

Dictamen Núm. 141/2024

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 18 de julio de 2024, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 29 de mayo de 2024 -registrada de entrada el día 4 del mes siguiente-, examina el expediente relativo al examen de legalidad de la Modificación de los Estatutos Particulares del Colegio Oficial de Diplomados de Enfermería del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto de Estatutos cuya modificación se somete a consulta está formado, tras un preámbulo, por un total de noventa y tres artículos, distribuidos en diez títulos -divididos algunos de ellos en capítulos, y alguno de estos también en secciones-, a los que siguen dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final.

El título primero, “Del Colegio”, se estructura en 3 capítulos que contemplan las “Disposiciones generales”, las “Relaciones con otras entidades”

y los "Fines y funciones del CODEPA". El título segundo, "De la Colegiación", se divide en 4 capítulos que se ocupan, sucesivamente, de la "Colegiación obligatoria y colegiación de oficio", de "las colegiadas y colegiados", de la "Ventanilla única y servicio de atención a las colegiadas y colegiados y a las personas consumidoras o usuarias" y del "ejercicio de la actividad profesional". El título tercero, "De la organización del CODEPA", aborda las cuestiones relativas a la "Estructura orgánica del CODEPA" y los "Empleados y asesores", ocupándose sus capítulos de los "órganos de gobierno" (Junta General, Junta de Gobierno y órganos unipersonales) y de los "órganos estatutarios" (Comisión Deontológica). El título cuarto, "De las elecciones a la Junta de Gobierno", dedica sus cuatro capítulos a los "Principios y reglas electorales", a la "convocatoria y desarrollo de las elecciones", al "proceso electoral" y al "escrutinio y la proclamación de candidaturas". El título quinto versa sobre "la transparencia y buen gobierno". El título sexto, "Del funcionamiento económico del CODEPA", acomete en sus dos capítulos el "Régimen económico y patrimonial" y "los presupuestos y el control de ingresos y gastos". El título séptimo regula el "Régimen disciplinario". El título octavo, "De los actos corporativos del CODEPA", establece en sus tres capítulos el "régimen jurídico de los actos colegiales y su impugnación", las "Actas y acuerdos" y la "reforma de los Estatutos y de la aprobación y modificación de los reglamentos del CODEPA". El título noveno determina "las distinciones y honores colegiales". Finalmente, el título décimo ordena lo relativo a "la disolución del CODEPA".

Por su parte, las disposiciones transitorias se dedican, respectivamente, a la "Continuidad normativa" y al "Régimen transitorio aplicable a los procedimientos vigentes". La disposición derogatoria única establece la "Derogación de los Estatutos", señalando que "Quedan derogados los Estatutos del Colegio Oficial de Enfermería del Principado de Asturias aprobados en Junta General Extraordinaria de 24 de marzo de 2001 y publicados en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* del 4 de agosto de 2001, incluidas sus modificaciones posteriores, así como todas aquellas disposiciones de inferior rango que se opongan a lo dispuesto en estos estatutos". Finalmente, la

disposición final única fija la entrada en vigor de los nuevos Estatutos “el mismo día de la publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de la Resolución por la que se verifica su adecuación a la legalidad”.

2. Contenido del expediente

Con fecha 13 de marzo de 2024, el Presidente del Colegio Oficial de Enfermería del Principado de Asturias presenta en el Registro Electrónico un escrito al que acompaña “los nuevos estatutos del Colegio Oficial de Enfermería del Principado de Asturias (...) aprobados, según consta en el certificado adjunto, en Junta General extraordinaria el pasado 11 de noviembre de 2023 y han pasado la revisión obligada por el Consejo General de Enfermería de España, cuyo visto bueno también adjuntamos”. Solicita que se inicien “los trámites preceptivos para la revisión legal de estos estatutos y su publicación oficial” en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

Aporta copia de los siguientes documentos: a) Estatutos del Colegio Oficial de Enfermería del Principado de Asturias, tal y como fueron aprobados por Acuerdo de la Junta General Extraordinaria de 11 de noviembre de 2023. b) Certificación de la Vicesecretaria de la Junta de Gobierno del citado Colegio, con el visto bueno de su Presidente, de 12 de marzo de 2023, en la que se indica “que con fecha 11 de noviembre de 2023, los nuevos Estatutos del Colegio Oficial de Enfermería del Principado de Asturias -CODEPA-, fueron aprobados por la Junta General en reunión extraordinaria al amparo de la legislación vigente en la materia”. c) Escrito suscrito el 11 de marzo de 2024 por el Secretario General del Consejo General de Colegios Oficiales de Enfermería de España, con el visto bueno de su Presidente, en el que consta, “en relación con la propuesta de modificación de los Estatutos del (...) Colegio Oficial de Enfermería del Principado de Asturias (CODEPA), aprobada en reunión de su Junta General Extraordinaria de 11 de noviembre de 2023, la Comisión Ejecutiva de este Consejo General, por delegación del Pleno, adoptó acuerdo en reunión de 27 de noviembre de 2023 y remitió oficio informando sobre texto enviado, formulando advertencias sobre su validez jurídica y una serie de

sugerencias y recomendaciones./ El 1 de febrero de 2024 se ha recibido un nuevo texto estatutario que es conforme con el contenido del referido acuerdo de la Comisión Ejecutiva de 27 de noviembre de 2023 y del oficio remitido, al prever la posibilidad de impugnar los acuerdos electorales adoptados por la Junta Electoral, reconocer la competencia de la Asamblea General del Consejo General para fijar las cuotas de ingreso y establecer unas garantías y principios aplicables al voto telemático./ Por tanto, al haberse cumplimentado lo acordado por este Consejo General, se considera aprobado el referido proyecto de modificación de los Estatutos particulares del (...) Colegio Oficial de Enfermería del Principado de Asturias (CODEPA)“.

Mediante oficio de 17 de abril de 2024, el Jefe del Servicio de Asesoramiento Jurídico Administrativo de la Consejería de Hacienda y Fondos Europeos requiere al Colegio Oficial de Enfermería del Principado de Asturias la subsanación de determinados “defectos y omisiones” advertidos en el texto presentado. En concreto los “defectos y omisiones” se refieren a las siguientes cuestiones: artículo 1, Denominación y naturaleza jurídica; artículo 3, Ámbito territorial, sede y delegaciones; artículo 6, Relaciones con la Organización Colegial de la profesión; artículo 8, Funciones y facultades del CODEPA; artículo 12, Solicitud de colegiación; artículo 20, Ejercicio privado de la profesión; artículo 30, Convocatoria y funcionamiento de la Junta General; sección tercera del capítulo I del título tercero de los Estatutos; artículo 75, Infracciones, y artículo 86, Actas y acuerdos de los órganos rectores del CODEPA. Asimismo, se hacen una serie de recomendaciones relativas al procedimiento disciplinario y a la Memoria anual.

En respuesta a este requerimiento, el día 8 de mayo de 2024 la Secretaria del Colegio Oficial de Enfermería del Principado de Asturias, con el visto bueno de su Presidente, presenta en el Registro Electrónico un escrito en el que señala que “se han realizado los cambios oportunos para satisfacer las observaciones planteadas para adaptarse a la legalidad, aprobándose los mismos en Junta de Gobierno extraordinaria de 7 de mayo de 2024./ Adjuntamos (...) el texto modificado de los Estatutos del Colegio Oficial de

Diplomados en Enfermería del Principado de Asturias y certificación de la Secretaria de los cambios en la Junta de Gobierno, y solicitamos su revisión y publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*". Tras advertir un error en el texto remitido, el Colegio envía el día 13 de ese mismo mes un nuevo texto de los Estatutos.

Con fecha 23 de mayo de 2024, el Jefe del Servicio de Asesoramiento Jurídico Administrativo de la Consejería de Hacienda y Fondos Europeos elabora propuesta de resolución en el sentido de declarar la adecuación a la legalidad de la modificación de los Estatutos particulares del Colegio Oficial de Diplomados en Enfermería del Principado de Asturias.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 29 de mayo de 2024, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa a la declaración de "adecuación a la legalidad vigente de la modificación de los estatutos particulares del Colegio Oficial de Diplomados en Enfermería del Principado de Asturias y (...) su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*", al amparo de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo.

Se acompaña el expediente íntegro en soporte digital, junto a una diligencia expresiva de su autenticidad, un índice de documentos y un extracto de Secretaría, rubricado por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Fondos Europeos, en el que se resume la tramitación efectuada y se razona la necesidad de recabar dictamen del Consejo Consultivo, de conformidad con el criterio recogido en el Dictamen Núm. 286/2020.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere al examen de legalidad del proyecto de modificación de los Estatutos particulares del Colegio Oficial de Diplomados en Enfermería del Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

Al respecto, tal como concluimos en el Dictamen Núm. 286/2020, la consulta a este Consejo es preceptiva para la aprobación de los Estatutos de los entes colegiales de adscripción obligatoria, salvo que la ley autonómica la instrumente a través de actos no normativos, y facultativa en los demás supuestos en que compete a la Administración autonómica el examen de legalidad.

Conviene recordar que el Consejo de Estado advierte que “la aprobación de las normas estatutarias de rango reglamentario previstas en la Ley de Colegios Profesionales de 1974 -los Estatutos Generales del artículo 6, apartados 2 y 3, y el artículo 9.1.b) de la Ley 2/1974, y los Estatutos del Consejo General, contemplados en el artículo 9.1.b) y 9.2- exige de la intervención del Gobierno de la Nación y, en consecuencia, de la preceptiva intervención del Consejo de Estado *ex* artículo 22.3 de la (...) Ley Orgánica 3/1980” (Dictamen 721/2017, en relación con supuestos de colegiación obligatoria, y Memoria del Consejo de Estado del año 2016).

Ahora bien, la anterior consideración no obsta para que los Estatutos se sigan considerando “normas jurídicas especiales, fruto simultáneo de la autonomía que nuestro ordenamiento jurídico reconoce a la Administración corporativa y del control que se reserva al Gobierno de la Nación” (Dictamen del Consejo de Estado 719/2016), y por ello, a pesar de que los Estatutos están

directamente conectados con normas de rango legal (en concreto, con el artículo 6 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero), los proyectos de reales decretos que los aprueban “no son típicos reglamentos ejecutivos, sino normas especiales en las que concurre un control reservado al Estado -que se materializa en el correspondiente real decreto- sobre un ámbito de autonormación que nuestro ordenamiento jurídico reconoce a algunos grupos profesionales -que se concreta en los estatutos generales que les son aplicables-, una suerte de ‘reglamentos sectoriales’ de la Ley sobre Colegios Profesionales” (Dictamen del Consejo de Estado 812/2019). Consecuencia de todo ello es que “la valoración de tales normas no deba hacerse desde la perspectiva del desarrollo reglamentario de una ley, sino desde el punto de vista de normas internas que deben ser objeto de aprobación a menos que contradigan algún precepto legal o reglamentario de aplicación imperativa” (Dictamen del Consejo de Estado 721/2017).

Tal como señalamos en el Dictamen Núm. 286/2020, la solución alcanzada en el ámbito estatal -en cuanto se funda razonadamente en el carácter voluntario u obligatorio de la colegiación- merece trasladarse al marco autonómico en tanto no medie una disposición propia que discipline la aprobación de los Estatutos. Y, refiriendo dicha consideración al caso examinado, debe advertirse, de una parte, que el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, en su redacción dada por 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, establece que “Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal”, y, de otra, que la disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, dispone que “se mantendrán las obligaciones de colegiación vigentes” hasta la entrada en vigor de una futura Ley que determine las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación. Y, al respecto, es el artículo 7 en su párrafo primero de los Estatutos generales de la Organización Colegial de la Enfermería en España, del

Consejo General y de la Ordenación de la actividad profesional de enfermería, aprobados por Real Decreto 1231/2001, de 8 de noviembre, la norma que establece que “Es requisito indispensable para el ejercicio de la profesión de enfermería (...) hallarse incorporado al Colegio Oficial de Enfermería del ámbito territorial que corresponda con el domicilio profesional, único o principal. Bastará la incorporación a este Colegio profesional para ejercer la profesión en todo el territorio del Estado”.

También razonamos en el referido dictamen que “la carencia de un marco normativo general y la marcada transitoriedad del cauce previsto en cada caso suscita dudas respecto a los supuestos de modificación de unos Estatutos ya aprobados. Al respecto, siendo válida la fórmula por la que se aprobaron, cabría sostener que su reforma podría sujetarse al mismo procedimiento, sin acudir al de aprobación de disposiciones generales, considerado que el artículo 6.5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, explicita que ‘La modificación de los Estatutos generales y de los particulares de los Colegios exigirá los mismos requisitos que su aprobación’. Sin embargo, la interpretación de este criterio ha de ser coherente con el que seguidamente se expone para los Estatutos de nuevo cuño, sin que pueda dejarse la tramitación de las modificaciones en manos de la entidad proponente, que tanto podría optar por la reforma parcial -más o menos amplia- como por la elaboración *ex novo* de un Estatuto. De ahí que se estime que la modificación ha de someterse al mismo cauce que la aprobación y, en consecuencia, al dictamen de este Consejo”.

Conviene subrayar, en todo caso, que tanto la aprobación autonómica como el dictamen han de detenerse en el estricto control de legalidad, toda vez que nos enfrentamos a un ámbito de autonormación que ha de respetarse mientras no se vulnere una disposición imperativa. Así lo viene entendiendo también el Consejo de Estado, que en su Dictamen 3675/1998 acotó la indicada función de control a la depuración del contenido de los Estatutos “contrario a la legalidad, sin que proceda entrar en el examen de determinados aspectos de oportunidad o mejora de redacción, que estrictamente y -por las razones ya

expuestas- excedería de lo que debe entenderse como la intervención del Gobierno en la aprobación de estas peculiares normas”.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), y en los artículos 32 a 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias).

Tratándose del control de legalidad de los estatutos de una corporación de colegiación obligatoria, no puede obviarse que el Consejo de Estado viene recogiendo un criterio difuso por el que se ordena la observancia “de forma matizada” de “las formalidades establecidas para la elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general”, y que “las reglas de procedimiento están poco definidas en la Ley sobre Colegios Profesionales” (por todos, Dictamen 490/2017). Tal como advertimos en el Dictamen Núm. 286/2020, ese criterio ha de concretarse tomando en consideración que las organizaciones corporativas no tienen competencia para aprobar o modificar por sí mismas sus Estatutos, requiriendo el concurso de la Administración territorial. Estos procedimientos bifásicos quedan presididos por las notas de eficiencia y lealtad, a fin de que las normas colegiales no se enfrenten a trámites ajenos al control de legalidad que se ejerce y que obstan su adaptación con la exigible agilidad a los cambios normativos y jurisprudenciales que procedan, máxime cuando estos pueden incidir en materias como la defensa de la competencia. En ese control de legalidad se estiman adecuadas la información pública y la audiencia a los colegios afectados, pero carece de sentido la consulta previa (pues la iniciativa de la ordenación material atañe al colegio que ya ha formado y elevado su propuesta), y los sucesivos trámites han de acomodarse al limitado alcance de la potestad que se ejercita, ajena a extremos de oportunidad.

En nuestro ámbito territorial, a diferencia de otras Comunidades Autónomas, falta una disposición que desarrolle la disciplina común de los colegios profesionales y el procedimiento al que se sujete la aprobación o modificación de sus estatutos. Asumido que su creación “se hará mediante Ley”, conforme señala el artículo 4.1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, las distintas leyes de creación de colegios profesionales se limitan a establecer unas escuetas disposiciones, incluyendo todas ellas entre las transitorias que “Los estatutos definitivos, una vez aprobados, junto con el certificado del acta de la Asamblea Constituyente, se enviarán a la Consejería competente en materia de colegios profesionales, para que verifique su adecuación a la legalidad y ordene su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*”. De este modo, con carácter general, el procedimiento de elaboración de las normas colegiales, poco definido en la propia Ley estatal reguladora de los Colegios Profesionales, se reduce en nuestro ámbito autonómico a la revisión de los Estatutos por la Consejería competente en la materia y, subsanadas en su caso las deficiencias observadas, al dictado de la posterior resolución que declara el ajuste a la legalidad y ordena la publicación, sin explicitarse otros trámites.

En el supuesto analizado, se ha librado un informe por la Consejería competente en la materia en el que se trasladan al Colegio interesado las observaciones de legalidad apreciadas, que en el caso ahora examinado han sido acogidas prácticamente en su totalidad por el ente corporativo en el texto definitivo presentado.

Por otra parte, observamos que se ha prescindido de cualquier trámite de audiencia o información pública. Ciertamente, la ley sólo impone un trámite de audiencia -de los otros colegios afectados- cuando se trata de un cambio de denominación (artículo 4.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero) o de unos estatutos generales del colegio general, que requieren la audiencia de los colegios “de una misma profesión” (artículo 6.2 de la referida Ley), y no para la revisión de legalidad de los estatutos particulares o su modificación. Ahora bien, atendida la naturaleza de la disposición que se elabora -llamada a declarar la

legalidad de la modificación de unos estatutos colegiales de ámbito autonómico-, su limitado alcance no menoscaba la utilidad del trámite de información pública, que es de sencilla articulación y que, tal como expresamos en el Dictamen Núm. 268/2013, “engarza con el artículo 105 de la Carta Magna y responde, al decir de la jurisprudencia, al fin de facilitar la aportación (...) de datos objetivos e informes razonados que contribuyan a que la Administración dicte una resolución justa en la que aparezca garantizada la legalidad (...); esto es, a `proporcionar la adecuada oportunidad de hacer valer las alegaciones en atención a la doble dimensión de garantía, como medio de hacer valer los propios derechos e intereses y de mecanismo que facilite el acierto en la integración del contenido de la norma que definitivamente se apruebe con las aportaciones o sugerencias que se efectúen” (Sentencia del Tribunal Supremo de 21 diciembre de 1998 -ECLI:ES:TS:1998:7770-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª).

En cualquier caso, no tratándose de un trámite legalmente preceptivo en el supuesto examinado, tampoco puede orillarse que lo que aquí se actúa es la capacidad de autonormación interna del Colegio, que no admite interferencia fuera del necesario control de legalidad, que queda adecuadamente garantizado con la intervención de las Administraciones activa y consultiva. Precisamente el Tribunal Supremo incide en la Sentencia de 4 de febrero de 2021 -ECLI:ES:TS:2021:243- (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4.ª) en la interpretación “funcional y teleológica de las garantías procedimentales que (...) permita atender más a la finalidad a la que responden, en cuya valoración han de tenerse en cuenta las especialidades de la disposición general de que se trate”. Vista la singularidad de la que ahora se aborda, se concluye que su sometimiento a información pública constituye una herramienta a disposición del instructor del procedimiento, sin que la omisión del trámite vicie la norma.

En suma, debemos concluir que la tramitación del proyecto de modificación de Estatutos ha sido acorde en lo esencial con lo establecido en la normativa aplicable.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El artículo 36 de la Constitución establece que “La Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos”.

Los colegios profesionales vienen desarrollando históricamente funciones de indiscutible interés general relacionadas con el ejercicio de las profesiones colegiadas, dimensión pública que condujo a configurarlos como personas jurídico-públicas o corporaciones de derecho público, siendo la ley a la que se refiere el artículo 36 de la Constitución la que debe establecer el régimen jurídico aplicable a los mismos. Este precepto constitucional tiene por objeto, como declaró la Sentencia del Tribunal Constitucional 20/1988, de 18 de febrero -ECLI:ES:TC:1988:20-, “singularizar a los colegios profesionales como entes distintos de las asociaciones que, al amparo del art. 22, puedan libremente crearse, remitiéndose la norma constitucional a la ley para que esta regule las peculiaridades propias del régimen jurídico de las organizaciones colegiales”.

Resulta así que los colegios profesionales, según ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional, participan de la naturaleza jurídica de las Administraciones públicas (entre otras, Sentencias 3/2013, de 17 de enero -ECLI:ES:TC:2013:3-; 201/2013, de 5 de diciembre -ECLI:ES:TC:2013:201-, y 84/2014, de 29 de mayo -ECLI:ES:TC:2014:84-), si bien la Carta Magna no impone un único modelo de colegio profesional, sino que deja en libertad al legislador para configurarlos de la manera más conveniente para la satisfacción de los fines privados y públicos que persiguen, pero dentro del respeto debido a las normas constitucionales y a los derechos y libertades en ella consagrados.

En la Sentencia 201/2013, de 5 de diciembre -ECLI:ES:TC:2013:201-, aprecia el Tribunal Constitucional que “forma parte de la competencia estatal la definición, a partir del tipo de colegiación, de los modelos posibles de colegios profesionales, pero también la determinación de las condiciones en que las Comunidades Autónomas pueden crear entidades corporativas de uno u otro

tipo". Y concluye que "el art. 3.2 de la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales, en la redacción dada al mismo por la Ley 25/2009, constituye parámetro básico de constitucionalidad en la materia que nos ocupa, y (...) en el mismo se atribuye al legislador estatal la competencia para establecer los supuestos en que la adscripción obligatoria resulte exigible para el ejercicio profesional".

Asimismo, tras la transposición a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 69/2017, de 25 de mayo -ECLI:ES:TC:2017:69-, ha incardinado en la competencia estatal el establecimiento de las bases del régimen de organización y funcionamiento de los colegios profesionales, del régimen de colegiación y de su aplicación a las distintas profesiones (*ex artículo 148.1.18.ª de la Constitución*), así como la regulación de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio del derecho fundamental a la libre elección de profesión garantizado en el artículo 35 de la Constitución (puesto en relación con el artículo 149.1.1.ª de la misma).

Por su parte, el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, aprobado por la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, establece en su artículo 11 que, "En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias el desarrollo legislativo y la ejecución", entre otras, en materia de "Corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos y profesionales. Ejercicio de las profesiones tituladas" (apartado 9). Al respecto, en la vertiente ejecutiva se aprobó el Real Decreto 1273/1994, de 10 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado al Principado de Asturias en materia de Colegios Oficiales o Profesionales.

En consecuencia, el régimen jurídico de los colegios profesionales asturianos está integrado por la legislación básica del Estado, contenida en la preconstitucional Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales -objeto de posteriores modificaciones en las que se explicita el carácter básico

de alguno de sus preceptos-, y por la normativa que en desarrollo de la misma dicte el Principado de Asturias.

En relación con este marco normativo, señalamos en el Dictamen Núm. 286/2020 que, aparte de las carencias de la normativa estatal, no todas las Comunidades Autónomas han desarrollado su competencia en materia colegial y de ordenación de las profesiones tituladas, lo que aboca a examinar no sólo el eventual carácter básico de los preceptos preconstitucionales sino también su eficacia supletoria. Al respecto, debe advertirse que la ausencia de un régimen jurídico predecible, integrado, claro y de certidumbre repercute en el principio de seguridad jurídica y dificulta la toma de decisiones por los operadores, públicos y privados.

En relación con los estatutos colegiales, es pacífica la competencia estatal cuando tienen ámbito nacional para la aprobación de sus normas generales estatutarias, que han de someterse “a la aprobación del Gobierno, a través del Ministerio competente”, conforme dispone el artículo 6.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales; al igual que está reconocida la competencia de las Comunidades Autónomas respecto a la ordenación de los colegios de su ámbito territorial. En efecto, el mencionado artículo 6.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, establece que los “Consejos Generales elaborarán, para todos los Colegios de una misma profesión, y oídos éstos, unos Estatutos generales, que serán sometidos a la aprobación del Gobierno, a través del Ministerio competente”. A su vez, conforme dispone el artículo 6.4 de la referida Ley “Los Colegios elaborarán, asimismo, sus estatutos particulares para regular su funcionamiento. Serán necesariamente aprobados por el Consejo General, siempre que estén de acuerdo con la presente Ley y con el Estatuto General”. En definitiva, el título competencial consagrado en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución -que atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas- ampara tanto la aprobación de los Estatutos de colegios de ámbito nacional como de los Estatutos Generales en los supuestos en que exista una pluralidad de colegios o demarcaciones territoriales, mientras que el título

competencial estatutario fundamenta el control de legalidad de los estatutos de los colegios cuyo ámbito territorial no exceda del de la Comunidad Autónoma.

Reiteradamente, los Estatutos de los colegios han sido considerados por el Consejo de Estado como “normas jurídicas especiales” cuya aprobación por parte del Gobierno “no los convierte en reglamentos ejecutivos”, ni “en normas estatales” (Dictamen 690/1999). En efecto, el Consejo de Estado, al informar proyectos de disposiciones aprobatorias de Estatutos con base en el artículo 6.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, ha señalado que los Estatutos “son normas jurídicas especiales, fruto simultáneo de la autonomía que nuestro ordenamiento jurídico reconoce a la Administración corporativa y del control que se reserva al Gobierno de la Nación” (entre otros, Dictámenes 773/2007, 719/2016 y 490/2017).

Como puntualiza el Consejo de Estado en el Dictamen 546/2019, “esta doble vertiente se plasma en la existencia de dos fases para la reforma de las normas estatutarias: una fase colegial y una fase gubernamental, consistente en el acto de aprobación por parte del Consejo de Ministros (...). En cuanto a la segunda fase, aun cuando el acto de aprobación gubernamental no convierte los Estatutos en normas estatales (...), deben observarse en ella, de forma matizada, las formalidades establecidas para la elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno”.

En definitiva, los Estatutos -generales o particulares- se conciben como un acto normativo que responde a la habilitación contenida en los artículos 6.2 y 9.1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, y que sigue un procedimiento bifásico, ya que se elabora y aprueba en fase corporativa -dada la potestad de autorregulación de los colegios profesionales- y queda sujeto a las eventuales observaciones condicionales de su aprobación que pueda -o deba- efectuar el Gobierno.

En nuestro ámbito territorial, tal como reseñamos, no existe una ley que en desarrollo de las bases estatales complete o integre el régimen general de estas corporaciones. En ausencia de disposición propia, las distintas leyes de

creación de diversos colegios profesionales incluyen una disposición transitoria en la que se establece que “Los estatutos definitivos, una vez aprobados, junto con el certificado del acta de la Asamblea Constituyente, se enviarán a la Consejería competente en materia de colegios profesionales, para que verifique su adecuación a la legalidad y ordene su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*”.

El órgano competente para resolver el referido procedimiento es la Consejería de Hacienda y Fondos Europeos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3, letra i, del Decreto 22/2023, de 31 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma, y en los artículos 2.1 y 4 del Decreto 74/2023, de 18 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Hacienda y Fondos Europeos, los cuales atribuyen a la Secretaría General Técnica la tramitación de los asuntos relativos a colegios profesionales.

Por tanto, teniendo en cuenta las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía y la normativa señalada, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen, y asimismo estimamos que el rango de la disposición en proyecto -resolución- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 38, letra i), de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.4 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de disposición, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo con carácter general en la Ley 2/1974, de 13 de febrero,

sobre Colegios Profesionales, y en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía en materia de colegios profesionales, toda vez que la modificación de los Estatutos ha sido aprobada por la organización colegial (el proponente y su Consejo General) y la resolución que se propone se limita a declarar “la adecuación a la legalidad” de la modificación del texto estatutario sometido a consulta.

II. Técnica normativa.

Sin perjuicio de matizaciones posteriores, no se formula observación general en relación con la técnica normativa empleada.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

Con carácter previo a las observaciones sobre el proyecto de Estatutos Colegiales sometido a control de legalidad, debemos recordar que, como ya hemos indicado en la consideración primera *in fine* y siguiendo la doctrina del Consejo de Estado allí citada, nuestra función ha de quedar circunscrita al control de legalidad de los Estatutos proyectados, sin que proceda entrar en el examen de otros aspectos tales como la oportunidad o mejora de redacción del texto propuesto.

Comenzando por el artículo 1 de los Estatutos del Colegio Oficial de Diplomados en Enfermería del Principado de Asturias -en anagrama y adelante CODEPA- sometidos a consulta, relativo a la “Denominación y naturaleza jurídica”, consideramos que el mismo ha de ser modificado para adecuarse a la literalidad del artículo 1.1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, suprimiendo de la redacción proyectada los giros “sin ánimo de lucro, de carácter profesional”. En consecuencia el artículo 1 deberá quedar redactado del siguiente modo: “El Colegio Oficial de Diplomados en Enfermería del Principado de Asturias -CODEPA- es una Corporación de derecho público, amparada por la Ley y reconocida por el Estado, con personalidad jurídica

propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines en el ámbito de su competencia”.

En el artículo 8 de los Estatutos, relativo a las “Funciones y facultades del CODEPA”, en concreto en su apartado 1.d), se faculta al CODEPA para “Registrar los títulos académicos de las colegiadas y colegiados, así como las sociedades y asociaciones profesionales creadas para el ejercicio de la profesión”. Pues bien, si tenemos en cuenta que más adelante estos mismos Estatutos -en su artículo 21- solamente dan cabida al ejercicio de la profesión de enfermería de forma individual o “en común con otros profesionales a través de una sociedad profesional constituida de acuerdo con la Ley” -en lo que solamente puede ser entendido como una obligada referencia a la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales-, se hace necesario que en la redacción del citado precepto el registro de asociaciones se desvincule del ejercicio de la profesión, que sólo corresponde a los profesionales individualmente o en común, a través de sociedades profesionales.

En relación con el artículo 9, “Obligatoriedad de colegiación”, sus párrafos segundo y tercero se refieren al desplazamiento a España -en este caso al Principado de Asturias- de enfermeros establecidos legalmente en otro Estado miembro de la Unión Europea para el ejercicio temporal u ocasional de la prestación de servicios. Así, el segundo párrafo dispone que “No se exigirá la previa incorporación colegial, para la libre prestación de servicios profesionales en el Principado de Asturias, de aquellos ciudadanos de Estados miembros de la Unión Europea que estén establecidos y colegiados con carácter permanente en cualquiera de dichos Estados, de acuerdo con lo que dispongan, en cada caso, las normas comunitarias aplicables a los profesionales afectados”. Precepto que resulta conforme con lo dispuesto en el artículo 3.4 de la mencionada Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales -aunque en la actualidad la referencia a “normas comunitarias” debería sustituirse para una mayor precisión por normas de Derecho de la Unión Europea o de la Unión-, y

con el artículo 14.1 del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI), que dispensa a estos profesionales de la obligación de colegiación.

Ahora bien, el párrafo tercero del artículo 9 establece que “No obstante, los profesionales afectados en tales circunstancias deberán notificar su actuación al colegio en cuyo ámbito pretendan actuar, y aportar la documentación exigible, según las normas comunitarias de referencia”; inciso que no se acomoda al régimen previsto en el referido Real Decreto 581/2017, de 9 de junio. El artículo 14.3 de esta disposición reglamentaria indica que “En los casos de las profesiones relacionadas con la salud y la seguridad públicas indicadas en el artículo 15, o que se beneficien del reconocimiento automático en virtud de lo dispuesto en los capítulos II, III y IV del título III, la autoridad competente enviará a la organización colegial correspondiente una copia de los documentos relacionados en el artículo 13.3”, y entre estas profesiones relacionadas con la salud se encuentra la de “enfermera responsable de cuidados generales” (artículo 29.1 y sección 3.ª del capítulo III del título III -artículos 42 a 45-). Puesto que, “Con carácter previo al primer desplazamiento, el prestador de servicios deberá informar de la prestación que pretende realizar mediante la presentación de una declaración por escrito a la autoridad competente española” (artículo 13.1 del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio), esta declaración previa habrá de hacerse a la “autoridad competente”, que en el caso de “Enfermera responsable de cuidados generales” y “Enfermera especialista” es hoy el Ministerio de Sanidad, según dispone el anexo X del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE, del

Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado, vigente en virtud de lo establecido en la disposición derogatoria única del citado Real Decreto 581/2017, de 9 de junio. Así las cosas, corresponde a dicho departamento ministerial enviar tal comunicación a la pertinente organización colegial. En consecuencia, debe suprimirse el párrafo tercero del artículo 9 de los Estatutos examinados; siendo suficiente que la previsión del segundo párrafo haga una remisión a la normativa de la Unión Europea que regula el régimen de prestación de servicios de un profesional desplazado temporalmente a otro Estado miembro y se refiera expresamente al Real Decreto 581/2017, de 9 de junio. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Además, sería recomendable que en este punto los Estatutos prevean el establecimiento de mecanismos de colaboración institucional entre la organización colegial y la autoridad competente receptora de la declaración previa o el propio Consejo General de Colegios Oficiales de Enfermería de España, a fin de que el propio Colegio pueda conocer el ejercicio de la actividad de enfermería, en su demarcación, por parte de los profesionales desplazados temporalmente desde otro Estado miembro, y así cumplir de un modo efectivo con las potestades propias de ordenación profesional que le corresponden.

Bajo el título "Derechos y deberes de las colegiadas y colegiados en la Junta General", el artículo 29 de los Estatutos regula en detalle los derechos de las colegiadas y colegiados en la Junta General, ligado a lo que en el mismo artículo se establece como un único "deber" de asistencia a las reuniones que celebre la Junta General. Este deber de asistencia carece de cobertura legal para su imposición, de forma tal que el mismo ha de ser suprimido, lo que

implica también la modificación del título proyectado para este artículo 29, que pasará a ser "Derechos de las colegiadas y colegiados en la Junta General".

Por último, en el artículo 78 de los Estatutos, relativo a la "Prescripción de las infracciones y sanciones", se observa que los plazos establecidos tanto en su apartado 1, en el que se fijan los de prescripción de las infracciones, como en su apartado 2, en el que se hace lo propio en relación con las sanciones, no coinciden con lo preceptuado al efecto en el artículo 30 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Así las cosas, y siendo el CODEPA, a los efectos del ejercicio de la potestad disciplinaria ahora considerados, una Corporación de derecho público, los plazos de prescripción tanto de las infracciones como de las sanciones, a falta de una disposición expresa con rango de ley, no podrán superar los establecidos en el artículo 30 de la citada Ley 40/2015, de 1 de octubre. Ello implica que los Estatutos proyectados deberán ser modificados para dejar establecida la prescripción de las infracciones, en el caso de las leves y muy graves, en el plazo máximo de seis meses y tres años, respectivamente, manteniéndose el plazo de 2 años para las graves. En lo que respecta a la prescripción de las sanciones, resulta necesario, por igual motivo, una modificación del plazo de prescripción de las mismas, si bien únicamente en el caso de las impuestas por faltas muy graves, que no podrá superar los tres años. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para aprobar la disposición proyectada y que, atendidas las observaciones esenciales

contenidas en el cuerpo del presente dictamen, puede someterse a los órganos colegiales y a la Consejería competente para su aprobación y publicación.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º
LA PRESIDENTA,