

Dictamen Núm. 24/2022

V O C A L E S :

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

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 3 de febrero de 2022, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 15 de octubre de 2021 -registrada de entrada el día 27 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo al examen de legalidad de los estatutos particulares del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto de estatutos sometido a consulta está formado por un total de ciento veinte artículos, distribuidos en diez títulos, y tres disposiciones finales.

El título preliminar, bajo la denominación “Del Colegio”, comprende dos capítulos dedicados, respectivamente, a las “disposiciones generales” y a los “fines, funciones y facultades del Colegio”. El título I -“Del estatuto del colegiado”- se divide en cuatro capítulos que se ocupan de “la colegiación”, de “la suspensión y baja del colegiado”, de “la actividad profesional” y de “la actividad corporativa” (artículos 7 a 26). El título II -“De la organización

colegial"- consta de cuatro capítulos que se refieren a la "estructura orgánica", a la "Junta General", a la "Junta de Gobierno" y a "las Delegaciones" (artículos 27 a 54). El título III -"Funcionamiento corporativo"- aborda en sus dos capítulos el "régimen jurídico" y el "régimen económico" del Colegio (artículos 55 a 64). El título IV -"Régimen disciplinario"- consta de dos capítulos que versan sobre las "infracciones y potestad disciplinaria" y los "expedientes disciplinarios" (artículos 65 a 75). El título V -"Elecciones corporativas"- tiene seis capítulos en los que se contemplan las "disposiciones generales", la "elección de la Junta de Gobierno", el "periodo electoral", la "Mesa Electoral", las "votaciones" y el "escrutinio" (artículos 76 a 112). El título VI -"De la moción de censura"- está integrado por un único capítulo que regula la tramitación y efectos de esta (artículo 113). El título VII -"Ventanilla única y transparencia"- trata en sus tres capítulos la "ventanilla única", la "transparencia" y las "quejas y reclamaciones" (artículos 114 a 116). El título VIII -"Fusión, absorción, segregación y disolución"- dedica su único capítulo a disponer lo relativo a la "tramitación y efectos" de estos procedimientos (artículos 117 a 119). Finalmente, el título IX -"modificación estatutaria"- determina la tramitación y efectos de la misma en su capítulo único (artículo 120).

La disposición final primera indica, en el primero de sus apartados, que las referencias formuladas en masculino genérico se entienden referidas "tanto a mujeres como a hombres", y en el segundo se recoge el compromiso de promover actuaciones para procurar la igualdad efectiva de mujeres y hombres. La disposición final segunda señala la normativa supletoria, y la tercera fija la entrada en vigor de los estatutos el día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

2. Contenido del expediente

Con fecha 30 de septiembre de 2019, el Decano del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales del Principado de Asturias presenta una solicitud de adecuación a la legalidad de los estatutos particulares del Colegio y su posterior publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

Acompaña una certificación del Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados e Ingenieros Técnicos Industriales de España, de 15 de junio de 2019, acreditativa del acuerdo de aprobación de los estatutos que se presentan; una certificación del acuerdo adoptado, el 23 de septiembre de 2019, por la Junta General Extraordinaria del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales del Principado de Asturias de aprobación de los referidos estatutos, y una copia de estos.

Examinada la documentación presentada, mediante oficio de 18 de octubre de 2019 el Secretario General Técnico de la Consejería de Hacienda le requiere la "subsanción y mejora" de las deficiencias advertidas. Estas se refieren a la denominación del Colegio, a la obligación de colegiación de los ingenieros técnicos sometidos a régimen funcionarial, la "colegiación voluntaria" de quienes están incorporados a otro colegio, el carácter del visado de trabajos profesionales y varias correcciones técnicas. Formuladas alegaciones por el Colegio, con fecha 29 de noviembre de 2019 se reitera el requerimiento de subsanción respecto a las consideraciones no asumidas por el ente corporativo.

Respecto a la observación relativa a la denominación del Colegio, el 23 de enero de 2020 este presenta un escrito en el que solicita que pase a denominarse "Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales del Principado de Asturias". Por el propio Colegio se interesa, al día siguiente, la suspensión del expediente de adecuación a la legalidad de los estatutos hasta la aprobación y publicación del decreto de cambio de denominación.

Iniciado, por Resolución de la Consejera de Hacienda de 4 de febrero de 2020, el procedimiento para la elaboración del decreto de cambio de denominación, se tramita con audiencia de los demás colegios oficiales afectados y se publica en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 9 de febrero de 2021 el Decreto 4/2021, de 29 de enero, por el que se aprueba el Cambio de Denominación del Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales del Principado de Asturias por la de Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales del Principado de Asturias.

Interesada por el Decano del Colegio la reanudación del expediente de adecuación a la legalidad de los estatutos, con fecha 4 de junio de 2021 se aporta, a petición de la Consejería de Hacienda, una copia íntegra del referido texto estatutario con los cambios introducidos tras incorporar la nueva denominación.

Advertido que se mantienen ciertos aspectos que no se ajustan plenamente a la legalidad, se formulan requerimientos de subsanación con fechas 2 de julio y 2 de agosto de 2021.

El día 10 de agosto de 2021 se presentan por el Colegio los estatutos definitivos, con los que se subsanan todas las omisiones y defectos advertidos en los requerimientos anteriores.

Instada a la entidad corporativa la certificación del Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados e Ingenieros Técnicos Industriales de España acreditativa de la aprobación de los estatutos, con fecha 27 de septiembre de 2021 se presenta certificación del acuerdo aprobatorio adoptado por la Junta Ejecutiva del Consejo General en sesión celebrada el 24 de septiembre de 2021.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 15 de octubre de 2021, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva “con carácter previo a la aprobación por la titular de la Consejería (...) de la Resolución por la que se acuerda la adecuación a la legalidad de los estatutos particulares del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales del Principado de Asturias y se ordena su publicación (...), 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 Jefa del Servicio de Asesoramiento Jurídico Administrativo por ausencia del Secretario General Técnico. En este último se resume la tramitación efectuada y se alude a 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 estatutos particulares del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales 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.

En efecto, 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 citada 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 particular examinado, como puso de manifiesto el Consejo de Estado al dictaminar el proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Graduados de la Rama Industrial de la Ingeniería, Ingenieros Técnicos Industriales y Peritos Industriales de España y de su Consejo General (Dictamen 490/2017), “la ingeniería técnica industrial es en la

actualidad una profesión de colegiación obligatoria. Por esta razón, la aprobación de sus Estatutos Generales exige tramitar el correspondiente expediente de aprobación de normas reglamentarias, donde la intervención del Consejo de Estado tiene carácter preceptivo". 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.

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 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 de Hacienda y, subsanadas en su caso las deficiencias observadas, al dictado de la posterior resolución que declara el ajuste a la legalidad y ordene la publicación, sin explicitarse otros trámites.

En el supuesto analizado, se han librado sucesivos informes por la Consejería en los que se trasladaban al Colegio interesado las observaciones de legalidad formuladas, que finalmente fueron acogidas en su integridad por el ente corporativo en el texto definitivo presentado.

No obstante, observamos que se ha prescindido de cualquier trámite de audiencia o información pública. Ciertamente, la ley solo 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. Ahora bien, atendida la naturaleza de la disposición que se elabora -llamada a declarar la legalidad de unos estatutos colegiales de ámbito autonómico- y 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 caso 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, hemos de concluir que la tramitación del proyecto 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 artículo 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 solo 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 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, 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 procedimiento es la Consejería de Hacienda, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 13/2019, de 24 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, de Reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma, y los artículos 2 y 4 del Decreto 80/2019, de 30 de agosto, por el que se establece la Estructura Orgánica Básica de la Consejería de Hacienda, 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 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 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 los Estatutos han sido aprobados por la organización colegial (el proponente y su Consejo General) y la Resolución de la Consejería “acuerda la adecuación a la legalidad” vigente del texto estatutario sometido a consulta.

II. Técnica normativa.

Con carácter general, debemos advertir que en el texto analizado se incluyen disposiciones que son reproducción -total o parcial- de algunas reglas del Estatuto General de la profesión. Al respecto este Consejo estima que, preferentemente, no debe reiterarse esa normativa troncal salvo que ello resulte necesario en aras de favorecer la sistemática, comprensión y aplicación. De estimarse necesaria la reiteración, debe fijarse un criterio coherente sobre qué se ha de transcribir y, en todo caso, la reproducción ha de ser literal, sin introducir modificaciones para no tergiversar el sentido de aquella norma. Para el supuesto de que en la misma norma, junto con el texto del Estatuto General, haya de introducirse un contenido dispositivo propio del estatuto particular, debe hacerse de tal modo que no exista confusión posible en cuanto al origen de cada uno de esos contenidos normativos, por lo que deberá citarse expresamente qué parte responde a la transcripción de la norma común. A la vista de estos criterios, consideramos que la técnica normativa empleada debe revisarse.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Parte dispositiva.

En el título preliminar, dentro de las “disposiciones generales”, procede efectuar una puntual referencia al vigente Real Decreto 132/2018, de 16 de marzo, por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos Industriales y Peritos Industriales de España y de su Consejo General.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1 de los referidos Estatutos Generales, “Los Colegios Oficiales de la profesión de Ingeniero Técnico Industrial y Perito Industrial de España quedan sujetos a la Constitución y en su caso, a los Estatutos de Autonomía que correspondan por su ámbito territorial. Asimismo, se regirán por la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, por la legislación estatal básica o de aplicación directa o general que afecte a estos Colegios, por la legislación sobre Colegios profesionales que, en desarrollo de la legislación estatal aprueben las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias y territorios, por estos Estatutos generales y por los estatutos particulares de cada Colegio”. El contenido de los Estatutos Generales es troncal, prevalente y específico, y sustancial para los estatutos particulares, disciplinando aquellos la naturaleza y composición de los colegios oficiales, sus fines y funciones, la colegiación, los derechos y los deberes de los colegiados, la ordenación del ejercicio de la profesión, los órganos de gobierno de los colegios (estableciendo su naturaleza, composición, sede, forma de elección y funciones), el régimen jurídico de la actividad y patrimonio de los entes colegiales, el ejercicio de la profesión bajo forma societaria, el régimen disciplinario y la reforma de los estatutos. En definitiva, una regulación sustantiva llamada a respetarse y desarrollarse por los estatutos particulares, por lo que los Estatutos Generales merecen una mención específica en el precepto que aborda la “normativa aplicable”.

Al respecto, la técnica normativa empleada en el artículo 2.2 es deficiente, debiendo acudir a una ordenación similar a la recogida en el antecitado artículo 2.1 de los Estatutos Generales, con las adaptaciones oportunas.

Por otro lado, se observa que la naturaleza de los colegios, caracterizados tradicionalmente como “corporaciones de derecho público”, se recoge con este giro tanto en el artículo 1.1 de la Ley de Colegios Profesionales como en el de idéntica numeración de los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos Industriales y Peritos Industriales de España y de su Consejo General, así como en el artículo 2.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Debe en suma prescindirse, en el artículo 1.1 de los Estatutos particulares, del giro “corporación profesional”, por resultar extraño a las categorías al uso, acudiéndose de plano al de “corporación de derecho público”, constando ya a continuación que el colegio ostenta carácter representativo “de la profesión”.

En cuanto al artículo 7 de los Estatutos, se estima que en la versión definitiva se admiten sustancialmente las observaciones formuladas por la Consejería. En efecto, por una parte, la norma acoge la provisionalidad del régimen de colegiación obligatoria hasta la entrada en vigor de una ley estatal que determine las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación. Al respecto, como puso de manifiesto el Consejo de Estado, asistimos a una anómala situación legislativa en tanto que desde 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, preveía la aprobación de una Ley que determine las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación. Sin embargo, a falta de esa norma, “los Colegios Profesionales se sitúan en la disyuntiva de tener que modificar sus Estatutos vigentes para adaptarlos a la profunda reforma llevada a cabo por las Leyes de 2009 y, al mismo tiempo, esperar a la aprobación de una ley sobre colegiación obligatoria que no termina de materializarse”. De ahí la conveniencia de que se mantenga la previsión de una colegiación obligatoria siempre y cuando así lo prevea una Ley estatal, lo que aquí se vincula no tanto a la existencia de una Ley estatal en sentido estricto sino a la pervivencia, amparada en la disposición transitoria primera de la Ley sobre Colegios Profesionales, de la colegiación

obligatoria desde los primeros Estatutos de 1957 referidos a este ámbito profesional.

Por otra parte, con relación a la colegiación de los funcionarios, procede señalar que el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad del precepto de la Ley andaluza que eximía de la colegiación forzosa a los empleados públicos que realizan actividades propias de una profesión colegiada por cuenta de las Administraciones públicas andaluzas (idéntico criterio ha mantenido, entre otras, en las Sentencias 150/2014, de 22 de septiembre -ECLI:ES:TC:2014:150-; 229/2015, de 2 de noviembre -ECLI:ES:TC:2015:229-, y 82/2018, de 16 de julio -ECLI:ES:TC:2018:82-, en las que se aprecia que “el art. 1.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, no contiene una excepción a la regla de la colegiación forzosa para los profesionales que ejercen su actividad al servicio de la Administración pública”, añadiendo en la Sentencia 3/2013, de 17 de enero -ECLI:ES:TC:2013:3-, que no existe una “exención general del deber de colegiación de los funcionarios, personal estatutario y personal laboral al servicio de las Administraciones públicas”). Sucede, sin embargo, que en el caso de los ingenieros técnicos industriales, tal como observa el Consejo de Estado en el Dictamen 490/2017 (sobre los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Graduados de la Rama Industrial de la Ingeniería, Ingenieros Técnicos Industriales y Peritos Industriales de España y de su Consejo General), la obligación de colegiación del personal al servicio de la Administración ha recibido un tratamiento diferente. El Decreto de constitución del Consejo General, de 22 de junio de 1956, la reguló en términos meramente potestativos; posteriormente, los Estatutos de 1979 establecieron la obligatoriedad de la colegiación con carácter general para cualquier forma de ejercicio de la profesión, “sin perjuicio de la competencia de la Administración pública por razón de la relación funcional” (artículo 2). Los Estatutos de 2003 excluyeron expresamente la obligación de colegiación de los peritos e ingenieros técnicos industriales “sometidos a régimen funcional que desarrollen sus actividades exclusivamente en el seno de las Administraciones públicas”, y los vigentes Estatutos de 2018, asumiendo

el criterio del Consejo de Estado, vienen a establecer que, “Salvo que legalmente se establezca lo contrario, quedan exceptuados del requisito de incorporación los ingenieros técnicos industriales y peritos industriales sometidos a régimen funcional que desarrollen sus actividades exclusivamente en el seno de las Administraciones públicas” (artículo 7.1, párrafo tercero). Dado que la disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, mantiene las obligaciones de colegiación vigentes en tanto se apruebe la correspondiente ley estatal que determine las profesiones sujetas a colegiación obligatoria, se asiste a una “congelación” de las obligaciones de colegiación entonces existentes, tal como razona el Dictamen 490/2017 del Consejo de Estado, sin que sea lícito estrecharlas ni ensancharlas.

La redacción del artículo 7.2 de los estatutos examinados no puede tener otro propósito que la reproducción de lo establecido en el párrafo tercero del artículo 7.1 de los Estatutos Generales. Sin embargo, al aludir innecesariamente a las titulaciones de los colegiados y remitir el régimen a lo que establezcan “las leyes en cada momento” la norma propuesta viene a distorsionar la excepción vigente, pues subordinada a unos Estatutos Generales que la reconocen “salvo que legalmente se establezca lo contrario”, carece de sentido que los estatutos particulares retrocedan a un reenvío inespecífico sin incorporar una disciplina de fondo. En suma, respecto a los empleados públicos, lo adecuado es remitirse al Estatuto General o incorporar el contenido de su artículo 7.1, párrafo tercero.

En los artículos 10 y 11 de los Estatutos se alude al requisito de tener la nacionalidad española, de alguno de los Estados miembros de la Unión Europea “o la de Estados parte o signatarios del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo”. Estos últimos (Islandia, Liechtenstein y Noruega) no tienen una significación singular, y no puede obviarse que otros, como la Confederación Suiza, no se integran en el Espacio Económico Europeo pero cuentan con un tratado que reconoce, a escala de la Unión, la libre circulación de trabajadores o servicios. De ahí que la referencia más adecuada que ha de seguir a la de la nacionalidad de los Estados miembros de la Unión Europea sea la de Estados

“en los que sea de aplicación la libre circulación de trabajadores conforme a los Tratados Internacionales celebrados por la Unión Europea y ratificados por España”.

El artículo 23.2, relativo a los supuestos en los que es obligatoria la expedición de visado, merece una objeción análoga a la formulada respecto al artículo 7, pues se limita a afirmar que este será obligatorio “para aquellas observaciones en las que sea preceptivo”. Si se incorpora una norma al respecto debe acudirse, al igual que se hace en el apartado 1 del mismo precepto, a los Estatutos Generales de la profesión, en los que se señala que “El visado será voluntario salvo en los casos en que, conforme a la Ley 2/1974, de 13 de febrero, o al Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, resulte obligatorio, así como cuando lo solicite expresamente el cliente”. Sobre este extremo, debe recordarse que en la actualidad el visado colegial tiene un sentido limitado, que de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 31 de enero de 2012 -ECLI:ES:TS:2012:731-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª) es de carácter voluntario y que solamente procederá cuando resulte obligatorio conforme a la Ley estatal y al Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, o cuando lo solicite expresamente el cliente. En suma, la formulación sugerida -adoptada en el Estatuto General-, aunque incluya una remisión, permite advertir la regla general aplicable.

En el artículo 25.1, letra j), sobre los deberes corporativos, se alude al de “Comunicar al Colegio los cambios de datos personales o profesionales que consten en los archivos del Colegio”. La formulación se estima en exceso abierta, al referirse a la formalidad de su constancia actual y no a su incidencia o relevancia, debiendo concretarse con mayor precisión o con un criterio de proporcionalidad la información que están obligados a suministrar los colegiados.

En cuanto al régimen disciplinario, se observa que el cuadro de infracciones (artículo 67) es reproducción del recogido en el Estatuto General, debiendo incluirse la referencia al mismo.

Ha de recordarse que, como advierte el Consejo de Estado en el Dictamen 490/2017, el régimen sancionador previsto en normas estatutarias se considera conforme a derecho, puesto que, aun cuando se ampara en el artículo 5.i) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, y este precepto es una simple remisión a la autoridad colegial o corporativa, tal remisión no infringe la Constitución al tratarse de relaciones especiales de sujeción, como son las que ligan a los colegiados con las Corporaciones. Así lo ha declarado el Tribunal Constitucional a partir de las Sentencias 219/1989, de 21 de diciembre -ECLI:ES:TC:1989:219-; 93/1992, de 11 de junio -ECLI:ES:TC:1992:93-, y 153/1996, de 30 de septiembre -ECLI:ES:TC:1996:153-. Ahora bien, lo anterior no menoscaba en absoluto el principio de tipicidad -en su vertiente material-, que exige una detallada descripción de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, de manera que el conjunto de las normas punitivas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción del que pueda hacerse merecedor quien cometa una o más infracciones concretas (entre otros, Dictámenes 1738/2007 y 490/2017).

Es claro que el régimen disciplinario es la consecuencia del incumplimiento de las obligaciones colegiales, y en especial de las deontológicas, pero la relajación de los deberes de tipificación y de *lex certa* se predica por el Tribunal Constitucional del legislador -que puede remitirse a lo dispuesto en los Estatutos Generales correspondientes, como hace la vigente Ley de Colegios Profesionales-, no de la entidad titular de la delegación (Sentencia del Tribunal Constitucional 201/2013, de 5 de diciembre -ECLI:ES:TC:2013:201-).

Así, se observa que algunos Estatutos Generales, reservando adecuadamente a las infracciones leves los incumplimientos que no se describen, consideran como falta leve “toda infracción de los preceptos contenidos en estos estatutos o en los estatutos particulares”, salvo las

conductas que más adelante se tipifican como graves o muy graves (por todos, Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos de Minas y de Facultativos y Peritos de Minas, y de su Consejo General, aprobados por Real Decreto 1001/2003, de 25 de julio).

En definitiva, dado que las conductas sancionables han de reunir ciertas exigencias de tipicidad material no procede que se incluyan entre las faltas graves o muy graves aquellas que solo se identifican por referencia genérica al incumplimiento de deberes, sin remitirse siquiera a un precepto que detalle o especifique esas obligaciones. De ahí que resulte inadecuada la tipificación que se efectúa en la letra c) del artículo 67.3, que se reduce a sancionar el “incumplimiento de los deberes de los colegiados en el ejercicio de su actividad profesional” (debería, al menos, identificarse el precepto del Estatuto General que delimita tales deberes), y tampoco procede sancionar como grave el “incumplimiento de las obligaciones establecidas en estos Estatutos” contenido en la letra a), pues lo sancionado en el Estatuto General es el incumplimiento de las obligaciones allí establecidas -no en los Estatutos particulares-, resultando confuso el listado de obligaciones que, por incorporarse al Estatuto particular sin contemplarse en el general, pretende sustentar una novedosa sanción grave. 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.

Respecto a las sanciones recogidas en el artículo 68, se advierte que el Consejo de Estado viene reiterando que la sanción de suspensión de ejercicio de la profesión ha de sustituirse por la de “suspensión temporal de la colegiación” del afectado (o de baja temporal de inscripción en el Registro de Sociedades Profesionales), de modo que, si la colegiación es obligatoria, tendrá también un efecto suspensivo del ejercicio profesional, que no tendrá, sin embargo, en el caso de que la incorporación al Colegio deje ser obligatoria.

En efecto, la sanción de suspensión de ejercicio profesional tiene sentido en tanto en cuanto se mantenga la obligatoriedad de la incorporación al Colegio como requisito para dicho ejercicio, de conformidad con lo previsto en el artículo 7 de los Estatutos, y de forma coherente con lo señalado en el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, y en la disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre. En cambio, en el caso de que, en virtud de lo que pueda establecer una ley estatal aprobada de acuerdo con lo previsto en la citada disposición transitoria, la incorporación al Colegio deje de ser un requisito obligatorio para el ejercicio profesional la sanción de suspensión de dicho ejercicio dejaría de tener virtualidad (por todos, Dictámenes del Consejo de Estado 337/2012, 490/2017 y 476/2020).

II. Parte final.

La disposición final primera, en la que se indica que las referencias formuladas en masculino genérico se entienden referidas “tanto a mujeres como a hombres”, carece del contenido prescriptivo propio de la norma jurídica. Ciertamente, la inserción de previsiones similares no es infrecuente en la normativa estatal (baste citar, a título de ejemplo, la disposición adicional segunda del Real Decreto 1024/2015, de 13 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación) pero, como hemos señalado en el Dictamen Núm. 89/2018, la referencia resulta innecesaria pues, de acuerdo con los criterios de la Real Academia Española, el “uso no marcado (o uso genérico) del masculino para designar los dos sexos está firmemente asentado en el sistema gramatical del español (...) y (...) no hay razón para censurarlo”, debiendo reiterar nuestra conclusión de que “dado que el masculino genérico opera de modo objetivo en el lenguaje, no se requiere, a nuestro juicio, su proclamación normativa, ni su empleo precisa de una especificación interpretativa o aclaratoria”.

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, atendida la observación esencial y consideradas las restantes 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,