

Dictamen Núm. 228/2022

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 29 de septiembre de 2022, 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 12 de julio de 2022 -registrada de entrada el día 18 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo al examen de legalidad de los Estatutos Particulares del Colegio Oficial de Ingenieros 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 cien artículos, distribuidos en doce capítulos -uno de los cuales se divide, a su vez, en secciones-, dos disposiciones transitorias, una derogatoria y tres finales.

El capítulo I determina las “Disposiciones generales” (artículos 1 a 4); el II aborda los “Fines, funciones y facultades del Colegio” (artículo 5); el III ordena la “Colegiación, derechos y deberes de los colegiados” (artículos 6 a 13); el IV trata sobre los “Recursos económicos del Colegio” (artículos 14 a 22); el V se

dedica a la "Organización del Colegio" (artículos 23 a 51, distribuidos en tres secciones que se refieren, respectivamente, a la Junta General, la Junta de Gobierno y las "Disposiciones comunes a las dos Juntas"); el VI regula la "Ventanilla única, servicio de quejas y reclamaciones y visado" (artículos 52 a 59); el VII fija las "Normas electorales" (artículos 60 a 75); el VIII versa sobre el "Régimen de distinciones y responsabilidad disciplinaria" (artículos 76 a 88); el IX establece el "Régimen jurídico de los actos corporativos e impugnación" (artículos 89 a 96); el X se ocupa del "Personal del Colegio" (artículos 97 y 98); el XI dispone las normas aplicables a la "Modificación estatutaria" (artículo 99), y el XII contempla la "Disolución" del Colegio (artículo 100).

La disposición transitoria primera establece que "Las primeras elecciones después de la aprobación de esta modificación estatutaria se celebrarán a los cuatro años de las últimas celebradas antes de dicha modificación (año 2020)./ Debido al cambio en la renovación de los cargos, que pasa de parcial a total, de forma excepcional los miembros de la Junta de Gobierno elegidos en las elecciones del año 2018 se mantendrán hasta las primeras elecciones, a celebrar en el año 2024", y la segunda determina el cómputo del "límite de tres mandatos consecutivos para el cargo de Decano". Por su parte, la disposición derogatoria única preceptúa la derogación de "los anteriores Estatutos del Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Asturias y León, aprobados por el Consejo General el 11 de noviembre de 1980". Las disposiciones finales se ocupan, respectivamente, de su entrada en vigor -distinguiendo su aplicación a relaciones "con terceros ajenos al Colegio"-, de la facultad del Colegio "para dictar cuantas disposiciones generales resulten necesarias para el desarrollo de los presentes Estatutos" y de la prevención de que "no podrán en ningún caso contravenir ninguna de las disposiciones legales vigentes".

2. Contenido del expediente

Con fecha 20 de enero de 2022, el Decano del Colegio Oficial de Ingenieros 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 acuerdo adoptado, el 16 de septiembre de 2021, por la Junta General del Colegio Oficial de Ingenieros Industriales del Principado de Asturias de aprobación de los referidos estatutos; una certificación del acuerdo del Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales de 16 de diciembre de 2021, acreditativa de la aprobación de los estatutos que se presentan, y una copia de estos.

Examinada la documentación presentada, mediante oficio de 3 de junio de 2022 la Jefa del Servicio de Asesoramiento Jurídico Administrativo de la Consejería de Hacienda le requiere la subsanación y mejora de las deficiencias advertidas. Estas se refieren a la definición del Colegio, a la limitación de la integración de los profesionales “legalmente habilitados en otros Estados miembros de la Unión Europea”, a la obligación de colegiación de los ingenieros sometidos a régimen funcional, a los requisitos de colegiación, a las “Funciones de la Junta General”, a las “Reuniones de la Junta General”, al “carácter gratuito del desempeño de cargos”, a las funciones de la Junta de Gobierno y al régimen disciplinario, así como a una corrección técnica relativa a la “permanencia en los cargos”.

Con fecha 17 de junio de 2022 el Colegio formula alegaciones en las que razona la aceptación o no de las modificaciones propuestas, y acompaña un nuevo texto de los Estatutos con los cambios introducidos.

El día 22 de junio de 2022 se presenta una certificación de la Secretaria de la Junta de Gobierno relativa a los preceptos concretos “objeto de modificación” para su adecuación “a la legalidad”, de acuerdo con el requerimiento de subsanación dirigido específicamente al efecto por la Consejería de Hacienda.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 12 de julio de 2022, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1.e) de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo

Consultivo, en conexión con el artículo 18.1.e) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 17.a) y 40.1.a) de la Ley y del Reglamento citados”.

Se adjunta una copia del expediente íntegro en soporte digital, junto a una diligencia expresiva de su autenticidad, un índice de documentos y un extracto de Secretaría en el que 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 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 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 9.2 del Real Decreto 1332/2000, de 7 de julio, por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales y de su Consejo General, la norma que establece que "Es requisito indispensable para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Industrial, hallarse incorporado al Colegio en cuyo ámbito territorial se tenga el domicilio profesional único o principal, bastando con ello para ejercer la profesión en todo el territorio español".

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 obsten 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 declare el ajuste a la legalidad y ordene la publicación, sin explicitarse otros trámites.

En el supuesto analizado, se ha librado informe por la Consejería en el que se trasladan al Colegio interesado las observaciones de legalidad formuladas, que no han sido acogidas en su integridad por el ente corporativo en el texto definitivo presentado, si bien tal falta de atención no ha generado requerimiento de subsanación por parte de la Administración.

Por otra parte, 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-, 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 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 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 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, 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 la elaboración de los Estatutos ha sido aprobada por la organización colegial (el proponente y su Consejo General) y la futura Resolución de la Consejería -cuya propuesta no ha sido remitida- previsiblemente se limitará a declarar "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, ha de fijarse un criterio coherente sobre qué se ha de transcribir y, en todo caso, la reproducción ha de ser literal, sin introducir modificaciones que puedan inducir a confusión sobre 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, ha de hacerse de tal modo que no exista equívoco 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.

En particular, no podemos dejar de advertir la pertinencia de ciertas correcciones técnicas que contribuirían a una mejor comprensión de la norma, debiendo destacarse al efecto que los cambios puntuales que se sugieren permitirían cumplir adecuadamente las recomendaciones en materia de estilo prescritas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992, así como en las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

En este sentido cabría considerar la modificación de determinadas expresiones, máxime cuando, como ocurre con algunos preceptos a los que nos referiremos (caso de los artículos 41.3, 44 o apartado 2 del artículo 60), constituyen innovación en cuanto a su redacción pero no respecto a su contenido, que permanece sustancialmente idéntico al de los anteriores Estatutos aprobados y ahora vigentes.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

Con carácter previo a las observaciones singulares sobre el proyecto, debe señalarse que el alcance de las mismas se extenderá al conjunto del articulado de los Estatutos presentado por el Colegio a la Administración. En primer lugar, porque según la documentación que se traslada a la Administración la aprobación se refiere a la totalidad del texto, no se aprueba como una modificación parcial ni se hace una indicación expresa de cuáles son los preceptos modificados, ya que únicamente se señalan aquellos que siendo

objeto de observación por la Administración no lo fueron, y, en segundo lugar, porque este análisis se hace en un momento posterior en el que resulta pertinente el contraste de legalidad, aun cuando se refiere a preceptos que materialmente no han sido modificados y sobre los que puede proceder formular observaciones de legalidad.

I. Parte dispositiva.

El artículo 1.1 de la norma, relativo a la "Constitución, funcionamiento y normativa aplicable", identifica el Colegio Oficial con "una Corporación Profesional de Derecho Público". Tal y como señalamos en el Dictamen Núm. 24/2022, la propia 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 artículo 1.2 de los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales y de su Consejo General, aprobados por Real Decreto 1332/2000, de 7 de julio, 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, tal y como advierte también la Consejería de Hacienda.

Precisamente una de las observaciones no atendidas y formuladas por la Consejería atañe al artículo 3.2, cuyo párrafo segundo expresa que "Excepcionalmente podrá supeditarse a una actividad o ejercicio temporal en territorio español el acceso de estos profesionales, únicamente cuando esté justificado por razones de orden público, de seguridad pública, de salud pública, o de protección del medio ambiente y sean proporcionados, y no discriminatorias, y su exigencia se motive suficientemente". Al respecto, coincidimos con el razonamiento expuesto en el requerimiento de subsanación dirigido al Colegio, por cuanto la aludida restricción no puede ser impuesta por los colegios profesionales, que carecen de competencia para ello. Este párrafo reproduce parcialmente la previsión establecida en el artículo 12.3 de la Ley

17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio (“Excepcionalmente, podrá supeditarse el acceso de estos prestadores a una actividad de servicios o su ejercicio temporal en territorio español al cumplimiento de los requisitos que en cada caso determine la legislación sectorial aplicable, únicamente cuando estén justificados por razones de orden público, de seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente; y sean, de conformidad con el artículo 5 de esta Ley, proporcionados y no discriminatorios y de forma suficientemente motivada./ La concurrencia de estas condiciones deberá ser notificada a la Comisión Europea según lo dispuesto en la Disposición adicional cuarta y deberá estar suficientemente motivada en la normativa que establezca tales requisitos”). La disposición adicional cuarta a la que se remite obliga a notificar a la Comisión “cualquier proyecto de norma legal o reglamentaria”, por lo que de la interpretación sistemática de ambos preceptos cabe concluir que “la normativa sectorial aplicable” que determine los requisitos y condiciones de este régimen de excepcionalidad habrá de establecerse en normas legales y reglamentarias, lo que descarta que tal medida pueda corresponder a los colegios profesionales. Por consiguiente, el referido párrafo de los Estatutos, en caso de que no se suprima, habrá de remitirse necesariamente a la mencionada Ley 17/2009, de 23 de noviembre, con una redacción similar o equivalente a la siguiente: “Excepcionalmente cuando así se establezca por los órganos administrativos competentes en aplicación de lo previsto en el artículo 11.2 de la Ley 17/2009, 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, podrá supeditarse el acceso de estos profesionales a una actividad de servicios o su ejercicio temporal en territorio español al cumplimiento de los requisitos que en cada caso determine la legislación sectorial aplicable”. 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.

Sí se acoge, en cambio, la recomendación realizada por la Consejería de Hacienda en el artículo 3.3, optándose por el mantenimiento de la redacción original, en la que se exceptúa del “requisito de incorporación al correspondiente Colegio” a “los Ingenieros Industriales sometidos a régimen funcional que desarrollen sus actividades exclusivamente en el seno de las Administraciones Públicas”. Sin embargo, y dado que -como refleja la jurisprudencia constitucional- el personal que ostenta la titulación de Ingeniero Industrial y que desempeña sus funciones al servicio de una Administración puede no ser solo funcional, sino también “estatutario o laboral” (Sentencia 3/2013, de 17 de enero -ECLI:ES:TC:2013:3-), resulta más preciso por razones de seguridad jurídica introducir tal referencia en el precepto, ahora limitado al personal vinculado por una relación funcional.

El artículo 3 incorpora, en las últimas alegaciones presentadas, la adición de un apartado 6 en el que se indica que “Sin perjuicio de lo señalado en los párrafos anteriores, en materia de colegiación se estará a lo que determine imperativamente la norma estatal, que será de aplicación preferente, decayendo el contenido de los Estatutos en aquello que la contraríe”; precisión que guarda relación con el contenido del apartado 4 del mismo precepto, a cuyo tenor “La obligatoriedad de la incorporación al Colegio para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Industrial se mantendrá tras la entrada en vigor de la Ley Estatal a la que se refiere la disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de distintas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, siempre que así se prevea en la mencionada Ley Estatal y en los términos por ella establecidos”. Sin perjuicio de recordar las consideraciones expuestas en el Dictamen Núm. 24/2022 en relación con 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, no podemos dejar de observar que la redacción de ambos apartados resulta mejorable. Ofrece, por ejemplo, mayor claridad una redacción similar a esta: “Hasta la entrada en vigor de una ley estatal que determine las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la

colegiación, se mantendrán las obligaciones de colegiación vigentes, y por consiguiente continuará siendo requisito indispensable para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Industrial hallarse incorporado” al Colegio “o a cualquiera de los Colegios Oficiales integrados en el Consejo General”.

El nuevo artículo 3 bis incluye en su apartado 4 la previsión de que las referencias formuladas en masculino genérico se entienden referidas tanto a mujeres como a hombres, y ello 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 relación con el artículo 24, concerniente a las “Funciones de la Junta General”, ha de atenderse la recomendación realizada por la Consejería de Hacienda de “suprimir el apartado o reformular su redacción” a fin de eliminar la actual atribución de la función de “aprobación de los Estatutos del Colegio, así como sus modificaciones”, a la Junta General del Colegio; previsión que vulnera lo dispuesto en los artículos 6.4 y 9.1.c) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, que otorgan tal competencia al Consejo General de la profesión. Debe, en consecuencia, aludirse a la “elaboración” o a la aprobación de los Estatutos “previa a su elevación al Consejo General”.

En relación con el artículo 26.5, que contiene diversas previsiones referentes a la Memoria anual que debe presentar la Junta, observamos, en aplicación concreta de lo advertido en la consideración relativa a técnica normativa sobre la adecuada separación entre el contenido que constituye reproducción y el que es adición respecto de la normativa estatal aplicable (en este caso, el artículo 11 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero), la conveniencia de acoger la propuesta de reformulación o de creación de un nuevo apartado realizada por la Consejería, a fin de distinguir convenientemente las previsiones establecidas en dicha Ley respecto de aquellas específicamente impuestas para el Colegio.

El artículo 41.3 prescribe que “Deberán incluirse en el Orden del día los asuntos que: a) Decida el Decano./ b) Los que solicite cualquier miembro de la Junta de Gobierno./ c) Los que sean solicitados suscritos al menos por el 3 por ciento del total de los colegiados”. Para mejorar la redacción de este apartado se propone el siguiente texto: “Deberán incluirse en el orden del día, además de aquellos asuntos que decida el Decano, los siguientes: a) Los que solicite cualquier miembro de la Junta de Gobierno./ b) Los que sean solicitados por al menos el 3 por ciento del total de los colegiados”.

El apartado 2 del artículo 44 dispone que “La no asistencia” de los miembros de la Junta de Gobierno “reiterada e injustificada podrá considerarse como falta, previo expediente disciplinario. Se tendrá por reiterada cuando no se asista a cuatro reuniones en el periodo de un año. Las Juntas convocadas con carácter de urgencia, no entran en el cómputo de asistencia”. Al respecto, se estima que reviste mayor claridad la estructuración de este apartado en dos párrafos, de forma similar a la siguiente: “2. La no asistencia reiterada e injustificada podrá considerarse como falta, previo expediente disciplinario./ Se considerará reiterada la falta de asistencia a cuatro reuniones en el periodo de un año, sin que se computen al efecto las Juntas convocadas con carácter urgente”.

El novedoso artículo 50.bis, dedicado a las "Sesiones Telemáticas", dispone que "Los órganos colegiados se podrán constituir, convocar, celebrar sus sesiones, adoptar acuerdos y remitir actas de forma presencial, a distancia o mixta, si así lo acuerdan y salvo que el reglamento interno recoja expresa y excepcionalmente lo contrario. Estas previsiones podrán ser desarrolladas por dicho reglamento". Con arreglo a su literalidad, parece admitirse que el reglamento pueda limitar (aun "excepcionalmente") la posibilidad de celebración de sesiones telemáticas que el nuevo precepto autoriza explícitamente. Si la pretensión es que, por vía reglamentaria, se establezcan supuestos excepcionales y tasados en los que no será viable la celebración telemática de las sesiones enunciada en el artículo, debe clarificarse la redacción.

El artículo 55, titulado "Archivo Documental", se dirige exclusivamente, y pese a su título, al establecimiento de una obligación para los colegiados. Así se desprende de su literalidad, pues en él se dispone que "De todos los documentos visados (sean Proyectos, Direcciones de Obra, etc.), deberá entregarse una copia al Colegio para su archivo, por un período a determinar por la Junta de Gobierno./ A efectos de contenido, tramitación, plazos de visado, tiempo de archivo, etc., de los documentos presentados a visar, los colegiados deberán cumplir las Normas Internas del Colegio que se fijen a este respecto"; contenido que resulta plenamente identificable y equivalente, en definitiva, con el deber de los colegiados de proceder a la entrega de la indicada "copia" de los documentos señalados, así como con el de cumplimiento de las "normas internas del Colegio" en la materia. En consecuencia, cabe valorar la supresión del precepto y la más adecuada reubicación de ese deber en el artículo 10, dedicado a las "Obligaciones de los colegiados", cuyo apartado 6 contempla precisamente la de "Presentar al visado sus documentaciones profesionales en todos los supuestos en que dicho requisito sea exigible"; ello sin perjuicio de discernir adecuadamente, en los términos expuestos en el apartado correspondiente a

técnica normativa, entre el contenido que constituye reproducción de los Estatutos generales y el propio de los particulares.

El apartado 2 del artículo 60, "Cargos elegibles", reitera en su inciso final la doble negativa en que incurre la redacción del actual apartado 3 del mismo precepto, al establecer que "Los miembros vacantes no podrán cubrirse sino por elección", expresión que puede sustituirse por la de "Los miembros vacantes se cubrirán exclusivamente por elección". Tal modificación se atendería a la recomendación en materia de "Aspectos estilísticos" proporcionada por las Directrices de Técnica Normativa de ámbito autonómico.

En cuanto al régimen disciplinario, objeto de una observación de legalidad por parte de la Consejería de Hacienda que no ha sido atendida, estimamos plenamente aplicable la observación que con carácter esencial realizamos en el Dictamen Núm. 24/2022 sobre la vigencia en la materia del "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 del Consejo de Estado, cuya doctrina al respecto, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se citaba allí).

Con carácter preliminar procede advertir que el cuadro de infracciones (artículo 78) es reproducción parcial del recogido en el Estatuto General, debiendo incluirse la oportuna referencia al mismo, sin perjuicio de señalar la pertinencia de observar la necesaria fidelidad al acometer tal reproducción; así, en los Estatutos Generales aprobados por Real Decreto 1332/2000, de 7 de julio, se tipifica como falta leve la "negligencia excusable en el cumplimiento de preceptos estatutarios o de acuerdos de los órganos rectores del Colegio o del Consejo General" -artículo 40.1.a)-, mientras que el artículo 78.2.b) de los

Estatutos Particulares se refiere a “negligencia leve” en el cumplimiento de dichos preceptos o acuerdos.

Sentado lo anterior, debemos recordar que, tal y como expusimos en el dictamen citado, aun siendo evidente que “el régimen disciplinario es la consecuencia del incumplimiento de las obligaciones colegiales, y en especial de las deontológicas”, 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-)”. Aun aceptándose que los Estatutos Generales reserven “adecuadamente a las infracciones leves los incumplimientos que no se describen”, considerando como falta leve “la negligencia leve en el cumplimiento de preceptos estatutarios” (como ocurre en los Estatutos Generales aplicables a la norma que nos ocupa) o “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 que realizan otros (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), estimamos improcedente la inclusión “entre las faltas graves o muy graves” de “aquellas que solo se identifican por referencia genérica al incumplimiento de deberes, sin remitirse siquiera a un precepto que detalle o especifique esas obligaciones”, pues -según hemos razonado- “las conductas sancionables han de reunir ciertas exigencias de tipicidad material” (Dictamen Núm. 24/2022). Conforme a este criterio resulta, en particular, inadecuada la tipificación efectuada en la letra f) del artículo 78.3, que sanciona, “en general, los demás casos de incumplimiento de los deberes profesionales o colegiales que no hayan sido ocasionados por un descuido leve y circunstancial” -debería, al menos, identificarse el precepto del Estatuto General que delimita tales deberes, sin perjuicio de que el artículo 40.2.f) se refiera a “descuido excusable” y no “leve”-. Igualmente reprochable es la referencia,

como falta grave, al “incumplimiento de los deberes profesionales establecidos en los presentes Estatutos o en los de la organización profesional, cuando resulte perjuicio para las personas que hayan solicitado o concertado la actuación profesional” -letra j) del apartado 3-, infracción no tipificada en el Estatuto General, resultando especialmente confusa, por cierto, la distinción entre “los presentes Estatutos” y “los de la organización profesional”. 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.

Por otra parte, y en relación con la tipificación como sanción de la “suspensión del ejercicio profesional”, 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).

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 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,