

<p>Expediente: 45/2000 Órgano: Pleno Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral de Colegios Profesionales. Dictamen: 43/2000, de 30 de octubre</p>

DICTAMEN

En Pamplona, a 30 de octubre de 2000,

el Pleno del Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; don Pedro Charro Ayestarán, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo Ponente don José María San Martín Sánchez,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1 Formulación de la consulta.

El día 1 de septiembre de 2000 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Vicepresidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el art. 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), y en ausencia del Presidente del Gobierno, se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el art. 17.1.a) de la LFCN, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se

aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral de Colegios Profesionales.

En el expediente figuran los siguientes documentos:

1. Orden Foral sometiendo a información pública el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral de Colegios Profesionales.

2. Publicación de la Orden Foral anterior en el Boletín Oficial de Navarra.

3. Alegaciones del Colegio de Arquitectos al contenido del art. 3.1 del Proyecto de Reglamento sometido a información pública.

4. Alegaciones del Colegio de Ingenieros de Caminos al contenido de los arts. 3 y 23 del mismo Proyecto.

5. Oficio del Director General de Interior del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra al Colegio de Arquitectos notificándole la modificación introducida al artículo 3.1 del Proyecto.

6. Oficio de la misma Dirección remitido al Colegio de Ingenieros de Caminos con idéntico contenido.

7. Informe jurídico de la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de la Dirección General de Interior sobre el contenido del Proyecto.

8. Informe del Secretario Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior sobre el contenido y la procedencia del dictamen del Consejo de Navarra.

9. Acuerdo del Gobierno de Navarra de 21 de agosto de 2000 por el que se toma en consideración el Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral de Colegios Profesionales.

10. Proyecto sometido a dictamen.

En sesión del Pleno del Consejo de Navarra, celebrada el día 21 de septiembre de 2000, se adoptó el acuerdo de ampliar en treinta días naturales los plazos en curso para evacuar los dictámenes no emitidos que hasta este momento se le han solicitado, y que no hayan sido afectados por otros acuerdos de ampliación, entre los que se encuentra el presente. Dicho acuerdo fue notificado, con fecha 25 de septiembre, al Presidente del Gobierno de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Competencia del Gobierno de Navarra, carácter preceptivo del dictamen y emisión por el Pleno del Consejo de Navarra.

El Decreto Foral sometido a dictamen de este Consejo de Navarra se dicta en desarrollo de la Ley Foral 3/1998, de 6 de abril, de Colegios Profesionales (en adelante LFCP), cuya disposición final primera faculta al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones sean precisas para su desarrollo reglamentario. Por tanto, el Gobierno de Navarra es competente para aprobar el repetido Decreto Foral.

Por otra parte, aunque, de acuerdo con lo establecido en el art. 17.1.a) de la LFCN, este dictamen debería ser emitido por la Comisión Permanente del Consejo de Navarra, el Pleno del Consejo, en sesión celebrada el día 21 de septiembre de 2000, acordó recabar para sí, al amparo de lo dispuesto en el art. 16.1.g) "in fine" de la misma Ley, a propuesta de aquélla, la evacuación de la consulta.

II.2ª. Tramitación del Reglamento.

Conforme a lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, las disposiciones reglamentarias se dictarán de acuerdo con lo establecido en dicha Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo. El art. 57 de la misma Ley Foral, en su apartado 1, ordena que los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, sean elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación; y autoriza, en su apartado 2, al Consejero competente para someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación.

Los arts. 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, contenían las normas de elaboración de las disposiciones de carácter general, a las que se remitió la Ley Foral 23/1983. Tales preceptos que no fueron derogados por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC), lo han sido, sin embargo, por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, por lo que ha de entenderse que la remisión

efectuado por el art. 51 de la Ley Foral 23/1983 ha quedado sin contenido, dado que los arts. 23 y 24 de la Ley 50/1997, que han venido a sustituir a los anteriores, no regulan el procedimiento administrativo general, sino el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno de la Nación.

No obstante, tal como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo con anterioridad, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad, informes que, en el presente caso, se limitan a los emitidos por el Secretario Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior y por la Jefa de Sección de Régimen Jurídico de la Dirección General de Interior del mismo Departamento.

La parquedad de la legislación foral y la ausencia de una regulación general han motivado que este Consejo de Navarra -a partir de los principios y reglas contenidos en la Constitución Española (desde ahora CE), en particular los configuradores de la Administración como una organización al servicio objetivo de los intereses generales que ha de actuar con eficacia y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (artículo 103.1 CE) y el principio de audiencia (artículo 105 CE)-, haya sugerido en anteriores ocasiones la cabal regulación legal en el Derecho navarro del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.

Mientras no exista una norma legal donde se regule de forma más detallada el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general en la Comunidad Foral de Navarra, es al propio Gobierno de Navarra, a los órganos titulares de la potestad

reglamentaria, o a los órganos con competencia para iniciar e impulsar el procedimiento de aprobación de las normas reglamentarias, a quienes corresponde determinar qué informes, estudios y actuaciones -además de los expresamente previstos para casos concretos, como puede ser, en esta ocasión el dictamen del Consejo de Navarra como órgano consultivo superior de la Comunidad Foral- han de preceder a la aprobación de la norma reglamentaria, para garantizar su legalidad, acierto y oportunidad.

En el presente caso, -repetimos- el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Colegios Profesionales, viene precedido de dos informes emitidos por la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior y por la Sección de Régimen Jurídico de la Dirección General de Interior del mismo Departamento, por lo que la tramitación del Decreto Foral sometido a dictamen ha de entenderse ajustada a Derecho.

II.3ª. Análisis del proyecto de Decreto Foral sobre Colegios Profesionales.

Preámbulo.

El preámbulo del proyecto de Decreto Foral sobre Colegios Profesionales contiene, en su párrafo primero, la afirmación genérica de que el reglamento de desarrollo de la LFCP, aprobado mediante el reseñado Decreto Foral, se enfoca desde la perspectiva de una norma que completa las disposiciones legales, en los aspectos necesitados de desarrollo pormenorizado, sin ánimo de que conforme un cuerpo normativo completo, añadiendo, en su párrafo segundo, descendiendo ya a lo concreto, que la regulación del Registro de Colegios Profesionales y Consejos de Colegios de Navarra, "a tenor de la exclusiva función de publicidad y del carácter

potestativo que la Ley confiere a la inscripción, se desarrolla en términos de técnica organizativa sin mayor incidencia en los aspectos sustantivos de la dinámica de estas corporaciones", afirmaciones que resultan acordes, esencialmente, con el contenido del Reglamento, por lo que nada cabe objetar al repetido preámbulo.

Disposiciones generales.

En el Capítulo I (arts. 1º al 3º) del Decreto Foral dictaminado se analizan las disposiciones generales (objeto, fines y funciones y convenios de colaboración). En los citados preceptos, que vienen a reproducir lo establecido en la LFCP, se introduce una única innovación respecto del contenido de la Ley que desarrollan, producto de la aceptación, en fase de elaboración del Decreto Foral, de las alegaciones formuladas por el Colegio de Arquitectos Vasco-Navarro (Delegación de Navarra) y por el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (Demarcación de Pamplona). La LFCP, en su artículo 4.2, señala que "las Administraciones Públicas de Navarra podrán establecer convenios de colaboración con los Colegios Profesionales y Consejos de Navarra para la realización de actividades de interés común". Por su parte, el artículo 3.1 del Proyecto de Reglamento es del tenor literal siguiente: "Para la realización de actividades de interés común, las Administraciones Públicas de Navarra podrán establecer convenios de colaboración con los Colegios Profesionales y Consejos de Colegios de Navarra inscritos en el Registro ... y **con aquéllos otros que, teniendo un ámbito de actuación superior al de la Comunidad Foral, sus colegiados desarrollen su actividad profesional dentro de Navarra**".

De la comparación de ambos preceptos, legal y reglamentario, se deduce, de forma incontestable, que el segundo introduce una innovación respecto del primero, pero ello no acarrea la ilegalidad de la disposición

reglamentaria, porque, a juicio de este Consejo, tal innovación no rebasa la habilitación contenida en la disposición adicional primera de la LFCP, ya que, como tiene dicho el Tribunal Supremo en sentencia de 5 de diciembre de 1998 **"Sería absurdo, en efecto, partir de la consideración de que un reglamento ejecutivo no puede ser innovador, ya que de ser así su utilidad mermaría considerablemente y el propio ensamblaje con la ley se resentiría"**, si bien, como se dice en la misma sentencia **"las innovaciones, obviamente, requerirán que se cumplan dos condiciones: que exista habilitación legal en forma de ley previa que desarrollar, y la segunda que la innovación no rebase los términos de la habilitación, yendo en contra de los preceptos de la Ley habilitante o del resto del ordenamiento"**, condiciones que, cabalmente, se cumplen en el presente caso, porque existe la habilitación legal y la innovación no rebasa los términos de la habilitación que, como tiene declarado el mismo Tribunal Supremo, en sentencia de 30 de marzo de 1999, **"no puede quedar constreñida a la simple reproducción y aclaración de la norma delegante, ya que entonces su función sería efímera, sino que ha de cumplimentarla en la medida que sea indispensable para que aquélla adquiera su plena efectividad ..."**, añadiendo la propia sentencia que **"... para desentrañar cuál ha de ser el complemento indispensable del reglamento, no basta acudir a lo expresamente previsto en la Ley habilitante, sino que ha de tenerse en cuenta, en primer término, cuál es la finalidad que se persigue con su dictado y, en segundo lugar, cuál es el marco en que dicha norma con rango de ley se dicta"**, circunstancias éstas que trasladadas al caso que nos ocupa, obligan a concluir que las innovaciones a la Ley analizadas, introducidas por el Reglamento, no se oponen sino que complementan la LFCP.

El mismo artículo del Reglamento, en su apartado 2, amplía el contenido del artículo 4.2 de la LFCP regulando cuál ha de ser el contenido

de los convenios de colaboración y lo hace reproduciendo el apartado 2 del artículo 6 de la LRJ-PAC que fija las circunstancias que se deberán especificar en los convenios de colaboración que se celebren entre la Administración General del Estado y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma y los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias.

Creación de los Colegios Profesionales.

El capítulo II del Reglamento viene a reproducir, en sus artículos 4º, 5º y 6º, apartado 1, las disposiciones contenidas en los artículos 7 y 8, apartados 1 y 2 de la LFCP, regulando en sus artículos 6º al 9º, ambos inclusive, el procedimiento de creación de los Colegios Profesionales, llevando a cabo el desarrollo reglamentario previsto en el apartado 2 "in fine" del artículo 8º de la LFCP, por lo que nada cabe objetar a su contenido.

Segregación.

En el Capítulo III, el proyecto de Decreto Foral prevé la constitución de los Colegios Profesionales para el ámbito de Navarra, por segregación de otro de ámbito territorial superior, regulando en los artículos 11º a 13º, ambos inclusive, el procedimiento a seguir, dando cumplimiento así a la previsión contenida en el apartado 3 del artículo 8 de la LFCP, que señala que tal segregación se llevará a cabo mediante Decreto Foral, de acuerdo con lo que disponga la normativa aplicable a éste.

No procede por tanto hacer, en este caso, objeción alguna al contenido del Capítulo III del proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen de este Consejo.

Fusión, absorción, cambio de denominación y disolución.

El Capítulo IV del Reglamento se refiere a la fusión, absorción, cambio de denominación y disolución, regulando, separadamente, el procedimiento de fusión, absorción o cambio de denominación y el de disolución de los Consejos Profesionales, no estableciéndose exigencia alguna que no esté prevista en la LFCP.

Consejos navarros de Colegios Profesionales.

El Reglamento regula en su Capítulo V los Consejos Navarros de Colegios Profesionales, limitándose a reproducir prácticamente disposiciones legales, introduciendo respecto de la LFCP como única innovación el procedimiento de extinción de los citados Consejos no previstos en aquélla, innovación que, a juicio de este Consejo, no se opone sino que complementa la LFCP, por las mismas razones aducidas en relación con el Capítulo I del mismo.

Estatutos de los Colegios Profesionales.

La regulación de los Estatutos de los Colegios Profesionales viene recogida en el Capítulo VI del Reglamento. En el artículo 21, primero de los dos preceptos que integran el Capítulo, se vienen a reproducir las disposiciones legales. Por el contrario, en el artículo 22, inmediato siguiente, se fija un contenido mínimo para los Estatutos de los Colegios Profesionales, cuando en el párrafo segundo de su artículo 6 de la LFCP establece que "los Colegios Profesionales de Navarra aprobarán sus estatutos de forma autónoma, sin más limitaciones que las impuestas por las leyes".

A juicio de este Consejo, dicho precepto, al establecer unas limitaciones a la autonomía reconocida en la LFCP a los Colegios Profesionales para la aprobación de sus estatutos, mediante la exigencia de que éstos tengan un contenido mínimo, ha de considerarse ilegal, porque, como tiene declarado con reiteración el Tribunal Constitucional (sentencias 55/1989, de 23 de febrero y 30/1991, de 6 de junio, entre otras) **los reglamentos ejecutivos de leyes**, naturaleza jurídica de la que participa el dictaminado, **deben seguir estrictamente el espíritu y la finalidad de la ley habilitante que les sirve de fundamento**. El espíritu y la finalidad de la LFCP, en esta materia, son claros: que los Colegios Profesionales aprueben sus Estatutos de forma autónoma, y, por tanto, las restricciones que a tal autonomía suponen las exigencias contenidas en el artículo 22 del Reglamento hacen que éste haya de ser considerado ilegal, ilegalidad derivada de la vulneración de lo prevenido en el artículo 6 de la LFCP que, conforme a lo establecido en el art. 62.2 de LRJ-PAC, acarrea la nulidad de pleno derecho del repetido precepto reglamentario.

Registro de Colegios Profesionales y Consejos de Colegios.

Dedica el Reglamento su último Capítulo (el VII) a regular el Registro de Colegios profesionales y Consejos de colegios, viniendo a reproducir, en cuanto a la inscripción y contenido de la misma, lo establecido en la LFCP, ampliando las disposiciones legales mediante la regulación del procedimiento de inscripción (art. 25), y organización del Registro y publicidad, para lo que existe una habilitación legal en el apartado 2 del artículo 19 de LFCP, haciéndose obligado puntualizar, en cuanto a la publicidad se refiere, que se limita a establecer que el derecho de acceso al Registro de Colegios Profesionales se ajustará a lo previsto en el art. 37 de la LRJ-PAC.

III. CONCLUSIÓN

Las disposiciones del Decreto Foral sometido a dictamen son conformes con el ordenamiento jurídico con la sola excepción del artículo 22 del mismo que vulnera lo dispuesto en el artículo 19.2 de la LFCP por lo que, debe ser suprimido.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.