



Dictamen nº 245/2014

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 27 de agosto de 2014, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Industria, Empresa e Innovación (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 29 de julio de 2013, sobre Anteproyecto de Ley de creación del Colegio Oficial de Ingenieros Químicos de la Región de Murcia (expte. 285/13), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 15 de julio de 2010, x, en representación de una denominada *"Comisión Gestora de creación del Colegio Oficial de Ingenieros Químicos de la Región de Murcia"* presentó un escrito, dirigido a la Consejería de Presidencia y Administración Pública de esta Administración regional, en el que solicita, previos los trámites pertinentes, la creación del citado Colegio (en adelante, COIQMU).

Acompaña a su escrito diversos documentos:

- Una denominada *"acta de reunión de constitución de la Junta Gestora para la creación del COIQMU"*, que es un documento privado, fechado el 7 de marzo de 2008, firmado sólo por el compareciente, en el que, en síntesis, se refleja que en tal fecha una serie de personas (19), tituladas en Ingeniería Química (relacionadas en un documento, sin firmar, anexo a dicha acta, donde se consignan sus DNI y dirección de correo electrónico) más las tres personas que cita la propia acta, así como la presidenta de la *"Asociación de Ingenieros Químicos de Murcia (AIQUIMU)"*, se reunieron para constituir la mencionada Junta Gestora.
- Una denominada *"acta de constitución de la Junta Rectora encargada de la creación del Ilustre COIQMU"*, en donde se expresa que en la reunión antes referida se constituyó tal Junta Gestora, formada por el compareciente y cuatro personas más, que designaron al primero como su portavoz. Este documento viene firmado por las indicadas cinco personas.
- Un borrador de Estatutos del futuro COIQMU.

- Un informe sobre la necesidad de crear el citado Colegio, a partir de la existencia del título universitario oficial de Ingeniero Químico, aprobado por el Real Decreto 923/1992, de 17 de julio, y su implantación en la Universidad de Murcia, Facultad de Química, desde 1995, aportando un plan de estudios de la Licenciatura (hoy del Grado, cuyo último plan de estudios aprobado fue publicado por Resolución del Rectorado de dicha Universidad de 30 de junio de 2010, BOE del 15 de julio).

- Diversos documentos de apoyo a la creación del Colegio, fundado en el hecho de que en la Región de Murcia no existe un Colegio Profesional que represente en exclusiva a los Ingenieros Químicos, suscritos por los representantes de varias entidades: la AIQUIMU antes citada, el Colegio Oficial de Químicos de Murcia, la Asociación de Químicos de Murcia, la Junta y el Departamento de Ingeniería Química de la Facultad de Química la Universidad de Murcia, los Colegios Profesionales de Ingenieros Químicos de la Comunidad Valenciana, de Galicia y de Castilla-La Mancha, y la Federación Española de Ingenieros Químicos.

- Copia de las respectivas leyes autonómicas de creación de los tres Colegios Profesionales de Ingenieros Químicos antes indicados.

SEGUNDO.- Mediante oficio de 3 de septiembre de 2009, el Secretario General de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, de conformidad con lo previsto en el artículo 3.1 del Decreto regional 83/2001, de 23 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley de Colegios Profesionales y se regula el Registro de Colegios Profesionales y de Consejos de Colegios de la Región de Murcia, remite la citada documentación a la Consejería de Universidades, Empresa e Investigación, por entender que sus competencias son las que guardan una más directa relación con la profesión de que se trata.

TERCERO.- Mediante oficio de 14 de marzo de 2012, el Secretario General de esta última Consejería, con fundamento en el artículo 4 de la Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de los Colegios Profesionales de la Región de Murcia (LCPMU), otorga un trámite de audiencia a los Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales y de Ingenieros Técnicos Industriales de la Región de Murcia, por considerarlos "afectados" por la posible creación del pretendido nuevo Colegio

CUARTO.- El 4 de abril de 2012 el segundo de los citados Colegios presenta un escrito de alegaciones en el que concluye lo siguiente: a) el título de Ingeniero Químico es un título a extinguir; b) la Química Industrial es una especialidad dentro de los planes de estudios conducentes a la obtención del título oficial que habilita para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Industrial, según se desprende de la Orden CIN/351/2009, de 9 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico Industrial; c) varios alumnos de tercer curso del Grado en Ingeniería Química de la Universidad de Murcia han solicitado colegiarse en el citado Colegio, como permite sus Estatutos, lo que ha sido aceptado por éste; d) no existe la profesión regulada de Ingeniero Químico, y la jurisprudencia del Tribunal Supremo determina que la denominación colegial debe basarse en una profesión regulada, como es la de Ingeniero Técnico Industrial. Por todo ello, se opone a la creación del nuevo Colegio.

QUINTO.- Obra en el expediente un escrito del portavoz de la Comisión Gestora antes mencionada, presentado el 14 de mayo de 2012, en el que formula alegaciones respecto del anterior escrito del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales. En síntesis, expresa que es indudable la existencia de la profesión de Ingeniero Químico, como lo demuestra la Resolución de 8 de junio de 2009, de la Secretaría General de Universidades, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Universidades por el que se establecen recomendaciones para la propuesta por las universidades de memorias de solicitud de títulos oficiales en los ámbitos de la Ingeniería

Informática, Ingeniería Técnica Informática e Ingeniería Química, en virtud de lo cual la Universidad de Murcia obtuvo de dicho Consejo la verificación del plan de estudios (y el Consejo de Ministros acordó el correspondiente carácter oficial) del título de Graduado en Ingeniería Técnica, que fue publicado por Resolución del Rectorado de dicha Universidad de 30 de junio de 2010, y posteriormente de nivel de Máster; que la existencia de la Orden CIN/351/2009, sobre los Ingenieros Técnicos Industriales, no es óbice para considerar existente la profesión de Ingeniero Químico y, por tanto, el derecho a tener un Colegio propio, sin perjuicio de que los graduados en Ingeniería Química puedan colegiarse también en otros Colegios, como el de Ingenieros Técnicos Industriales, y que lo que está a extinguir es este último título académico.

SEXTO.- El 15 de mayo de 2012, el Asesor Facultativo de la Secretaría General de la Consejería de Universidades, Empresa e Investigación emite un informe en el que, en síntesis, se destaca que la profesión de Ingeniero Químico, configurada a partir de la creación del correspondiente título académico oficial a virtud del Real Decreto nº 923/1992, de 17 de julio, no tiene carácter reservado, por no existir una norma con rango legal que así lo establezca, como exige el artículo 36 de la Constitución. Ello hace que no pueda constituirse, en torno a dicha profesión, un Colegio profesional de adscripción obligatoria para los referidos titulados, pero sí voluntaria, siempre que existan razones de interés público para la creación de dicho Colegio, según demuestra la práctica legislativa del Estado y de las CCAA en los últimos años, como ha puesto de manifiesto el Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

A partir de lo anterior, el informante considera que, como ya demuestran los tres antecedentes autonómicos en la materia, existen razones de interés público para la creación del Colegio en el ámbito de la Región de Murcia, con una adscripción voluntaria; razones atinentes tanto a la defensa de los profesionales colegiados como de los destinatarios de sus servicios profesionales, dados los sectores en los que actúan aquéllos, relacionados en mayor o menor medida con la salud o la seguridad de las personas, además de constituir el nuevo Colegio un adecuado ente de interlocución con las diversas Administraciones públicas. Asimismo señala que, conforme considera el citado Consejo Jurídico, el requisito establecido en el artículo 4 LCPMU atinente a la "petición mayoritaria" de creación del Colegio por parte de los profesionales interesados, ha de referirse propiamente a los Colegios a que se refiere dicha Ley, que son aquellos que se vinculan con profesiones cuyo ejercicio esté legalmente reservado a la posesión de un título oficial, no siendo el caso que nos ocupa, según se dijo.

SÉPTIMO.- El 21 de mayo de 2012 el Jefe de Servicio Económico y de Contratación de la citada Secretaría General emite un informe en el que concluye que la eventual aprobación de una ley regional de creación del pretendido Colegio Profesional no conllevará gastos para la Administración regional.

OCTAVO.- El 4 de febrero de 2013 el Asesor Facultativo ya citado emite un informe en el que concluye que la aprobación del borrador de Anteproyecto de ley de creación del Colegio Oficial de Ingenieros Químicos de la Región de Murcia que se adjunta no contiene ningún impacto por razón de género.

NOVENO.- El 5 de febrero de 2013, el Servicio Jurídico de la citada Secretaría General emite informe favorable sobre dicho borrador de Anteproyecto, en el que, en síntesis, se acogen las mismas consideraciones esenciales expresadas en el ya citado informe de 15 de mayo de 2012, del Asesor Facultativo de dicha Secretaría General.

DÉCIMO.- El 15 de febrero de 2013, el Consejo de Gobierno tomó conocimiento del citado borrador de Anteproyecto y, a la vista del mismo y de lo tramitado, acordó que se diera audiencia a las Universidades implantadas en la Región de Murcia y a los Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales, de Ingenieros Técnicos Industriales y de Químicos de la Región de Murcia, y posteriormente los informes preceptivos de la Vicesecretaría

UNDÉCIMO.- Mediante oficios de 12 de febrero de 2013, el Secretario General de la Consejería consultante traslada el citado borrador de Anteproyecto de ley a las distintas Consejerías de la Administración regional, a los efectos de que presenten las observaciones que consideren oportunas.

DUODÉCIMO.- En diferentes fechas algunas de dichas Consejerías presentaron escritos realizando observaciones no esenciales o de simple mejora técnica del texto de Anteproyecto. No obstante, se destaca el informe de 1 de marzo de 2013 del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia, en el que se formulan dos observaciones: a) Se debe tener en cuenta que el Ministerio de Economía y Competitividad está tramitando un Anteproyecto de ley de servicios profesionales, que afectará a la normativa estatal y autonómica en materia de colegios profesionales y a las reservas normativas sobre ejercicio de profesiones y actividades profesionales hasta ahora existentes; b) Debe solicitarse a dicha Consejería el informe preceptivo establecido en el artículo 3.3 del Decreto regional 83/2001, citado en su momento.

DECIMOTERCERO.- Mediante oficios de 22 de marzo de 2013, el Secretario General de la Consejería consultante remitió un nuevo borrador de Anteproyecto de ley a las Universidades y Colegios Profesionales indicados en el acuerdo del Consejo de Gobierno antes referido.

DECIMOCUARTO.- El 16 de abril de 2013, el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales de la Región de Murcia presentó un escrito de alegaciones en el que, en síntesis, señala lo siguiente: a) el título oficial de Ingeniero Químico que se imparte en la Universidad de Murcia desde 1995 quedará extinguido en 2014, en que se sustituirá por el título de Graduado en Ingeniería Química, conforme a la Orden CIN/351/2009, que conduce a la profesión de Ingeniero Técnico Industrial, por lo que en el Colegio que se pretende crear sólo podrán integrarse titulados hasta dicho año 2014; b) no existe la profesión regulada de ingeniero químico, por lo que, si los Colegios profesionales tienen como fines, entre otros, ordenar la respectiva profesión, el pretendido Colegio no podrá desempeñar tal fin; c) si lo pretendido es que el nuevo Colegio integre a los titulados del nuevo Grado en Ingeniería Química, ello sería contrario a Derecho, pues, dado que según la legislación estatal y autonómica vigente no puede constituirse, para el mismo ámbito territorial, más de un Colegio Oficial de la misma profesión, y que en virtud de la citada Orden ministerial el título de graduado en ingeniería química sólo dará acceso a la profesión regulada de Ingeniero Técnico Industrial, ya existe el Colegio autonómico para dicha profesión, que es el Colegio alegante; d) reitera la solicitud de integración en dicho Colegio de un grupo de alumnos del Grado en Ingeniería Industrial, lo que se aceptó por así permitirlo sus Estatutos; e) conforme con la futura ley de servicios y colegios profesionales será improcedente la creación del pretendido Colegio Profesional, por lo que no tiene sentido su creación, que casi con toda seguridad obligará a retrotraer la situación al momento anterior a la pretendida creación de dicho Colegio, con el consiguiente perjuicio para los interesados. Por todo ello, reitera su oposición a la creación de tal Colegio.

DECIMOQUINTO.- El 24 de mayo de 2013 el Secretario General de la Consejería consultante solicita de la de Presidencia el informe preceptivo a que se refiere el artículo 3.3 del citado Decreto regional 83/2001, siendo emitido el 2 de julio de 2013.

En dicho informe se expresa, en síntesis, en línea con los informes jurídicos precedentes, que la profesión de Ingeniero Químico, que existe a partir de la creación del título académico oficial mediante RD 932/1992, no es una profesión cuyo ejercicio esté reservado a la posesión de tal título, lo que sólo podría hacerlo, en su caso, una ley estatal, conforme con el artículo 36 de la Constitución y la jurisprudencia constitucional. Añade que, no obstante, y

como ha señalado este Consejo Jurídico, la actividad legislativa estatal y autonómica posterior a la vigente Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales (LCP), revela que es posible la creación legal de colegios profesionales de adscripción voluntaria, en casos de profesiones referidas a un determinado título oficial, aun cuando el ejercicio de la correspondiente profesión no esté reservado o condicionado a la posesión de tal título; y que procederá la creación del Colegio, para que se puedan integrar en él dichos titulados, si, en el concreto caso de que se trate, existen suficientes razones de interés público para la creación de una Corporación colegial de tal naturaleza.

DECIMOSEXTO.- El 23 de julio de 2013, la Vicesecretaria General de la Consejería consultante, a la vista de todo lo actuado, informa favorablemente la aprobación del Anteproyecto de ley de referencia, previo Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

DECIMOSÉPTIMO.- En la fecha y por el órgano indicado en el encabezamiento del presente se solicitó el preceptivo Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente y su extracto e índice reglamentarios.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre un Anteproyecto de Ley regional de creación de un Colegio Profesional, concurriendo así lo previsto en el artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Promoción del procedimiento y trámites del mismo.

Sin perjuicio de lo que se dirá sobre el fondo del asunto en las siguientes Consideraciones, procede realizar previamente algunas observaciones sobre la promoción del presente procedimiento normativo y sobre los trámites realizados en el mismo.

I. En primer lugar, debe recordarse que, como especialidad normativa aplicable a los proyectos de ley de creación de un Colegio Profesional regional, el artículo 4 LCPMU exige una *"petición* (de creación de un Colegio Profesional de ámbito autonómico, dirigida a la Administración regional) *mayoritaria de los profesionales interesados*". Ello implica que la Consejería competente debe verificar, con carácter previo a cualquier otro trámite, ex artículo 3.2 del Decreto regional 83/2001, que la petición de que se trata proviene de personas que, por ejercer, o por presumirse razonablemente que puedan ejercer, su profesión en el ámbito territorial de la Región de Murcia, estén en posesión del título oficial en torno al cual se hubieran de agrupar colegialmente, y que, además, pueda considerarse que tales peticionarios titulados constituyen el sentir o parecer mayoritario de los profesionales que habrían de integrarse en el Colegio a crear. Sobre este segundo requisito del carácter mayoritario de la petición,

este Consejo Jurídico ha realizado algunas observaciones en anteriores Dictámenes sobre creación de otros Colegios Profesionales, a las que nos remitimos, si bien esta cuestión aparece ahora como secundaria no sólo por las consideraciones de fondo a que luego se hará referencia, sino porque, en primer lugar, y a la vista del expediente remitido, las únicas personas que han de considerarse peticionarias son sólo las cinco que suscriben la llamada *"acta de constitución de la Junta Rectora encargada de la creación del Ilustre COIQMU"*, pues no consta fehacientemente la representación de las demás personas sobre las que aquellas cinco afirman que solicitan también la creación del Colegio en cuestión; y, en segundo lugar, no se acredita que tales cinco personas estén en posesión del título oficial (Licenciatura, Grado o Máster) en Ingeniería Química de que se trata.

De esta forma, como trámite previo a cualquier otro, la Consejería consultante debió haber requerido al compareciente para que acreditara la representación de las personas en nombre de las que decía actuar, o bien, más sencillamente y como se ha hecho en anteriores procedimientos análogos al presente, para que se presentasen las correspondientes solicitudes de creación del Colegio suscritas por todos los interesados y acompañadas de copia compulsada del correspondiente título oficial. La carencia de lo anterior impediría en este momento la aprobación del Anteproyecto de ley de referencia.

II. Por otra parte, no se entiende que, una vez que el Consejo de Gobierno, mediante el acuerdo de 15 de febrero de 2013 reseñado en el Antecedente Décimo, decidiese que el trámite de participación de los interesados fuese mediante el otorgamiento de un trámite de audiencia a las Universidades regionales y los Colegios Profesionales indicados en dicho acuerdo, se otorgase un trámite de alegaciones a las diferentes Consejerías, que no es preceptivo a la vista de lo establecido en el artículo 46 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, ni lo exige la LCPMU o su reglamento de desarrollo (el ya citado Decreto 83/2001). Sí se comprende que se recabase, aun no siendo citado en tal acuerdo, el informe previsto en el artículo 3.3 de dicho Decreto, por ser preceptivo en la tramitación de estos Anteproyectos.

TERCERA.- Contenido del Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen.

El Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen consta de una Exposición de Motivos; artículo 1, de creación del Colegio Profesional de referencia; artículo 2, sobre su ámbito territorial regional; artículo 3, sobre la integración en dicho Colegio, con carácter voluntario, salvo que la legislación estatal aplicable estableciera su obligatoriedad, a los profesionales que estén en posesión de la titulación oficial de Ingeniero Químico regulada de conformidad con el RD 923/1992 y el RD 1393/2007 (de posterior cita), o de títulos reconocidos, homologados o convalidados en orden al ejercicio profesional como ingeniero químico; artículo 4, sobre las relaciones de dicho Colegio con la Administración Regional; artículo 5, sobre el régimen jurídico del Colegio; Disposición Transitoria Primera, sobre aprobación de los Estatutos provisionales del Colegio, incluyendo lo relativo al censo de profesionales y la asamblea colegial constituyente; Disposición Transitoria Segunda, sobre los Estatutos definitivos del Colegio; y Disposición Final Única, sobre entrada en vigor de la Ley.

CUARTA.- La próxima aprobación por el Gobierno del Proyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales y su previsible influencia en el caso planteado.

I. Conforme se expuso en los Antecedentes, la Consejería de Presidencia y el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales pusieron de manifiesto en el procedimiento la posible incidencia que habría de tener, en el régimen jurídico de los Colegios Profesionales, la aprobación de la futura Ley estatal de Servicios y Colegios Profesionales (LSCP).

La relevancia de dicha futura Ley, en cuanto con ella se prosigue con el proceso de plena incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado, es sobradamente conocida. Se continúa así con el proceso emprendido, esencialmente, y por lo que aquí interesa, con la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes (entre ellas la LCP) para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Dicha LSCP, con fundamento en los artículos 149.1.1^a, 18^a y 30^a, en relación con el 36 de la Constitución española, regulará con carácter básico, entre otros aspectos, y por lo que ahora interesa, los requisitos necesarios para crear un Colegio Profesional en España, ya sea de adscripción voluntaria u obligatoria. Todo ello conforme con la jurisprudencia constitucional recaída en la materia, que reconoce al Estado su competencia para establecer con carácter básico tales determinaciones (vgr. la STC 201/2013, de 5 de diciembre, y las que en ella se citan).

El primer Anteproyecto de LSCP que se conoce públicamente, aprobado el 2 de agosto de 2013, fue sometido a información pública, a través de la página web del Ministerio de Economía y Competitividad, desde el 5 de agosto al 23 de septiembre de 2013. Posteriormente, se han conocido otros textos, de noviembre y diciembre de 2013, siendo este último el que fue objeto de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo legalmente exigible elaborada por el citado Ministerio. Dicho Anteproyecto fue sometido a Dictamen del Consejo de Estado, que lo emitió el 27 de febrero de 2014 (nº 1434/2013), con carácter favorable, a reserva de una objeción de carácter sustancial (relativa a la pretendida supresión de la incompatibilidad entre las profesiones de abogado y procurador) y diversas observaciones de mejora técnica del texto. A la vista de dicho Dictamen, se conoce un nuevo Anteproyecto, de julio de 2014, que parece ser el que aprobará el Gobierno como Proyecto de Ley para su remisión a las Cortes Generales. Todos los anteriores documentos pueden ser conocidos, hasta la fecha, a través de la página web del Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España (www.ciccp.es, en el apartado "comunicación-publicaciones").

La muy avanzada tramitación del Anteproyecto de LSCP que se desprende de los reseñados antecedentes obliga a tener en cuenta su contenido, como referencia necesaria para evaluar la oportunidad de proceder, antes de la aprobación de dicha Ley, a la creación de un nuevo Colegio Profesional, debiendo ello ser puesto en relación con los posibles motivos de interés público que pudieran existir para proceder a dicha creación colegial antes de que se apruebe la referida ley.

II. Así, desde el primero de los citados borradores, y sin variación alguna en los posteriores, se considera en el Anteproyecto que es requisito imprescindible para la creación de un Colegio Profesional, ya de adscripción voluntaria o forzosa, el que el nuevo Colegio agrupe a personas por razón de ejercer o poder ejercer una "*profesión titulada*", pues sólo los "*profesionales titulados*" pueden solicitar la creación de un Colegio Profesional, definiéndose tal profesión como aquélla para cuyo acceso y ejercicio se exija por norma estatal, con rango legal, estar en posesión de un determinado título académico oficial de educación superior. Así se desprende de lo establecido en el artículo 24.1 en relación con los artículos 3 y 8 del último Anteproyecto conocido (el ya citado de julio de 2014), lo que también se recoge, en idénticos términos, en todos los borradores previos. Para el supuesto especial de las titulaciones en el ámbito de la ingeniería, las Disposiciones adicional decimoprimeras y Derogatoria única, 5, del Anteproyecto de julio de 2014 (asimismo recogido en Anteproyectos anteriores, en estos casos junto al ámbito de la edificación) mantienen, con carácter general, la vigencia de las disposiciones (incluso reglamentarias, se entiende) relativas al acceso "*a actividades profesionales o profesiones*" o la reserva de funciones en tal ámbito, es decir, de normas de cualquier rango que hubieren establecido que la posesión de la correspondiente titulación es requisito de acceso al ejercicio de la profesión.

Debe destacarse, por ser de interés, que la jurisprudencia considera que ciertas normas jurídicas, como el RD 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado, que ha sido invocada por algunos colectivos profesionales como disposición jurídica que condiciona o reserva el ejercicio de determinadas profesiones a la posesión de los títulos oficiales incluidos en sus Anexos (es decir, que ha sido alegada como disposición configuradora de unas determinadas profesiones como tituladas, en la definición que de éstas acoge el Anteproyecto), no resulta tener tal carácter, por no ser ese su objeto (vid. STS, Sala 3^a, de 13 de julio de 2010, seguida por otras, como las de 22 de diciembre de 2010, 1 de marzo de 2011, 14 de febrero, 27 de marzo -dos- y 5 de junio de 2012).

En el mismo sentido, la reciente STS, Sala 3^a, de 8 de julio de 2014, expresa que *"esta Sala ya ha tenido ocasión de observar que los reglamentos de ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales no entrañan regulación del ejercicio profesional (...). Véanse, en este sentido, nuestras sentencias de 25 de septiembre de 2012 (rec. 598/2011) y 2 de julio de 2013 (rec. 274/2012)"*.

Quiere decirse, pues, que, conforme con el referido Anteproyecto, no será suficiente para crear un Colegio Profesional la existencia de un título oficial en torno al cual se agrupen colegialmente sus poseedores, ni que tal título sea de carácter académico superior, sino que será necesario, además de lo anterior, que exista una disposición, con el rango adecuado, según lo expuesto anteriormente, que condicione el válido ejercicio de una determinada profesión a la posesión de un título de la referida naturaleza, bien sea la reserva de actividad exclusiva para los poseedores de un único título, bien sea de forma compartida con los poseedores de otros títulos que también sean legalmente habilitantes para el ejercicio profesional de la correspondiente actividad.

De esta manera, el legislador estatal pretende eliminar las dudas -razonables- que hasta el momento existían sobre el alcance de la *"titulación requerida"* a que se refiere el artículo 3.1 de la vigente LCP, elemento central que justificaba la creación de un Colegio Profesional conforme a dicha ley, y la posterior integración en el mismo del correspondiente profesional titulado. El carácter preconstitucional de dicho precepto, unido a la actividad legislativa del Estado posterior a la LCP (también de las CCAA) suscitó dudas, en primer lugar, sobre su carácter básico y, aun en caso afirmativo, sobre la naturaleza o carácter del título oficial que era necesario para justificar la creación de un Colegio Profesional regulado por dicha Ley. También, y a partir del hecho de que estuviera justificada la creación de un determinado Colegio Profesional, por referirse a una (o varias) de las titulaciones adecuadas a tal efecto, se plantearon dudas sobre la posibilidad de crear Colegios Profesionales de adscripción voluntaria, y no únicamente obligatoria, para el correspondiente profesional. En este sentido, nos remitimos a los diversos Dictámenes de este Consejo Jurídico recaídos sobre Anteproyectos de leyes regionales de creación de varios Colegios Profesionales (desde el nº 13/2001, de 5 de febrero, al nº 161/2013, de 12 de junio, todos anteriores al conocimiento público del primer Anteproyecto de LSCP).

Esas dudas sobre el alcance de la LCP en los indicados extremos llevaron, sobre todo a las CCAA -prácticamente todas- y, previamente, a los respectivos órganos consultivos informantes, a considerar que era constitucionalmente posible que aquéllas, en ejercicio de sus competencias en materia de colegios profesionales, crearan Colegios Profesionales de adscripción voluntaria en torno a un determinado título oficial (académico superior o no, según los casos) cuando la posesión del mismo no estuviera legalmente configurada como requisito necesario para el válido ejercicio profesional de las correspondientes actividades, es decir, cuando el título oficial era sólo un instrumento de cualificación, acreditativo de la superación de unas determinadas enseñanzas, pero no constituía jurídicamente un requisito de acceso o de reserva profesional. A tal interpretación pretende poner freno el Anteproyecto de LSCP, de forma que, de aprobarse en sus actuales términos, no será posible la creación de Colegios Profesionales más que para las profesiones tituladas, en el sentido, antes expuesto, que a dicho concepto da el Anteproyecto.

Ciertamente que su Disposición transitoria quinta prevé (también en todas las versiones conocidas del Anteproyecto) el mantenimiento del carácter de Corporación de Derecho Público de los Colegios Profesionales creados antes de la entrada en vigor de la futura ley que no reunieren los requisitos establecidos en la misma para la creación de esta clase de Corporaciones, pero también debe repararse en que dicha Disposición añade que, no obstante lo anterior, el Gobierno podrá adoptar medidas de fomento para la conversión voluntaria de dichos Colegios en asociaciones profesionales o (al menos, se entiende) para facilitar la fusión de tales Colegios, en una clara pretensión de eliminar o, al menos, reducir, la existencia de unos entes que, a juicio del futuro legislador estatal, no deberían tener el carácter de entidades de Derecho Público que actualmente tienen. En definitiva, de la regulación pretendida se desprende la consideración de que la representación orgánica de los colectivos que ejercen profesiones o actividades profesionales para cuyo válido ejercicio el Estado no ha considerado necesario, por no existir las suficientes razones de interés público (vid. artículos 7 y 8 del Anteproyecto), condicionarlo a la posesión de un título académico superior, debe ser asumida por entidades de Derecho Privado, en coherencia con la no intervención estatal a los efectos habilitantes del ejercicio profesional antes indicados.

Siendo ello así, no se advierten razones de oportunidad para proceder en este momento, es decir, antes de la aprobación de la LSCP, a la creación de Colegios Profesionales que, a la entrada en vigor de aquélla, estarían en el ámbito de su Disposición transitoria quinta, salvo que, en mera hipótesis, se acreditaran muy justificadas razones de interés público para hacerlo (lo que resultará harto difícil).

Lo contrario, es decir, la creación de un Colegio Profesional en un supuesto en que no se cumplieran los requisitos que a tal efecto prevé el Anteproyecto de LSCP, resultaría un proceder contrario a los principios constitucionales de coordinación y lealtad institucional que ha de presidir la actuación de todos los poderes públicos. En este sentido, la STC 109/2011, de 19 de julio, expresa lo siguiente: *"debemos reiterar de nuevo que el adecuado funcionamiento del Estado autonómico se sustenta en los principios de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí, además de en el establecimiento de un sistema de relaciones presididas por la lealtad constitucional, principios todos ellos que deben hacerse efectivos al margen, incluso, del régimen de distribución competencial (SSTC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14; 152/1988, de 20 de julio, FJ 6; y 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 9, entre otras muchas). El aludido principio de lealtad constitucional que ha de presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas resulta "esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial" y "constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada" (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 11)..."* (f.j. 5º). También se trae a colación dicho principio en la STC 240/2012, de 11 de enero (f.j. 5º).

Por ello, en el supuesto que ahora genéricamente se aborda, y en términos de un adecuado respeto a los principios constitucionales de coordinación y lealtad institucional, no procedería aprobar en este momento una ley de creación de un Colegio Profesional, debiendo esperar a la aprobación de la futura LSCP y estar luego a lo que de ella se desprenda en el aspecto de que se trata.

III. Las precedentes observaciones son aplicables al concreto caso que nos ocupa pues, como señalan todos los informes emitidos, el ejercicio de la profesión de Ingeniero Químico, entendida ésta como el conjunto de actividades profesionales delimitadas por las correspondientes enseñanzas oficiales, no está legalmente condicionado a la posesión del título oficial de Ingeniero Químico aprobado por el RD 923/1992, ya citado, siendo éste, pues, un título meramente acreditativo de haber superado dichas enseñanzas académicas, lo que otorga a su poseedor, sin duda, un *"plus"* de cualificación para el desempeño de las actividades profesionales relacionadas con dicho título, pero que no es requisito legal para el ejercicio de las mismas.

En este sentido, debe señalarse, en primer lugar, que no todas las ingenierías tienen la condición de profesión regulada o titulada en España, en el sentido que a dichos conceptos da el Anteproyecto de LSCP. Así, su Disposición adicional primera, 1, k) alude a la obligación de colegiación, en el correspondiente colegio de ingenieros o ingenieros técnicos, *"cuando la profesión esté regulada..."*, lo que implica que algunas ingenierías pueden no estarlo. Y así, la específica profesión de Ingeniero Químico, como distinta de la de otras ingenierías, en atención a sus diferentes especialidades, profesión que viene delimitada en torno al título oficial académico superior creado por el RD antes referido, no tiene una norma jurídica que condicione su válido ejercicio a la posesión de aquél. Ello hace que no pueda considerarse como una profesión titulada a los efectos del Anteproyecto de LSCP y, por tanto, según éste, no procedería la creación de un Colegio Profesional que agrupase, aun voluntariamente, a los poseedores del referido título oficial.

Las dos Resoluciones de 15 de enero de 2009, de la Secretaría de Estado de Universidades, por las que se publican sendos Acuerdos del Consejo de Ministros por los que se establecen las condiciones a las que deberán adecuarse los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos que habiliten para el ejercicio de las distintas profesiones reguladas de Ingeniero (el primer Acuerdo) y de Ingeniero Técnico (el segundo), publicadas en el BOE del 29 de enero siguiente, constituyen una buena prueba de lo anteriormente dicho.

Así, tales Acuerdos tienen su fundamento legal, como recuerda la STS, Sala 3^a, de 13 de mayo de 2011 (que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el primero de los citados), en los artículos 12.9 y 15.4 del RD 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

En dichos preceptos se hace una especial regulación de los títulos oficiales que, en virtud de la oportuna norma jurídica, sí tengan ese carácter habilitante o necesario para el ejercicio de la correspondiente profesión, disponiendo que el Gobierno establecerá las condiciones a las que deberán adecuarse los correspondientes planes de estudios conducentes a la obtención de tales títulos; además, la Disposición adicional novena de dicho RD establece, precisamente para dicha clase de títulos oficiales, que el Ministerio competente precisará los contenidos de las solicitudes que presenten las Universidades para la verificación de los planes de estudios conducentes a la obtención de aquéllos.

Sin embargo, cuando se trate de títulos no habilitantes para el ejercicio de profesiones reguladas (es decir, los títulos que se consideran de mera cualificación) se aplicará el régimen jurídico establecido en el artículo 3.3 y concordantes de dicho RD, es decir, no existirá un establecimiento previo, por parte del Gobierno o el Ministerio competente, de las condiciones a que deban someterse los planes de estudios conducentes a la obtención de tales títulos, de modo que bastará su directa verificación, en su caso, por el Consejo de Universidades (si bien este órgano podrá establecer recomendaciones al respecto, para orientación de las Universidades).

Así, el primero de los referidos Acuerdos del Consejo de Ministros expone que las profesiones de Ingeniero Aeronáutico, Ingeniero Agrónomo, Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos y las demás que allí se relacionan (donde no se incluye a las profesiones de Ingeniero Químico o Ingeniero Informático, por ejemplo) *"están consideradas como profesiones reguladas* (en el sentido, ya dicho, de profesiones reservadas) *de acuerdo con la ordenación vigente"* (que no detalla, como tampoco lo hace la Disposición derogatoria única, 5, del Anteproyecto de LSCP), por lo que, en aplicación del artículo 15.4 del RD de referencia, se procede a establecer las condiciones exigibles a los planes de estudios conducentes a la obtención de los títulos correspondientes a las referidas especialidades de Ingeniería.

Y, en análogo sentido, el segundo de dichos Acuerdos, tras exponer que las profesiones de Ingeniero Técnico que relaciona, por referencia a diversas especialidades (análogas a las del nivel de Ingeniero) "de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos... se conforman como profesiones reguladas" (en el mismo sentido antes apuntado), procede a establecer las condiciones exigibles a los planes de estudios conducentes a la obtención de los títulos correspondientes a dichas especialidades en Ingeniería Técnica.

Además, para dichas profesiones reguladas de Ingeniero e Ingeniero Técnico, el Ministerio de Ciencia e Innovación aprobó sendas Órdenes (CIN/311 y CIN/351, respectivamente), de 9 de febrero, al amparo de la ya citada Disposición adicional novena del RD de referencia.

Sin embargo, en relación con ingenierías tales como la que nos ocupa, es decir, la Química, o la Ingeniería Informática, no existen más que unas meras recomendaciones, formuladas mediante Acuerdo del Consejo de Universidades, para la propuesta, por las Universidades, de las memorias de solicitud de verificación de títulos oficiales en los ámbitos de dichas ingenierías; recomendaciones hechas públicas mediante Resolución de 8 de junio de 2009 de la Secretaría General de Universidades (BOE del 4 de agosto siguiente), alegada por los solicitantes de la creación del Colegio que nos ocupa. Y aunque en dicho Acuerdo del Consejo de Universidades se alude a los artículos 12.9 y 15.4 del RD 1393/2007, es decir, a los preceptos de los que anteriormente dijimos que regulan de forma específica la aprobación de títulos oficiales habilitantes para el ejercicio de profesiones reguladas, dicho Acuerdo no expresa que las profesiones de Ingeniero Químico o Ingeniero Informático sean profesiones reguladas, por la sencilla razón de que, tras la creación de los correspondientes títulos (en el caso que nos ocupa, por el tan citado RD 923/1992), no existe norma jurídica (menos aún con el necesario rango legal) que condicione su ejercicio a la posesión de los mismos. Obviamente, el mencionado Acuerdo del Consejo de Universidades no es un instrumento jurídico apto para conformar una profesión como regulada o titulada en el sentido previsto por el Anteproyecto de LSCP, pues ni siquiera tiene el carácter de norma jurídica en sentido propio.

IV. Por todo ello, en fin, se considera que, en el momento actual, no procede elevar al Consejo de Gobierno un anteproyecto de ley de creación del Colegio Profesional de Ingenieros Químicos de la Región de Murcia, y ello por razones de oportunidad vinculadas con el necesario deber de respetar los principios constitucionales de coordinación normativa y lealtad institucional con la próxima regulación básica de los Colegios Profesionales en la futura LSCP, a cuya aprobación habrá de estarse para, después, obrar en consecuencia, esto es, para archivar o continuar con la tramitación del anteproyecto de ley regional de que se trata.

A ello se añade la inexistencia de razones de interés público que justifiquen proceder a la creación, en este momento, del referido Colegio, considerando que los Ingenieros Químicos pueden obtener actualmente un cauce de representación colegial mediante su integración en el Colegio Oficial de Químicos de Murcia o en el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales de la Región de Murcia, según permiten sus Estatutos.

Lo anterior ha de entenderse, como se dice, sin perjuicio de lo que resulte de la futura LSCP, destacándose que la Disposición adicional decimoprimera del último Anteproyecto conocido prevé la constitución de un grupo de trabajo "para la determinación de las atribuciones profesionales en el ámbito de la ingeniería", de cuyos estudios podrían surgir nuevos proyectos normativos que modificaran la situación actualmente existente en lo relativo al acceso y al carácter reservado tanto de las diferentes profesiones de ingeniero como, de ser ello procedente, del ejercicio de determinadas actividades profesionales dentro de cada una de tales profesiones, lo que podría tener incidencia a los efectos de la creación de Colegios Profesionales en este ámbito.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- No procede elevar al Consejo de Gobierno el Anteproyecto de Ley objeto de Dictamen, por las razones expresadas en la Consideración Segunda, I.

SEGUNDA.- Antes de la eventual nueva remisión al Consejo Jurídico del Anteproyecto, sería conveniente tener en cuenta las reflexiones que se hacen en la Consideración Cuarta.

No obstante, V.E. resolverá.

