

Acuerdo n<sup>o</sup>: **12/13**  
Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **04.09.13**

**ACUERDO** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad , en su sesión de 4 de septiembre de 2013, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre sobre revisión de oficio del acuerdo de la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio Oficial de Graduados Sociales de Madrid de 12 de diciembre de 2008 por el que se aprobó la incorporación de M.P.R. como colegiada ejerciente de empresa y el acuerdo de la mencionada Junta de Gobierno de 27 de octubre de 2011, por el que se accedió al cambio de colegiación de la citada persona como ejerciente libre.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 2 de agosto de 2013 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen firmada por el consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno el 9 de julio de 2013, referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 369/13, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo

Consultivo, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección I, cuyo presidente, el Excmo. Sr. D. Jesús Galera Sanz, firmó la oportuna propuesta de Acuerdo, la cual fue deliberada y aprobada por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, en sesión celebrada el día 4 de septiembre de 2013.

**SEGUNDO.-** De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para la emisión del dictamen los que a continuación se relacionan:

1.- El día 12 de diciembre de 2008 la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio Oficial de Graduados Sociales de Madrid consideró favorablemente la instancia presentada por M.P.R. en su solicitud de incorporación al citado colegio como ejerciente de empresa (Documento 1 del expediente).

2.- En sesión celebrada el 27 de octubre de 2011 la mencionada Junta de Gobierno consideró favorablemente la instancia presentada por M.P.R. en solicitud de cambio de modalidad de ejerciente de empresa a ejerciente libre (Documento 2 del expediente).

3.- Mediante Decreto 3/2012, de 7 de noviembre, de la presidenta del Ilustre Colegio Oficial de Graduados Sociales de Madrid, no habiéndose celebrado Junta de Gobierno, según se indica en el texto del decreto, se acordó la baja de M.P.R. *“al no haber aportado el título de Graduado Social que se le requirió en varias ocasiones, siendo la última vez el 24 de octubre de 2012, reconociendo en su escrito presentado el 6 de noviembre de 2012 que no tenía la titulación requerida”* (Documento 3 del expediente).

4.- El día 15 de febrero de 2013, el pleno del Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales de España estimó el recurso de

alzada interpuesto *“mediante escrito fechado el 04.12.12...por M.P.R., licenciada en Ciencias del Trabajo contra el acuerdo de la Junta de Gobierno de Colegio de Graduados Sociales de Madrid, cuya fecha no consta, que fue ejecutado el día 7 de noviembre de 2012 mediante la retirada del carnet de Graduado Social colegiado a la recurrente, por el que se decidió la baja de ésta de su condición de colegiada en el ejercicio libre de la profesión”*.

No consta en la documentación remitida a este Consejo el texto del recurso interpuesto por M.P.R., si bien en la resolución del mencionado recurso se extracta el contenido en el que se indica lo siguiente:

*“...M.P.R. manifiesta que cursó la licenciatura de Ciencias de Trabajo en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y que, mientras realizaba dichos estudios, el Colegio de Graduados Sociales de Madrid invitó a asistir en su sede a los alumnos, manifestándoles en una reunión que tuvo lugar en junio de 2006, que cuando terminaran los estudios podrían colegiarse en el mismo; que terminó la licenciatura en junio de 2008; que siendo contratada por una empresa, en diciembre de 2008 solicitó al Colegio de Madrid su incorporación como Graduada Social ejerciente de empresa, aportando con su solicitud la copia de petición de expedición del título de licenciado en Ciencias de Trabajo efectuado en la Universidad Rey Juan Carlos; que por acuerdo de la Junta de Gobierno del Colegio de Madrid de 12.12.08 se aprobó la incorporación de la hoy recurrente como colegiada ejerciente de empresa, prestando juramento en abril de 2009; que en octubre de 2011 decidió abrir su despacho profesional...solicitando el 25.10.11 del Colegio de Madrid su cambio de colegiación a ejerciente libre, lo que le fue concedido por acuerdo de su Junta de Gobierno de 27.10.11; que el 24.10.12 fue requerida por el Colegio para que presentara su título de Diplomada*

*en Relaciones Laborales con advertencia de que, de no hacerlo, se procedería a su baja como colegiada previo acuerdo de la Junta de Gobierno; que el 07.11.12 presentó al Colegio carta manifestando que entendía que su licenciatura le habilitaba para permanecer como colegiada y que, de no ser así, exigiría las oportunas responsabilidades al Colegio”.*

En cuanto a la fundamentación jurídica de su pretensión la recurrente sostiene lo siguiente, según el texto de la resolución del recurso de alzada:

*“los planes de estudios de la licenciatura en Ciencias del Trabajo tanto en su universidad como en otras universidades otorgan una formación que coincide con las competencias profesionales de los Graduados Sociales... la actuación del Colegio de Madrid supone una barrera contra la libertad profesional que defiende la Unión Europea y la Comisión Nacional de la Competencia; que, a la vista de la definición normativa del Graduado Social, el plan de estudio de su licenciatura, la Orden PRE/1733/2012, de 27 de julio, el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, deberían permitir que su licenciatura diera acceso a esta profesión”. Por lo expuesto concluye “solicitando la anulación de la resolución de baja como colegiada en el Colegio de Graduados Sociales de Madrid y el reconocimiento de su derecho a incorporarse en el mismo como colegiada ejerciente libre”.*

Consta en la resolución del recurso de alzada interpuesto que, el 21 de diciembre de 2012, se requirió al Colegio de Graduados Sociales de Madrid la remisión de los antecedentes, así como el informe del citado colegio sobre el recurso de alzada interpuesto.

Según el texto de la resolución del recurso de alzada el requerimiento fue atendido el 15 de enero de 2013 mediante la remisión del expediente administrativo y un informe.

En cuanto al contenido del mencionado informe, que no figura en la documentación examinada por este Consejo Consultivo, resulta de la resolución del recurso de alzada lo siguiente:

*“podemos destacar de este informe que en el formulario de solicitud la recurrente pudo inducir a error al Colegio de Madrid acerca del título oficial del que era poseedora, máxime cuando en el certificado de empresa presentado para solicitar su colegiación como ejerciente de empresa se manifestaba que iba a realizar funciones propias de Graduado Social; que, pensando que el título con el que contaba era el de Diplomada en Relaciones Laborales, fue admitida como colegiada... más de un año después, al digitalizar los expedientes de los colegiados se constató que no había aportado copia de su título, por lo que se le requirió para su aportación el 24.10.12; y que, al reconocer M.P.R. en su escrito de 07.11.12 que no tenía otro título que el de licenciada en Ciencias del Trabajo, por la Sra. Presidenta del Colegio de Madrid, ese mismo día, por razones urgencia, sin convocar Junta de Gobierno, se decretó proceder a su baja en el Colegio por no haber aportado el título de Graduado Social que se le requirió en varias ocasiones”.*

El Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales de España examinado el recurso de alzada que entiende interpuesto contra el Decreto de 7 de noviembre de 2012 de la presidenta del Colegio Oficial de Graduados Sociales de Madrid, y previo informe de la Asesoría Jurídica del Consejo General, en cuanto al fondo del asunto señala lo siguiente:

*“pese a lo razonado por M.P.R. en su recurso de alzada y las expectativas que pudiera albergar durante el tiempo en que cursó la licenciatura en Ciencias del Trabajo que posee, es lo cierto que este título oficial no puede dar acceso, por el momento, a la profesión de Graduado Social ni, en consecuencia, facultar a quien lo posea para su integración como ejerciente en un Colegio de Graduados Sociales español, como reiteradamente ha declarado este Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales de España”.*

Respecto a la licenciatura en Ciencias del Trabajo de la recurrente, razona la resolución del recurso de alzada que se trata de una enseñanza de segundo ciclo, para cuyo acceso es preciso poseer previamente otros títulos oficiales, entre ellos, el de Diplomado en Relaciones Laborales. Por ello, resulta que si los licenciados en Ciencias del Trabajo que pretenden su integración en un colegio oficial de Graduados Sociales posee también cualquiera de los títulos universitarios de grado medio que dan acceso a la profesión de Graduado Social (esto es, los títulos de Graduado Social, Graduado Social Diplomado o Diplomado en relaciones laborales), tales licenciados podrán colegiarse por cumplir el requisito de titulación exigido en el artículo 2.1 de los Estatutos de esa profesión, no por haber obtenido la licenciatura. Sin embargo no es el caso de la recurrente, pues ésta no era poseedora de ninguna de esas titulaciones que dan acceso a la profesión de Graduado Social, sino que accedió a la licenciatura de Ciencias del Trabajo partiendo de su previa licenciatura en Ciencias Políticas.

No obstante lo señalado respecto al fondo del asunto, se estima el recurso de alzada *“por razones procedimentales evidentes”*. En este sentido señala lo siguiente:

*“De acuerdo con lo previsto en el artículo 25.2 de los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Graduados Sociales aprobados por Real Decreto 1415/2006, de 1 de diciembre, solo la Junta de*

*Gobierno del Colegio de Madrid, previo el oportuno procedimiento y mediante resolución motivada, resultaría competente para acordar la baja de una colegiada ejerciente libre; sin que la razones de urgencia aducidas por la Sra. Presidenta del Colegio de Madrid en su Decreto de 07.11.12 le habiliten para asumir esa competencia propia de la Junta de Gobierno...En consecuencia, el Decreto de la Sra. Presidenta del Colegio de Madrid de 07.11.12 incurriría en la causa de nulidad contemplada en el artículo 62.1b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.*

No obstante, a mayor abundamiento, señala que aunque se admitiera a efectos dialécticos la competencia de la presidenta, ni ella “*ni su propia Junta de Gobierno pueden dejar sin efecto una acto declarativo de los derechos de un ciudadano, (como lo fueron tanto el inicial acuerdo de la Junta de Gobierno del Colegio de Madrid de 12.12.2008, por el que se admitió a M.P.R. como colegiada ejerciente de empresa, como el posterior acuerdo de esa misma Junta de 27.10.11 por la que se reconoció su alta en el Colegio como ejerciente libre), sin seguir para ello el procedimiento legalmente establecido*”. La resolución se remite en este punto al procedimiento de revisión de oficio de los artículos 102 y 103 de la citada Ley 30/1992 (en adelante LRJ-PAC), que según detalla exigen audiencia a la interesada y dictamen del Consejo de Estado o del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma.

En virtud de todo lo expuesto y sin perjuicio de lo que se acaba de indicar en cuanto a la revisión de oficio de los citados acuerdos, se estima el recurso de alzada, declarando la nulidad de pleno derecho del Decreto de 7 de noviembre de 2012 de la presidenta del Colegio Oficial de Graduados



Sociales de Madrid y el derecho de la recurrente a ser respuesta en su condición de Graduada Social ejerciente en dicho Colegio.

**TERCERO.-** Notificada la resolución del recurso de alzada interpuesto por M.P.R, sin más trámites, la Junta de Gobierno del Colegio Oficial de Graduados Sociales de Madrid, acordó en su sesión de 10 de junio de 2013, según certificado del secretario de dicha junta, solicitar de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, dictamen sobre la revisión de oficio de los acuerdos de esa Junta de Gobierno de 12 de diciembre de 2008, por el que se aprobó la incorporación de M.P.R. como ejerciente de empresa, y del acuerdo de 27 de octubre de 2011, por el que se accedió a su cambio de colegiación de ejerciente de empresa a ejerciente libre.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1. letra f) 2º de la Ley 6/2007 de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y a solicitud del Ilustre Colegio Oficial de Graduados Sociales de Madrid, cursada a través del consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno, en virtud del artículo 14.2 de la citada Ley (*“En el caso de los organismos autónomos y entidades de derecho público, la solicitud será efectuada por el titular de la Consejería a la que esté adscrito el organismo”*) en relación con el artículo 32.2 del



Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Los Colegios Profesionales son corporaciones de Derecho Público, con posibilidad, en cuanto tales, de producir actos administrativos (sin perjuicio de que no todas sus decisiones, por razón de su contenido, merezcan esta consideración). En este punto, la jurisprudencia es clara. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 27 de mayo de 2002, apuntaba en su fundamento jurídico segundo que:

*“(...) los colegios profesionales se configuran normativamente como corporaciones de derecho público representativas de intereses profesionales, y por tanto, en lo que atañe a su constitución y la realización de funciones públicas (...)”.*

Por su parte, el Tribunal Constitucional, en Sentencia núm. 227/1998, de 26 de noviembre o en Sentencia núm. 219/1989 , de 21 de diciembre, ya se ha pronunciado acerca de la naturaleza de las funciones desarrolladas por los Colegios Profesionales, señalando que en ellas encontramos un aspecto privado (como son la prestación de una serie de servicios a sus miembros, junto con la representación y defensa de los intereses económicos y corporativos) pero, al mismo tiempo, se les reconoce a estas Instituciones una dimensión pública (como es la de velar por el ejercicio de la profesión respectiva, colaborar con la Administración, etc.).

A los Colegios Profesionales, como corporaciones de Derecho Público, se les confieren determinadas potestades públicas, como son la potestad normativa (emanar normas que regulen el ejercicio de la profesión y normas deontológicas), la potestad disciplinaria o, en lo que aquí interesa, la potestad autorizatoria, referida a la que ostenta el órgano de gobierno de la Corporación de resolver acerca de la admisión de los titulados interesados en desarrollar la profesión respectiva. Esta última potestad está recogida

expresamente en el artículo 3.1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales (según redacción dada por la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de Suelo y Colegios Profesionales).

*“Los Colegios Profesionales son corporaciones sectoriales que atienden a la defensa y promoción de los legítimos intereses particulares de sus miembros. Sin embargo, los mismos vienen desarrollando históricamente funciones de indiscutible interés público que la presente Ley pretende reforzar (...). Esta dimensión pública de los entes colegiales llevó al legislador a configurar los Colegios Profesionales como personas jurídico-públicas o Corporaciones de Derecho Público. Esta configuración determina cuál ha de ser la Ley a que se refiere el artículo 36 de la Constitución, que establezca el régimen jurídico aplicable a los mismos”.*

El mismo artículo 2 de la Ley se refiere a la naturaleza jurídica de los Colegios, diciendo que *“Los Colegios Profesionales y los Consejos de Colegios son Corporaciones de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines”* y el artículo 5 añade que: *“Los Colegios Profesionales ejercerán, además de sus funciones propias, las competencias administrativas que les atribuya la legislación estatal y autonómica”.*

Entre las materias que se encuentran sujetas al Derecho Administrativo, por ejercer los Colegios Profesionales a través de ellas auténticas funciones públicas, se encuentra la de la colegiación de todos aquellos que reúnan los requisitos de titulación exigidos para el ejercicio de la profesión, hasta el punto de que, se ha llegado a afirmar que, en este ámbito de actuación colegial, nos encontramos ante una potestad reglada y por tanto, no podrá negarse, en ningún caso, la admisión en la Corporación a quien reúna los requisitos establecidos en la normativa específica.

Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de marzo de 1996 (RTC 1996\2267), dice al respecto que: *“La pertenencia al Colegio Profesional implica que, al ser dado de alta, esta Institución emita un típico acto de decisión administrativa en virtud del cual el solicitante queda incorporado a la colectividad con todos los derechos y deberes que ello implica”*.

Por otro lado, según el artículo 4.1 de la Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid, *“Los Colegios Profesionales se relacionarán con la Comunidad de Madrid a través de la Consejería cuyo ámbito de competencias tenga relación con la profesión respectiva, en lo relativo a los contenidos propios de cada profesión”*, añadiendo el apartado 2 que *“En el resto de materias y, especialmente, en lo relativo a materias corporativas e institucionales contempladas en esta Ley, los Colegios Profesionales se relacionarán con la Comunidad de Madrid a través de la Consejería de Presidencia”*.

En nuestro caso, la materia sobre la que versa el presente Acuerdo es la revisión de oficio de unos acuerdos de la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio Oficial de Graduados Sociales relativos a la incorporación de una persona como colegiada, materia nítidamente corporativa, respecto de la cual resulta de aplicación la norma residual contenida en el artículo 4.2 de la Ley 19/1997, de la Comunidad de Madrid, acabada de citar, siendo, en definitiva, competente para cursar la solicitud de dictamen del Consejo Consultivo el consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno.

**SEGUNDA.-** En materia de procedimiento es de aplicación lo dispuesto en el artículo 102.1 de la LRJ-PAC, conforme al cual: *“Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que*

*hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1”.*

En aplicación del precepto mencionado, la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante. La referencia que el artículo 102.1 de la LRJ-PAC hace al Consejo de Estado “*un órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha, a partir de su creación, al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, creado por la citada Ley autonómica 6/2007.

En el presente caso, salvo la solicitud de dictamen a este Consejo, el procedimiento es prácticamente inexistente. Así no ha habido propiamente un acto de inicio del procedimiento, limitándose la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio Oficial de Graduados Sociales en su sesión de 10 de junio de 2013 a acordar la solicitud de dictamen del Consejo Consultivo. Debe destacarse que resulta especialmente relevante ese acto de inicio del procedimiento, en cuanto que en el debe plasmarse la fundamentación jurídica necesaria para basar la pretensión anulatoria, y concretarse la causa o causas de nulidad que se estiman concurrentes en el supuesto de hecho.

Como consecuencia de lo anterior tampoco se ha cumplido con lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJ-PAC cuando señala que:

*“en todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la notificación y resolución de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro de*

*órgano competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en la que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente”.*

No existen en el expediente tampoco actuaciones instructoras, como podría ser la emisión de los correspondientes informes en garantía de la legalidad, objetividad y acierto de la resolución final que se dicte en el procedimiento, exigidos con carácter general por el artículo 82 de la LRJ-PAC.

Por otro lado, se aprecia que no se ha conferido el correspondiente trámite de audiencia a la interesada en el procedimiento. Como en todo procedimiento administrativo, se impone, y más en un caso como éste –en que se revisa de oficio un acto declarativo de derechos o ampliador de la esfera jurídica de los administrados, cual es la incorporación y alta en un Colegio Profesional – la audiencia del interesado, trámite contemplado con carácter general en el artículo 84 de la LRJ-PAC, que obliga a que, instruido el procedimiento, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se dé vista del expediente a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

Finalmente se observa que no se ha formulado propuesta de resolución. Al respecto cabe indicar que el dictamen preceptivo del Consejo está sujeto a unas exigencias formales que vienen desarrolladas en el artículo 33 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en cuya virtud *“a la petición de dictamen habrá de acompañarse toda la documentación correspondiente a la cuestión planteada y un índice numerado de documentos”*. Si se considera que el dictamen de este Consejo ha de versar sobre la revisión de oficio de los actos administrativos controvertidos, es claro que la propuesta que ha de culminar el expediente

para ser luego elevada a este Consejo es la que formule el instructor sobre la procedencia de la nulidad solicitada, con inclusión de los correspondientes antecedentes, fundamentos jurídicos y parte dispositiva, en la que se concrete, en su caso, la causa en la que se apoya la nulidad. El órgano consultivo no está llamado a elaborar propuestas de resolución, sino a valorar las elaboradas por la Administración consultante, ratificándolas o desautorizándolas aportando, en este caso explícita o implícitamente, una solución alternativa. Se trata de un defecto esencial en orden a la posible emisión por este Consejo del dictamen solicitado porque -ello ocurre especialmente en los casos de revisión de oficio, en que nuestro dictamen es habilitante de la resolución que se adopte-, el Consejo, tratándose de dictámenes preceptivos, nunca se pronuncia en abstracto, sino que lo hace en relación con los contenidos dispositivos o decisorios concretos que la Administración pretende adoptar.

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula el siguiente,



## **ACUERDO**

Procede la devolución del expediente para que se inicie el expediente de revisión de oficio en la forma dispuesta en la Consideración de Derecho Segunda de este Acuerdo.

Madrid, 4 de septiembre de 2013