

A.G.: 2/2026

S.G.C.: 1/2026

S.J.: 1/2026

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, en relación con un **anteproyecto de Ley de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid**.

A la luz de los antecedentes remitidos, en cumplimiento del artículo 4, apartado 1, letra a), de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12, apartado 2, del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO. – Ha tenido entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, un oficio remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo informe, a propósito del anteproyecto de ley indicado.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

- Anteproyecto de ley, en su versión de 16 de diciembre de 2025. Se ha remitido también la versión sometida al trámite de audiencia e información pública.
- Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN), elaborada por la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de

Justicia, en fecha 18 de diciembre de 2025. Se adjuntan, además, dos versiones anteriores de esta MAIN, de 23 de septiembre de 2024 y de 15 de octubre de 2025.

- Resolución de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia, de fecha 9 de abril de 2024, por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública.

- Certificado emitido por la Secretaría General del Consejo de Gobierno, en fecha 17 de abril de 2024, en el que se autoriza a la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local a publicar en el portal de transparencia de la Comunidad de Madrid la consulta pública.

- Memoria para la consulta pública, elaborada por la Viceconsejería de Justicia y Víctimas, en fecha 9 de abril de 2024.

- Comentarios presentados durante el trámite de consulta pública en el portal de transparencia por las siguientes entidades, en las fechas que se señalan seguidamente:

- ✓ Colegio Nacional de Ópticos-Optometristas, de 14 de mayo de 2024.
- ✓ Colegio de Veterinarios de Madrid, de 17 de mayo de 2024.
- ✓ Colegio de Mediadores de Seguros de Madrid, de 20 de mayo de 2024.
- ✓ Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid, de 21 de mayo de 2024.
- ✓ Consejo General de Colegios Oficiales de Enfermería de España, de 21 de mayo de 2024.
- ✓ Demarcación de Madrid del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, de 21 de mayo de 2024.
- ✓ Colegio Profesional de Politólogos y Sociólogos de la Comunidad de Madrid, de 21 de mayo de 2024.

- Informe 74/2024, de 21 de octubre, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.
- Observaciones al anteproyecto formuladas en las fechas que se indican a continuación por las siguientes secretarías generales técnicas:
 - ✓ Consejería de Digitalización, de 17 de octubre de 2024.
 - ✓ Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 17 de octubre de 2024.
 - ✓ Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 17 de octubre de 2024.
- Observaciones de la Dirección General de Comercio, Consumo y Servicios (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de fecha 11 de octubre de 2024.
- Informe de impacto en la unidad de mercado y defensa de la competencia elaborado por la Dirección General de Economía (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), en fecha 15 de octubre de 2024.
- Informe de la Dirección General de Patrimonio y Contratación (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de fecha 15 de octubre de 2024.
- Informe de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de fecha 14 de octubre de 2024.
- Observaciones de la Dirección General de Investigación y Docencia (Consejería de Sanidad), de fecha 15 de octubre de 2024.

- Escritos de las secretarías generales técnicas de las consejerías, en las fechas que se señalan a continuación, en los que se hace constar que no se formulan observaciones al texto del anteproyecto:

- ✓ Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 11 de octubre de 2024.
- ✓ Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 15 de octubre de 2024.
- ✓ Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 15 de octubre de 2024.
- ✓ Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 9 de octubre de 2024.
- ✓ Consejería de Sanidad, de 16 de octubre de 2024.

- Informe del Consejo de Consumo núm. 17/2024, de 10 de octubre de 2024.

- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de fecha 27 de septiembre de 2024, en el que se indica que no se realizan observaciones al anteproyecto.

- Escrito de 7 de agosto de 2024, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), sobre la improcedencia de la emisión de un informe de impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género.

- Informe de 8 de agosto de 2024, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de impacto por razón de género.

- Informe de 9 de agosto de 2024, de la de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.

- Informe del Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid, de fecha 3 de diciembre de 2024.

- Informe del Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria de Madrid, de fecha 14 de noviembre de 2024.
- Observaciones realizadas por el Colegio Oficial de Biólogos de la Comunidad de Madrid, en fecha 26 de noviembre de 2024, sin firmar.
- Informe del Colegio Profesional de Delineantes de la Comunidad de Madrid, de fecha 20 de noviembre de 2024.
- Informe del Colegio Profesional de Dietistas-Nutricionistas de Madrid, de fecha 21 de noviembre de 2024.
- Informe del Colegio Oficial de Farmacéuticos de Madrid, de fecha 27 de noviembre de 2024.
- Informe del Colegio Profesional de Higienistas Dentales de la Comunidad de Madrid, de fecha 25 de noviembre de 2024.
- Alegaciones formuladas por el Colegio Profesional de Ingenieros en Informática de la Comunidad de Madrid, de fecha 20 de noviembre de 2024.
- Informe del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales de Madrid, de fecha 22 de noviembre de 2024.
- Informe del Colegio Profesional de Politólogos y Sociólogos de la Comunidad de Madrid, de fecha 18 de noviembre de 2024.
- Alegaciones formuladas por el Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, en fecha 22 de noviembre de 2024.

- Informe del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de la Comunidad de Madrid, de fecha 25 de noviembre de 2024.
- Informe del Colegio Oficial de Veterinarios de Madrid, de fecha 25 de noviembre de 2024.
- Resolución de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia, de fecha 15 de octubre de 2025, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública.
- Alegaciones al anteproyecto de ley formuladas en el trámite de audiencia por las siguientes entidades, en las fechas que se indican a continuación:
 - ✓ Colegio Oficial de Enfermería de Madrid, de 7 de noviembre de 2025.
 - ✓ Colegio Profesional de Higienistas Dentales de la Comunidad de Madrid, de 11 de noviembre de 2025.
 - ✓ Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, de 7 de noviembre de 2025.
 - ✓ Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación, de 11 de noviembre de 2025.
 - ✓ Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, 4 de noviembre de 2025.
 - ✓ Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria, de 4 de noviembre de 2025.
 - ✓ Banco Bilbao Vizcaya, S.A., de 11 de noviembre de 2025.
 - ✓ Ilustre Colegio Oficial de Licenciados en Educación Física y en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte de la Comunidad de Madrid, de 10 de noviembre de 2025.
 - ✓ Colegio Oficial de Trabajo Social de Madrid, sin fechar, ni firmar.
 - ✓ Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid (UICM), de 11 de noviembre de 2025.
 - ✓ Colegio Oficial de Ingenieros de Montes, de 11 de noviembre de 2025.

- ✓ Colegio de Mediadores de Seguros de Madrid, de 11 de noviembre de 2025, sin firmar.
- ✓ Colegio Oficial de Veterinarios de Madrid, de 5 de noviembre de 2025.
- ✓ Colegio de Administradores de Fincas de Madrid, de 7 de noviembre de 2025.
- ✓ Colegio Nacional de Ópticos-Optometristas, de 7 de noviembre de 2025.
- ✓ Colegio Profesional de Fisioterapeutas de la Comunidad de Madrid, sin fechar, ni firmar.
- ✓ Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Centro y Canarias, de 11 de noviembre de 2025.
- ✓ Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Agrícolas del Centro, de 7 de noviembre de 2025.
- ✓ Colegio Profesional de Logopedas de la Comunidad de Madrid, de 29 de octubre de 2025.
- ✓ Ilustre Colegio Oficial de Médicos de Madrid, de 5 de noviembre de 2025.
- ✓ Colegio Oficial de la Psicología de Madrid, sin fechar, ni firmar.
- ✓ Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de la Comunidad de Madrid, de 11 de noviembre de 2025.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 23 de diciembre de 2025.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO.

El anteproyecto de ley sometido a informe tiene por objeto la delimitación del régimen jurídico de los colegios profesionales en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

La finalidad declarada de la norma proyectada se explica en la MAIN en los siguientes términos: *“dado el tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley 19/1997, de 11 de julio, se ha puesto de manifiesto la necesidad de una nueva regulación, más completa y actual, que dé respuesta a las necesidades de la administración corporativa, y que resulte plenamente acorde a las prescripciones del Derecho Comunitario. De ahí, que se ha optado por la promulgación de una nueva ley que, respetando las condiciones esenciales de la conformación legal de los colegios profesionales recogidas en la legislación estatal, persigue los siguientes objetivos:*

- 1º. Clarificar la regulación en la materia siguiendo lo establecido por la Jurisprudencia, e incluso colmar lagunas normativas, como la cierta vaguedad e indefinición del requisito de la “titulación oficial”, que debe concretarse conforme a lo establecido por la jurisprudencia en la materia [v. gr. STS 20 de junio de 2016 (3617/2014) y STC 122/1989, de 6 de julio, entre otras].

(...)

- 2º. Adaptación del funcionamiento de los colegios profesionales a las necesidades actuales como es el uso de las nuevas tecnologías, y, especialmente, la celebración de reuniones telemáticas, reivindicación generalizada de los colegios profesionales.

- 3º. Una regulación plenamente acorde a la citada Ley Ómnibus, ya que la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña -que introdujo modificaciones legislativas para la adaptación de la normativa autonómica a 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, que da origen a dicha Ley Ómnibus-, en materia de colegios profesionales realizó una adaptación muy parcial de la Ley 19/1997, de 11 de julio. En este sentido, cabe destacar previsiones incluidas en el texto de la nueva ley, tales como el fin esencial de protección a los consumidores y usuarios, la coincidencia de la cuota de inscripción colegial con los costes de tramitación, la ventanilla única, la memoria anual, el servicio de atención a los colegiados y consumidores o usuarios y permitir la libre publicidad de servicios de profesionales colegiados, mientras no se infrinja las disposiciones de la Ley General de Publicidad y la Ley de Competencia Desleal.

-. 4º. El establecimiento de una regulación en consonancia con la normativa estatal vigente y de este modo: a) limitar expresamente la representación institucional exclusiva a los colegios de colegiación obligatoria; b) prohibir toda recomendación, regla, directriz e incluso criterio orientativo en materia de honorarios profesionales, salvo las excepciones legales; y c) modificar la función colegial referida al visado colegial para aclarar que los visados obligatorios serán solo los establecidos en la norma básica estatal.

-. 5º. Una mayor simplificación de los procedimientos, en cuanto regula la fusión, segregación y disolución de colegios profesionales, al establecer su regulación mediante decreto de Consejo de Gobierno, acortándose, así, de forma notable los plazos de su tramitación”.

El texto normativo consta de una exposición de motivos y de una parte dispositiva, conformada por treinta y ocho artículos, distribuidos en cinco capítulos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO.

Los colegios profesionales son corporaciones sectoriales que se constituyen para defender principalmente los intereses privados de sus miembros, pero que también atienden a finalidades de interés público. Por tal motivo, se configuran legalmente como personas jurídico-públicas o corporaciones de derecho público cuyo origen, organización y funciones no dependen sólo de la voluntad de los asociados, sino también, y en primer término, de las determinaciones obligatorias del propio legislador, el cual, por lo general, les atribuye el ejercicio de funciones propias de las administraciones territoriales titulares de las funciones o competencias ejercidas por ellas, tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional en las sentencias 76/1983, de 5 de agosto; 23/1984, de 20 de febrero; 123/1987, de 15 de julio; 89/1989, de 11 de mayo; y 84/2014, de 29 de mayo, entre otras.

Con relación a su régimen jurídico, el artículo 36 de la Constitución Española establece que “*la Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el*

ejercicio de las profesiones tituladas”, con indicación de que “la estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos”.

En interpretación de dicho precepto, la STC 76/1983, de 5 de agosto, declara que *“la Ley a que se refiere el artículo 36 ha de ser estatal en cuanto a la fijación de criterios básicos en materia de organización y competencia. En cualquier caso, pues, corresponde a la legislación estatal fijar los principios y reglas básicas a que han de ajustar su organización y competencia las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales”* (en similares términos, las SSTC 132/1989, de 18 de julio y 330/1994, de 15 de diciembre).

En consonancia con lo anterior, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 20/1988, de 18 de febrero, manifiesta que el artículo 36 no puede ser considerado como una norma atributiva de competencia legislativa al Estado, pues su sentido no es otro que el de singularizar a los colegios profesionales como entes distintos de las asociaciones que, al amparo del artículo 22, puedan libremente crearse. Ahora bien, que el artículo 36 no reconozca directamente al Estado competencia normativa para fijar el régimen jurídico de los colegios no significa que aquél carezca de todo título habilitante para intervenir en la materia, ni tampoco que el nivel o grado de competencia estatal sea sólo el que resulte de los propios términos de cada uno de los Estatutos de Autonomía. Y añade que, *“es del todo claro que el fundamento constitucional de esta legislación básica estatal no puede encontrarse sino en el mencionado artículo 149.1. 18ª de la Constitución (...) y, en este sentido, la constitución de sus órganos, así como su actividad en los limitados aspectos en que realizan funciones administrativas han de entenderse sujetas a las bases que con respeto a dichas Corporaciones dicte el Estado”.*

Por tanto, el título que habilita al Estado para regular la materia relativa a los colegios profesionales encuentra su fundamento en el artículo 149, apartado 1, regla 18ª, de la Constitución Española que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia *“bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas (...)”.*

Así, lo corrobora la STC 3/2013, de 17 de enero, en la que se establece:

“La competencia del Estado para regular los colegios profesionales le viene dada por el art. 149.1.18 CE, que le permite fijar los principios y reglas básicas de este tipo de entidades corporativas. En este sentido, tenemos afirmado que el legislador, dentro de los límites constitucionales y la naturaleza y fines de los colegios profesionales, puede optar por una configuración u otra de este tipo de entidades, pues el art. 36 CE no predetermina la naturaleza jurídica de los colegios profesionales (STC 89/1989, de 11 de mayo, F. 5). Pero también hemos señalado que la reserva de Ley, y la referencia de este precepto constitucional a las peculiaridades de los colegios, los distinguen del resto de asociaciones y personas jurídicas de base asociativa (STC 23/1984, de 20 de febrero, F. 4). Aun cuando los colegios profesionales se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, tienen también una dimensión pública que les equipara a las Administraciones públicas de carácter territorial, aunque a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que ésta se concreta y singulariza [SSTC 76/1983, de 5 de agosto, F. 26; 20/1988, de 18 de febrero, F. 4; y 87/1989, de 11 de mayo, F. 3 b)]. En definitiva, corresponde al Estado fijar las reglas básicas a que los colegios profesionales han de ajustar su organización y competencias, aunque con menor extensión e intensidad que cuando se refiere a las Administraciones públicas en sentido estricto (STC 31/2010, de 28 de junio, F. 71)” (el subrayado es nuestro).

Al amparo de la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional, cabe afirmar el carácter básico de las normas que regulan la naturaleza jurídica de los colegios profesionales y aquellas que determinan sus peculiaridades, como la colegiación obligatoria, las normas de acceso a la respectiva corporación y, consiguientemente, para el ejercicio de cada profesión, además de las que regulan la creación de los colegios, las funciones públicas que tienen atribuidas, su régimen electoral, el régimen jurídico de sus actos y las normas que regulan las relaciones entre colegios y consejos generales¹.

¹ Vid. gr. DEL SAZ, S.: “Los Colegios profesionales”, Marcial Pons, 1996.

La normativa básica en materia de colegios profesionales está contenida esencialmente en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales (en adelante, Ley 2/1974).

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en lo sucesivo, Estatuto de Autonomía), en su artículo 27, apartado 6, dispone que *“en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las siguientes materias: (...) 6. Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales. Ejercicio de las profesiones tituladas”*.

En ejercicio de dicha competencia, se aprobó la Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 19/1997), cuya derogación pretende el anteproyecto examinado.

Asimismo, se han dictado diversas normas de creación de colegios profesionales en la Comunidad de Madrid, para regular el ejercicio de la profesión en ámbitos específicos (vid. gr. la Ley 9/1997, de 14 de abril, por la que se creó el Colegio Profesional de Podólogos de la Comunidad de Madrid; la Ley 10/1997, de 14 de abril, por la que se creó el Colegio Profesional de Fisioterapeutas de la Comunidad de Madrid; o la Ley 1/2013, de 2 de abril, por la que se creó el Colegio Profesional de Logopedas de la Comunidad de Madrid).

Sentado cuanto antecede, cabe afirmar la competencia de la Comunidad de Madrid para dictar la norma proyectada.

TERCERA. – TRAMITACIÓN.

El rango legal del anteproyecto resulta imperativo, en primer lugar, en virtud del artículo 36 de la Constitución Española y, adicionalmente, porque pretende derogar la vigente Ley 19/1997

(disp. derogatoria única), por lo que el rango legal del texto proyectado resulta obligado *ex* artículo 2, apartado 2, del Código Civil (*“las leyes solo se derogan por otras posteriores”*).

El artículo 15, apartado 2, del Estatuto de Autonomía atribuye la iniciativa legislativa al Gobierno, en los términos que se establezcan en el Reglamento de la Asamblea. Por su parte, el artículo 21, letra d), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 1/1983), determina que corresponde al mismo *“aprobar los proyectos de Ley para su remisión a la Asamblea”*.

Por su parte, el artículo 31 de la Ley 1/1983 confiere a los consejeros la competencia para proponer y presentar al Consejo de Gobierno los anteproyectos de ley relativos a las cuestiones atribuidas a su consejería.

La concreta iniciativa para la elaboración y la tramitación del anteproyecto se ejerce en este caso por la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, conforme al artículo 1, apartado 3, letra c), punto 11º, del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, que confiere al titular de la misma la competencia en materia de *“colegios profesionales”*.

A propósito de la tramitación, cabe recordar que, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional en la STC 55/2018, de 24 de mayo, las diversas disposiciones que contienen los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), que hacen referencia a la iniciativa legislativa de la administración, no son de aplicación, como derecho primario, a las comunidades autónomas, pues ello devendría en la invasión de las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a autoorganizarse y regular la elaboración de sus leyes.

En consecuencia, en esta materia ha de atenderse a lo previsto en la normativa interna de la Comunidad de Madrid, que viene constituida fundamentalmente por el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 10/2019) y por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021). Esta última norma reglamentaria impone su aplicación, entre otros, a los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley (art. 1, apartado 2).

Una vez delimitado el régimen jurídico aplicable a la tramitación del anteproyecto y examinada la documentación remitida, se aprecia que, en cumplimiento del artículo 5 del Decreto 52/2021, con carácter previo a la elaboración del anteproyecto, en virtud de la oportuna Resolución de 9 de abril de 2024, de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia, autorizada por el Consejo de Gobierno el posterior día 17, se sustanció la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, a través del portal de transparencia de la Comunidad de Madrid, para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma, presentando alegaciones las entidades enumeradas en el antecedente de hecho único.

Se ha elaborado por la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia la MAIN, en la modalidad de memoria ejecutiva –al no derivarse impactos económicos, presupuestarios o sobre las cargas administrativas, apreciables-.

El contenido de la MAIN se ajusta, en términos generales, a lo previsto en el artículo 6 del Decreto 52/2021, si bien, sería deseable que la estructura siguiera con una mayor fidelidad los apartados definidos en el indicado precepto. A título ejemplificativo, se observa que la adecuación de la norma a los principios de buena regulación se contiene en el apartado III de la MAIN junto con la identificación de su oportunidad y de los objetivos perseguidos, pese a que, conforme a lo señalado en el apartado 1, letras a) y b), del artículo 6 del Decreto 52/2021,

se trata de apartados diferenciados. Asimismo, cabe señalar que el punto IV de la MAIN se dedica al *“análisis jurídico en relación con el derecho nacional, de la Unión Europea y su impacto en otras normas autonómicas”*, un contenido que no se corresponde expresamente con ninguno de los apartados previstos en el citado artículo 6. No obstante, en dicho apartado se incluye una referencia a la derogación de la Ley 19/1997, dando así cumplimiento a la exigencia de incorporar en la MAIN un *“listado de las normas que quedan derogadas”*.

Se incorporan al expediente otras versiones anteriores de la citada MAIN, de modo que ha ido actualizándose su contenido con ocasión de la tramitación de la norma.

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias que informa (doctrina que resulta perfectamente extrapolable a los anteproyectos de ley), la actualización de la MAIN permitirá comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva”*. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero o en los más recientes 633/2023, de 29 de noviembre, 535/2024, de 12 de septiembre y 558/2024, de 19 de septiembre.

Sin perjuicio de lo expuesto, a propósito del contenido de la última versión de la MAIN que nos ha sido remitida, interesa formular las siguientes observaciones:

- En el apartado II, referente a la *“oportunidad de la norma, objetivos y principios de buena regulación”*, debe completarse la justificación concerniente al principio de transparencia, con una mención al acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor, en consonancia con lo establecido en el artículo 2, apartado 6, del Decreto 52/2021.

- En lo que atañe al contenido y estructura de la norma -apartado IX, letra A)-, nos remitimos a las consideraciones que se expondrán al analizar la parte expositiva de la norma.

- En la página 35, la remisión a la *“Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción”* debe ser revisada para acomodarse a su denominación real que es *“Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción”*.

- Cabe reseñar que la modificación de la Ley 19/1997 figura en el Plan Normativo para la XIII Legislatura (años 2023-2027), aprobado mediante el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 20 de diciembre de 2023, y así se refleja en el apartado VIII de la MAIN.

- Finalmente, la MAIN no se pronuncia sobre la evaluación *ex post*, pese a que el artículo 6, apartado 1, letra i), del Decreto 52/2021 indica que *“en su caso, se incluirá una descripción de la forma en la que se realizará su evaluación ex post”*.

Hemos de recordar, en esta sede, que prever la fórmula de evaluación de los resultados de una determinada propuesta normativa resulta ser lo más conforme con el principio de control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas a que alude el artículo 3, apartado 1, letra g), de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, Ley 40/2015), que se puede considerar integrado, a su vez, dentro del más amplio de buen gobierno emergente en el Derecho administrativo español contemporáneo.

Al respecto, interesa traer a colación la doctrina sentada por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, entre otros, en su Dictamen 381/2023, de 13 de julio de 2023, que señala: *“Como esta Comisión Jurídica Asesora viene señalando de forma continua y reiterada (dictamen 677/22, de 25 de octubre, dictamen 26/23, de 19 de enero o 166/23, de 30 de marzo) el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma y*

su eficacia en el cumplimiento de los objetivos, no exime del deber de recoger una motivación para su exclusión, ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación pueden suministrar una información muy relevante de futuro”. Se pronuncia, en términos análogos, en su Dictamen 692/2023, de 28 de diciembre.

Asimismo, en su más reciente Dictamen 734/2024, de 21 de noviembre, la meritada Comisión ha advertido cuanto sigue:

“En cuanto a la evaluación ex post, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 la regula para el supuesto de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el plan normativo, pues para las previstas, como es el caso, debería ser el propio plan el que estableciera cuales son las disposiciones que deber ser objeto de esa evaluación ex post. No obstante, el citado Acuerdo de 20 de diciembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para la XIII Legislatura, no contiene ninguna previsión sobre evaluación normativa de las 158 disposiciones que enumera, entre otras, la que es objeto del presente dictamen (...) En todo caso, esta Comisión Jurídica Asesora ha puesto de relieve de forma reiterada y sistemática, la importancia de la evaluación ex post, en dictámenes como el 677/22, de 25 de octubre, el 16/24, de 18 de enero, el 102/24, de 29 de febrero, o más recientemente, el 722/24, de 14 de noviembre, “ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante en el futuro” (el resaltado es propio).

En consecuencia, se debe incorporar una justificación en la MAIN sobre la evaluación ex post y, en su caso, sobre la forma de realizarla.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otro lado, constan en el expediente los informes a que se refiere el artículo 7, apartado 3, letra c), del Decreto 52/2021. En concreto, el informe de impacto por razón de género, confeccionado por la Dirección General de Igualdad, en aplicación del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres; el informe

de impacto de la norma en la familia, la infancia y la adolescencia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad y exigido por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, por la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas y por el artículo 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

De conformidad con el artículo 8, apartado 1, del Decreto 52/2021, se ha recabado el informe del Consejo de Consumo, requerido en virtud del artículo 4, apartado 1, letra e), del Decreto 1/2010, de 14 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid; el informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, al amparo de lo señalado en el artículo 4 del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid; y el informe de los distintos colegios profesionales de la Comunidad de Madrid, en consonancia con lo establecido en el artículo 14, letra j), de la Ley 19/1997.

Asimismo, consta en la documentación remitida a esta Abogacía General el informe 74/2024, de coordinación y calidad normativa, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8, apartado 4, del Decreto 52/2021 y en el artículo 34 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid.

En aplicación del artículo 4, apartado 3, del Decreto 52/2021, el anteproyecto ha sido remitido por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente a todas y cada una de las restantes consejerías que integran la administración de la Comunidad de Madrid.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 60, apartado 2, de la Ley 10/2019 y el artículo 9 del Decreto 52/2021, mediante resolución de la Dirección General de Recursos Humanos y

Relaciones con la Administración de Justicia de fecha 15 de octubre de 2025 se acordó la apertura del trámite de audiencia e información pública, a través del portal de transparencia de la Comunidad de Madrid, por un período de 15 días hábiles, habiéndose recibido alegaciones por parte de las entidades relacionadas en el antecedente de hecho único del presente informe.

Finalmente, se aporta el preceptivo informe de legalidad elaborado por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente -Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local-, a que se refiere el artículo 8, apartado 5, del Decreto 52/2021.

CUARTA. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO.

Analizaremos, a continuación, el contenido del anteproyecto de ley, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”), que *“sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa”*, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero.

De forma más específica, en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, alude a su aplicabilidad en la Comunidad de Madrid *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno”*.

Como se ha expuesto *ut supra*, el anteproyecto de ley examinado consta de un título, una parte expositiva, seguida de una parte dispositiva, integrada por treinta y ocho artículos, y una parte final, compuesta por dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

En particular, el articulado del anteproyecto presenta la siguiente distribución:

- ✓ Capítulo I. *Disposiciones generales* (arts. 1 a 3).
- ✓ Capítulo II. *De los Colegios Profesionales* (arts. 4 a 28). Se subdivide en las siguientes secciones:
 - Sección 1ª. *Naturaleza. Régimen de funcionamiento. Ejercicio de competencias administrativas* (arts. 4 a 5).
 - Sección 2ª. *Fines y funciones* (arts. 6 a 15).
 - Sección 3ª. *Creación, fusión, segregación y disolución* (arts. 16 a 21).
 - Sección 4ª. *Estatutos* (arts. 22 a 24).
 - Sección 5ª. *Organización* (arts. 25 a 28).
- ✓ Capítulo III. *Consejos autonómicos* (arts. 29 a 31).
- ✓ Capítulo IV. *Disposiciones comunes a Colegios profesionales y Consejos autonómicos* (arts. 32 a 36).
- ✓ Capítulo V. *Registro de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid* (arts. 37 a 38).

Respecto al **título**, de conformidad con la directriz 6, se ha identificado correctamente como “*anteproyecto de Ley*”.

Según la directriz 7, el nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición. Pues bien, el título del anteproyecto se acomoda a lo preceptuado en esta directriz, adoptando la misma denominación que la Ley 19/1997, a la que pretende sustituir.

La **parte expositiva** describe el contenido de la norma e indica su objeto, finalidad, sus antecedentes y las competencias en cuyo ejercicio se dicta, en consonancia con lo previsto en

la directriz 12. Su denominación - “*exposición de motivos*”- es conforme a la directriz 11, dado que la norma tramitada es un anteproyecto de ley.

La parte expositiva determina que el anteproyecto es coherente con los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y en el artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación de la norma a dichos principios, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada en el Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala lo siguiente:

“(...) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos” (el subrayado es nuestro).

No obstante, en lo relativo al principio de necesidad y de eficacia, se recomienda sustituir la expresión “*aconsejan acometer la tramitación legal en cuestión*”, por la de “*aconsejan la aprobación de una nueva ley*”. Asimismo, debiera incidirse en la acreditación del interés general que subyace en la aprobación de la norma.

La justificación del principio de proporcionalidad debe ser completada con una mención a la constatación de que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios, de conformidad con lo previsto en el artículo 129, apartado 3, de la Ley 39/2015 y en el artículo 2, apartado 3 del Decreto 52/2021.

En relación con el principio de transparencia, debería incluirse una referencia al acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor, en consonancia con lo dispuesto en el artículo

129, apartado 5, de la Ley 39/2015 y en el artículo 2, apartado 6, del Decreto 52/2021. Por razones sistemáticas, sería deseable que la mención al indicado principio precediera a la del principio de eficiencia, de conformidad con el orden en que dichos principios aparecen enumerados en la normativa.

Dado que la norma no tiene incidencia en los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se sugiere suprimir la mención a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, al no darse los presupuestos del artículo 129, apartado 7 y del artículo 2, apartado 8, del Decreto 52/2021.

Sin perjuicio de lo expuesto a propósito de los principios de buena regulación, es preciso realizar, en relación con la parte expositiva, las observaciones que siguen:

- En el apartado I, se sugiere que se revise, por razones sistemáticas, el primer inciso del párrafo tercero que comienza señalando que “*no obstante la constitucionalización de la institución, la Constitución española no define los colegios profesionales, no establece sus notas caracterizadoras (...)*”. Dicho contenido tendría mejor encaje a continuación del primer párrafo y con carácter previo a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los colegios profesionales. En general, se recomienda revisar y mejorar la redacción de este apartado I.

- En el apartado II, se define el marco competencial y legal, la finalidad de la norma y se justifica su adecuación a los principios de buena regulación.

No obstante, en el párrafo primero de dicho apartado, se puede prescindir de la referencia a la ley orgánica de aprobación del Estatuto de Autonomía (directriz 72).

En el párrafo segundo, la cita de la “*Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto de 1983*”, se debe acomodar a la directriz 79 –“*Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto*”-.

En el párrafo cuarto, debe reformularse la cita de la Ley 2/1974, de modo que, donde dice “*de Colegios Profesionales*”, debe decir “*sobre Colegios Profesionales*”.

En el párrafo quinto, se alude a que la modificación más reciente de la Ley 2/1974 ha sido realizada por la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia; sin embargo, cabe significar que la última reforma de dicha norma se llevó a cabo a través del artículo undécimo de la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres, que dio nueva redacción a los artículos 5, 11 y 15 de la Ley 2/1974.

Por razones de técnica normativa, se debería revisar la introducción de los párrafos octavo a duodécimo del apartado II mediante un guion, pues dicha distribución no se corresponde con las pautas establecidas en las directrices, en las que únicamente se prevé la división en apartados (directriz 15).

En el párrafo undécimo, sería deseable que la mención a la “*normativa estatal vigente*” se completase mediante la introducción del calificativo de “*básica*”.

Se sugiere que, el último párrafo, dedicado a la cita de los preceptos relativos a los principios de buena regulación, se incorpore con carácter previo a la justificación de los mismos.

- En el apartado III, se describe el contenido de la norma, si bien el relativo al capítulo I debiera completarse con una referencia al ejercicio de las profesiones colegiadas a que se dedica el artículo 3; y el correspondiente a la sección 2ª del capítulo II, con una alusión a la libre competencia que es objeto del artículo 9.

En lo que se refiere al capítulo III, se sugiere sustituir la expresión “*creación*”, referida a los consejos autonómicos, por la de “*constitución*”, que es la utilizada en la parte dispositiva (art. 29).

Por razones de uniformidad en la sistemática del texto, se recomienda que la fórmula utilizada para hacer referencia al contenido de los distintos capítulos sea idéntica, pues mientras que en el caso del capítulo II y del capítulo V se reproduce el título entrecomillado (párrafos tercero y decimocuarto), en el resto se omite (párrafos segundo, duodécimo y decimotercero).

Por otra parte, se debe revisar la referencia al “*capítulo primero*” y al “*capítulo segundo*” -párrafos segundo, tercero y noveno a undécimo- y proceder a la identificación de los mismos mediante números romanos, en consonancia con la numeración seguida en la parte dispositiva y para los restantes capítulos en la parte expositiva -en efecto, los capítulos tercero, cuarto y quinto se designan mediante números romanos (“*capítulo III*”, “*capítulo IV*” y “*capítulo V*”)-. La misma apreciación es extensible a la identificación de las distintas secciones del capítulo II -párrafos cuarto, quinto y noveno a undécimo-.

- Como observación general, se aprecia un uso recurrente de oraciones excesivamente extensas, con abundancia de incisos, subordinadas explicativas que dificulta la claridad expositiva y la lectura jurídica, lo cual no se corresponde con la redacción clara, precisa y sencilla a la que se refiere la directriz 101.

Debe revisarse la sintaxis y la puntuación a fin de dotar de la debida coherencia al texto. A título ejemplificativo, en el apartado I, párrafo tercero, debe sustituirse “*se consideran incluidos*”, por “*se consideran incluidas*”; en el apartado II, párrafo decimoquinto, se debe incorporar una coma entre las palabras “*estatal*” y “*nacional*”; y, en el último párrafo del apartado II, se debe añadir la preposición “*en*” antes de la referencia al artículo 2 del Decreto 52/2021.

Igualmente, se recomienda revisar la redacción de diversos párrafos de la exposición de motivos para evitar el empleo redundante de términos, acudiendo al uso de sinónimos, remisiones o pronombres, según el caso. Así sucede con las palabras “vínculo” (dos ocasiones en el párrafo tercero del apartado II), “*modificaciones*” / “*modificación*” (tres ocasiones en el párrafo quinto del apartado II), “*establecido por la jurisprudencia*” (dos en el párrafo octavo del apartado II), “*cumplimiento*” / “*cumpléndose*” / “*cumple*” (tres en un espacio de seis líneas -párrafos decimotercero, decimocuarto y decimoquinto del apartado II).

En cuanto a la **parte dispositiva**, se compone de treinta y ocho artículos, divididos en cinco capítulos.

La lectura del anteproyecto permite advertir que el mismo reproduce, en gran medida, la vigente Ley 19/1997, incorpora determinadas cuestiones que aborda, con carácter básico, la Ley 2/1974 y recoge la jurisprudencia constitucional recaída en materia de colegios profesionales, con la finalidad de aclarar determinados aspectos referidos a su régimen jurídico.

Como consideración previa de técnica normativa, y toda vez que el empleo de la técnica conocida como “*lex repetita*” resulta una constante a lo largo del articulado de la norma proyectada, en la que se reproducen no siempre fielmente diversos preceptos de la Ley 2/1974, estimamos oportuno recordar, en esta sede, la doctrina que al respecto condensa el Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen 317/2019, de 24 de abril:

“En relación con la repetición de preceptos de la normativa básica conviene recordar, tal y como señala en su informe el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, que este Consejo Consultivo ha expuesto el peligro del empleo de la “lex repetita”, que constituye una deficiente técnica legislativa aunque se emplee a menudo con la finalidad de poner al alcance del operador jurídico, en un mismo texto normativo con vocación integradora, la normativa autonómica y las normas estatales con directa incidencia sobre la materia regulada, proporcionando una visión sistemática sobre su régimen jurídico.

Así en el dictamen 240/2018 se recuerda que dicha técnica no está exenta de riesgos (dictamen 570/2016 que, a su vez, se remite al dictamen 545/2016, en la línea del dictamen 277/2007 y otros anteriores), dada la posibilidad de que la reproducción matizada colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal. En los dictámenes citados se indica que este Consejo Consultivo no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada “lex repetita”, pero, en todo caso, subraya con vehemencia que, cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma.

*A este respecto, la STC 62/2017, de 25 de mayo (FJ 7) señala lo siguiente: «la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata, no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las bases. Tal es la doctrina constitucional relativa a las *leges repetitae*. Conforme a ésta, la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo [por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a); y 18/2011, de 13 de marzo, FJ 18]” (STC 73/2016, de 14 de abril, FJ 10)».*

En cualquier caso, el Consejo Consultivo reitera la necesidad de evitar cualquier confusión sobre el origen de un determinado precepto (en la disposición reglamentaria proyectada se emplea por lo general la fórmula “de conformidad con”) y, sobre todo, es preciso asegurar que la redacción utilizada no desvirtúa o distorsiona las normas dictadas por el Estado en el ejercicio de su competencia” (el resaltado es nuestro).

Conforme a lo expuesto, y sin perjuicio de alertar sobre el peligro que entraña la utilización de esta técnica, la reproducción de preceptos de la normativa básica estatal en la normativa autonómica de desarrollo resultará admisible siempre y cuando se observen dos premisas: que tal reproducción se realice con objeto de dotar al texto de mayor inteligibilidad, facilitando su comprensión por los destinatarios, y que se haga de forma literal a fin de evitar que el principio de seguridad jurídica no se resienta.

Al hilo de lo expuesto, se recomienda reformular los preceptos del proyecto que no sigan el mismo orden sistemático o que no sean reproducción literal o completa de los preceptos originales.

Hecha la anterior consideración, debemos analizar el articulado del anteproyecto.

El **Capítulo I** recoge las disposiciones generales, en las que se incluyen preceptos relativos al ámbito de aplicación, a la colegiación y al ejercicio de las profesiones colegiadas.

En este ámbito, las principales novedades respecto a la regulación actualmente vigente recogida en la Ley 19/1997 radican en la definición del régimen de adscripción y del concepto de profesión titulada, así como en la incorporación de un precepto específico dedicado al régimen de ejercicio de las profesiones colegiadas.

En lo que atañe a la colegiación, el **artículo 2**, apartado 1, del anteproyecto señala que *“la adscripción de los profesionales al correspondiente colegio para el ejercicio de la profesión será voluntaria, excepto que una ley estatal establezca expresamente la colegiación obligatoria, y, sin perjuicio de lo previsto en el último inciso de la disposición transitoria cuarta de 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”*.

Como puede apreciarse, el anteproyecto recoge el carácter voluntario de la colegiación, salvo que el legislador estatal, en virtud de lo establecido en el artículo 3, apartado 2, de la Ley 2/1974, determine la obligatoriedad de la misma, lo que resulta acorde con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, entre otras, en la Sentencia 201/2013, de 5 de diciembre, en la que se señala cuanto sigue:

“Sobre el carácter básico de dicha previsión tuvimos ocasión de pronunciarnos con detalle en la STC 3/2013, FJ 7, afirmando que “antes de la reforma operada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, con la que se adaptan diversas leyes estatales a la Directiva 2006/123/CE, la Ley 2/1974, de 13 de febrero, consagraba un modelo único de colegio profesional, caracterizado por la colegiación obligatoria, pues los profesionales estaban obligados a colegiarse para ‘el ejercicio de las profesiones colegiadas’. Tras su reforma, el legislador estatal ha configurado dos tipos de entidades corporativas, las voluntarias y las obligatorias. El requisito de la colegiación obligatoria constituye una barrera de entrada al ejercicio de la profesión y, por tanto, debe quedar limitado a aquellos casos en que afecta de manera grave y directa a materias de especial interés público, como la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas, y la colegiación demuestre ser un instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios, tal y como se deduce de la disposición transitoria cuarta de esta misma norma. En definitiva, los colegios profesionales voluntarios son, a partir de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, el modelo común, correspondiendo al legislador estatal, conforme a lo establecido en el art. 3.2, determinar los casos en que la colegiación se exige para el ejercicio profesional y, en consecuencia, también las excepciones, pues éstas no hacen sino delimitar el alcance de la regla de la colegiación obligatoria, actuando como complemento necesario de la misma”. Precisaba a continuación la STC 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” (el subrayado es nuestro).

En la medida en que, a día de hoy, el Estado no ha dictado una ley en la que se determinen las profesiones para cuyo ejercicio la colegiación resulta obligatoria, el anteproyecto introduce una

remisión a lo señalado en el último inciso de la disposición transitoria cuarta de 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 (en lo sucesivo, Ley 25/2009), que declara que *“hasta la entrada en vigor de la mencionada Ley se mantendrán las obligaciones de colegiación vigentes”*.

No obstante, sería deseable que dicha remisión se incluyera en el anteproyecto a través de una disposición transitoria, en consonancia con la directriz 40 que atribuye dicha naturaleza a los preceptos que *“establezcan una regulación autónoma y diferente de la establecida por las normas nueva y antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición”*.

El artículo 2, apartado 2, del anteproyecto define el concepto de *“profesión titulada”* como *“aquella que requiere de titulación universitaria oficial, que acredite la aptitud para el ejercicio de una determinada y concreta profesión, que haya sido aprobada por el ministerio con competencias en materia educativa y esté inscrita en el Registro correspondiente de títulos universitarios oficiales”*.

Conforme a la redacción proyectada, únicamente podrán ser admitidos en un colegio profesional quienes ejerzan una profesión titulada, concepto que se asocia en el anteproyecto a la exigencia de un título universitario oficial.

Por su parte, la normativa básica estatal en materia de colegios profesionales se limita a declarar en el artículo 3, apartado 1, de la Ley 2/1974 que *“quien ostente la titulación requerida y reúna las condiciones señaladas estatutariamente tendrá derecho a ser admitido en el Colegio Profesional que corresponda”*. En términos, prácticamente idénticos, se pronuncia el actual artículo 3, apartado 2, de la Ley 19/1997.

Como puede apreciarse, los referidos preceptos no contienen una definición del concepto de profesión titulada.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia ha perfilado dicho término, al configurar las profesiones tituladas como aquellas para cuyo ejercicio se exige la previa obtención de un título académico o profesional. Así lo ha interpretado el Tribunal Constitucional, entre otras, en las sentencias 83/1984, de 24 de julio y 42/1986, de 10 de abril, de las que resulta que las profesiones tituladas existen cuando se condicionan determinadas actividades a la posesión de concretos títulos académicos, *“entendiendo por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia”*.

Más específicamente, la STC 201/2013, de 5 de diciembre, se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de la definición, en la legislación autonómica sobre colegios profesionales, del término *“profesión titulada”*, con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales (en lo sucesivo, Ley del Parlamento de Cataluña 7/2006). En particular, el artículo 2 de dicha norma señalaba que *“a los efectos de la presente ley son profesiones tituladas las que se caracterizan por la aplicación de conocimientos y técnicas para cuyo ejercicio es preciso estar en posesión de un título académico universitario, acreditativo de la completa superación de un plan de estudios, que habilite para el ejercicio profesional de acuerdo con la normativa vigente y, si procede, para cumplir las demás condiciones establecidas por ley”*.

El Tribunal Constitucional entendió en la indicada sentencia que *“el art. 2 de la Ley catalana no lleva a cabo una definición de las profesiones tituladas con pretensión universal, pues la referencia que efectúa no tiene otro objeto que el de delimitar el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley autonómica («a efectos de la presente ley»), estableciendo como único elemento sustantivo la «posesión de un título académico universitario», en coincidencia con el concepto de profesión titulada utilizado por la jurisprudencia constitucional antes citada, y remitiéndose expresamente a lo que disponga en cada caso la legislación aplicable («de acuerdo con la normativa vigente»), por lo que no cabe apreciar vulneración de las competencias estatales y, en consecuencia, el precepto no es inconstitucional”*.

En el anteproyecto de ley sometido a informe se define, al igual que en la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2006, la profesión titulada a los efectos de dicha norma (así, el artículo 2.2 del anteproyecto emplea la expresión “*a los efectos de esta ley*”), pero se omite cualquier mención a lo que pueda determinar la legislación básica aplicable, lo que podría dar lugar a una eventual contradicción con la definición de alcance general del concepto de profesión titulada que corresponde fijar a la normativa básica estatal, pues como bien precisa la meritada STC 201/2013, de 5 de diciembre: “*La definición conceptual de lo que sea una profesión titulada debe ser, pues, uniforme en todo el territorio, como medio para hacer posible la homogeneidad en el acceso y la igualdad en el ejercicio profesional, así como el respeto a la libertad del legislador estatal para la creación de profesiones tituladas, por lo que corresponde al Estado determinar, con alcance general, el concepto de profesión titulada*”.

Por tal motivo, debe revisarse la redacción del artículo 2, apartado 2, del anteproyecto, a fin de garantizar en todo caso la sujeción de sus previsiones a la normativa básica estatal, mediante la incorporación, como mínimo, de una referencia a “*la normativa vigente*” u otra expresión de análoga significación, a semejanza de lo preceptuado en la norma catalana *ut supra* transcrita, cuya constitucionalidad ha quedado avalada.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En el apartado 3 se declara que “*quienes estén en posesión de la titulación exigida en el punto anterior, incluidos los títulos universitarios extranjeros que hayan sido homologados por el Ministerio competente y reúnan los requisitos establecidos por los estatutos del colegio profesional correspondiente, tienen derecho a su admisión en el mismo*”, lo que resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 1 del Real Decreto 889/2022, de 18 de octubre, por el que se establecen las condiciones y los procedimientos de homologación, de declaración de equivalencia y de convalidación de enseñanzas universitarias de sistemas educativos extranjeros y por el que se regula el procedimiento para establecer la correspondencia al nivel del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior de los títulos universitarios oficiales pertenecientes a ordenaciones académicas anteriores.

El **artículo 3** se dedica al ejercicio de las profesiones tituladas.

En su apartado 1 reconoce expresamente la posibilidad de que los colegios profesionales puedan tramitar de oficio la colegiación en los supuestos en que la misma resulte obligatoria para el ejercicio de la profesión.

Se recoge así la doctrina sentada en la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2018 que consideró ajustada a derecho la apertura de un expediente por un colegio profesional para instar de oficio la colegiación. En particular, la Sentencia se pronuncia en los siguientes términos:

“En estas circunstancias ha de entenderse que pertenece al ámbito de la voluntad del interesado la decisión sobre el ejercicio de una profesión de colegiación obligatoria e incluso de continuar en el ejercicio de la misma, pero queda fuera de su facultad de decisión el ejercicio de la profesión sin la correspondiente colegiación, pues esta es una obligación impuesta legalmente cuyo cumplimiento queda bajo la tutela del correspondiente colegio profesional, que puede y debe exigir su cumplimiento en virtud de las funciones que al efecto de atribuye el ordenamiento jurídico.

Pues bien, desde estas consideraciones las previsiones del controvertido art. 4 del Reglamento de Régimen Interior del Colegio de Ópticos y Optometristas de la Comunidad Valenciana han de considerarse amparadas por las normas examinadas, por cuanto supone la apertura de un expediente instando de oficio la colegiación, no para entrar a desempeñar la profesión, que solo puede decidir el interesado, sino para exigir el cumplimiento de la obligación de colegiación a quien ya ha decidido y está en el ejercicio de la profesión, el cual y dados los términos garantistas que contempla la tramitación de dicho expediente, mantiene su capacidad de decisión sobre la continuación en el ejercicio de la profesión cumpliendo tal obligación de colegiación, aportando la documentación necesaria al efecto y las alegaciones que estime pertinentes, o cesar en la actividad que viene desarrollando sin la correspondiente habilitación colegial, exigida legalmente.

Por lo tanto, el expediente de colegiación de oficio no se dirige a imponer o sustituir la voluntad del interesado en la decisión de ejercer la profesión colegiada sino a exigir que quien ha decidido y se halla en el ejercicio de la misma se sujete a la obligación de colegiación legalmente establecida y ello en virtud de las facultades que la ley atribuye al Colegio profesional en garantía y tutela del interés público valorado por el legislador al establecer tal obligación de colegiación” (el subrayado es nuestro).

Por otra parte, la remisión que se hace a la Ley 39/2015, para el supuesto en que el procedimiento para instar de oficio la colegiación no estuviera definido en los correspondientes estatutos, resulta excesivamente genérica, siendo conveniente que los aspectos esenciales de dicho procedimiento -que deberá respetar, en todo caso, la autonomía corporativa- quedaran mínimamente perfilados en el anteproyecto. A este respecto, debiera garantizarse el derecho del interesado a decidir sobre la continuación o sobre el cese en el ejercicio de la profesión en las condiciones que se le exigen y a realizar las alegaciones que considere oportunas, en consonancia con la doctrina del Tribunal Supremo recogida en la sentencia parcialmente transcrita *ut supra*.

El **Capítulo II** se dedica a los colegios profesionales y se estructura en cinco secciones.

La **Sección 1ª** se titula “*Naturaleza. Régimen de funcionamiento. Ejercicio de competencias administrativas*”.

El **artículo 5** alude a las relaciones de los colegios profesionales con la Comunidad de Madrid.

En particular, el apartado 3 señala que “*la Comunidad de Madrid podrá encomendar a los colegios profesionales la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de su propia competencia, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño, con respeto a lo previsto en el artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen*

Jurídico del Sector Público. La encomienda de gestión deberá formalizarse mediante la firma del correspondiente convenio, del cual se dará cuenta a la Asamblea de Madrid”.

La figura de la encomienda de gestión aparece actualmente regulada en el artículo 11 de la Ley 40/2015, precepto al que se remite el anteproyecto y que declara en su apartado 1, que “*la realización de actividades de carácter material o técnico de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de Derecho Público podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de Derecho Público de la misma o de distinta Administración, siempre que entre sus competencias estén esas actividades, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.*

Las encomiendas de gestión no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en ésta”.

A la luz de dicho precepto, se aprecia que la figura de la encomienda de gestión es un instrumento que permite atribuir determinadas actividades de carácter material o técnico de competencia de la administración a otros órganos o entidades de derecho público de la misma o de distinta administración, siempre que su objeto no esté constituido por prestaciones propias de los contratos.

Desde una perspectiva objetiva, la encomienda no puede estar orientada a la realización de “servicios”, dado que los mismos resultan subsumibles en las prestaciones propias de los contratos que quedan sujetas a las previsiones de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Ciertamente, la expresión consignada en el precepto que examinamos es traslación textual del artículo 5, apartado 2, de la Ley 19/1997, pero al tiempo de dictarse esta norma se encontraba

vigente la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo artículo 15, apartado 1, sí que caracterizaba las encomiendas de gestión como la atribución de *“la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios”* por razones de eficacia o cuando no se poseyesen los medios técnicos idóneos para su desempeño. Sin embargo, bajo la vigencia de la normativa actual, la referencia a los servicios no encuentra ya cabida, razón por la cual ha desaparecido del artículo 11 de la Ley 40/2015, antes transcrito. En consecuencia, se debe suprimir en el precepto proyectado la mención al término *“servicios”*.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Desde una perspectiva subjetiva, el artículo 11 de la Ley 40/2015, al regular las encomiendas de gestión, circunscribe su ámbito de actuación a las relaciones con *“otros órganos o Entidades de Derecho Público de la misma o de distinta Administración”*, por lo que, en una interpretación literal y estricta de dicho precepto, los colegios profesionales no podrían ser destinatarios de las encomiendas de gestión, al no integrarse formalmente en la organización administrativa *stricto sensu*.

Sin embargo, un análisis jurídico completo de la viabilidad de las encomiendas de gestión a favor de los colegios profesionales exige atender a la singular naturaleza jurídico-pública de estas corporaciones, así como a la función institucional que el ordenamiento les atribuye.

En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha venido destacando de forma reiterada la dimensión pública de los colegios profesionales. Así, la STC 201/2013, de 5 de diciembre, señala que los colegios profesionales son *“corporaciones que gozan de naturaleza pública, en cuanto ejercen funciones atribuidas por la ley o delegadas por la Administración”*. Esta caracterización no es meramente nominal, sino que responde a la efectiva asunción de potestades públicas y a la realización de funciones administrativas en sentido material.

En la misma línea, la STC 76/1983, de 5 de agosto, afirma que los colegios profesionales, por su dimensión pública, se configuran legalmente bajo formas de personificación jurídico-pública, circunstancia que *“les equipara sin duda a las Administraciones públicas de carácter territorial”*, si bien dicha equiparación se limita a los aspectos organizativos y competenciales en los que se concreta su función pública. Esta precisión resulta especialmente relevante, pues pone de manifiesto que, aun sin ser administraciones territoriales, los colegios profesionales participan del mismo esquema funcional en aquellos ámbitos en los que ejercen competencias de naturaleza pública.

Por su parte, la STC 20/1988, de 18 de febrero, profundiza en esta idea al recordar que los colegios profesionales, aun siendo corporaciones sectoriales orientadas primordialmente a la defensa de los intereses privados de sus miembros, atienden también a finalidades de interés público, razón por la cual se configuran legalmente como corporaciones de derecho público. Su origen, organización y funciones no dependen exclusivamente de la voluntad asociativa, sino que vienen determinados, de manera esencial, por el legislador, quien les atribuye el ejercicio de funciones propias de las administraciones territoriales o permite que estas recaben su colaboración mediante delegaciones expresas de competencias administrativas. Todo ello sitúa a los colegios profesionales bajo la dependencia o tutela de las administraciones públicas titulares de dichas competencias.

Esta configuración normativa y jurisprudencial permite afirmar que los colegios profesionales presentan una naturaleza funcionalmente asimilable a la de las administraciones públicas, al menos en relación con el ejercicio de funciones públicas y con su sometimiento al derecho administrativo. Desde esta perspectiva, parece razonable admitir que puedan ser destinatarios de encomiendas de gestión, siempre que estas se circunscriban a actividades de carácter material o técnico y se respeten las condiciones establecidas en la normativa básica estatal, y en particular, en el artículo 11 de la Ley 40/2015.

Esta conclusión encuentra además un respaldo expreso en la normativa autonómica andaluza. En efecto, el artículo 6, apartado 1, de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los

Colegios Profesionales de Andalucía, en la redacción dada por el artículo 9, apartado 1, del Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía —esto es, con posterioridad a la aprobación de la Ley 40/2015—, habilita expresamente a la administración autonómica para *“encomendar a los colegios profesionales, a través de convenio, la realización de actividades de carácter material o técnico de su propia competencia, en los términos del artículo 11 de la Ley 40/2015”*. Esta previsión normativa refuerza la interpretación de que los colegios profesionales pueden ser considerados, a estos efectos, entidades de derecho público funcionalmente equiparables a las administraciones públicas, legitimadas para asumir encomiendas de gestión.

Sin perjuicio de lo expuesto, el precepto proyectado debería incorporar una referencia a la obligación de publicar el convenio que instrumente la oportuna encomienda en el boletín oficial de la Comunidad de Madrid, de conformidad con lo establecido en el artículo 11, apartado 3, de la Ley 40/2015.

En el artículo 5, apartado 4, del anteproyecto se contempla la posibilidad de que la Comunidad de Madrid pueda celebrar convenios con los colegios profesionales *“para la realización de actividades de interés común y para la promoción de actuaciones orientadas a la defensa del interés público y, en especial, de los usuarios de los servicios profesionales de los colegiados, siempre y cuando dichos convenios no tengan por objeto prestaciones propias de los contratos, conforme a la normativa aplicable”*.

Resultaría conveniente que la expresión *“convenios de colaboración”*, que utiliza el anteproyecto, se sustituyera por la de *“convenios”*, en consonancia con la terminología de los artículos 47 y siguientes de la Ley 40/2015. La misma apreciación es extensible al artículo 31, letra i).

La **Sección 2ª** del Capítulo II se titula *“fines y funciones”*. Sin embargo, en ella se abordan cuestiones adicionales a los meritados fines y funciones, por lo que se recomienda modificar el título para que el mismo sea representativo de todo su contenido, conforme prescribe la directriz

28, a cuyo tenor: “*Los artículos deberán llevar un título que indique el contenido o la materia a la que se refieren*”.

Los **artículos 6, 7, 9, 10 y 12 a 15** se refieren, respectivamente, a los fines, a las funciones, a la deontología profesional y a la libre competencia, a la ventanilla única, al servicio de atención a los consumidores o usuarios y colegiados, al visado, a las limitaciones a las recomendaciones sobre honorarios y al ejercicio profesional en forma societaria.

En ellos se reproduce esencialmente el contenido que, a propósito de las referidas materias, recoge la Ley 2/1974 en el artículo 1, apartado 3, en el artículo 2, apartados 5 y 6, en el artículo 5 y en los artículos 10 a 14, así como en su disposición adicional cuarta.

Resulta especialmente destacable la falta de fidelidad en la reproducción de los preceptos dedicados a los fines y a las funciones de los colegios profesionales, por lo que nos remitimos a las consideraciones realizadas *ut supra* acerca de la reproducción por el legislador autonómico de preceptos de carácter básico.

Por otra parte, cabe significar que la técnica utilizada en los indicados preceptos no se corresponde con la seguida en el artículo 11 del anteproyecto, relativo a la memoria anual, en el que se hace una remisión expresa a lo señalado sobre esa misma materia en el artículo 11 de la Ley 2/1974, por lo que convendría revisar el texto proyectado a fin de garantizar la debida uniformidad en la formulación de las referencias a la normativa básica estatal.

Sin perjuicio de lo expuesto, cabe destacar que el **artículo 6**, párrafo primero, del anteproyecto recoge la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a que la exigencia de colegiación obligatoria para el ejercicio de una determinada profesión es aplicable a los empleados públicos, al incorporar la expresión “*sin perjuicio de las competencias de la Comunidad de Madrid por razón de la relación funcional, estatutaria o laboral*”.

En este sentido, resulta clarificadora la STC 82/2018, de 16 de julio, que dispone que *“la normativa estatal no exceptúa a los empleados públicos en general (ni a los veterinarios en particular) de la necesidad de colegiación en el caso de que presten servicios solo para, o a través de, una Administración pública. Como ya hemos indicado en otras ocasiones, la cláusula «sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional», con la que concluye el artículo 1.3 de la Ley estatal de colegios profesionales al regular los fines de estas corporaciones de derecho público, no puede interpretarse como introductora de una excepción (SSTC 3/2013, de 17 de enero, FJ 6; 63/2013, de 14 de marzo, FJ 2, y 150/2014, de 22 de septiembre, FJ 3). Al contrario, tal como apreciamos en la primera de las Sentencias citadas, se trata de «una cautela dirigida a garantizar que el ejercicio de las competencias colegiales de ordenación de la profesión que se atribuyen, en exclusiva, a los colegios profesionales y, por tanto, a los propios profesionales, no desplaza o impide el ejercicio de las competencias que, como empleadora, la Administración ostenta sin excepción sobre todo su personal, con independencia de que éste realice o no actividades propias de profesiones colegiadas»”* (el subrayado es nuestro).

Por otra parte, se aprecia que algunos de los fines esenciales definidos en el **artículo 6** del anteproyecto aparecen reiterados en el **artículo 7**, referido a las funciones de los colegios profesionales. Así, en el apartado 1, letra a) del artículo 7, se alude a la *“representación de la profesión en el ámbito de la Comunidad de Madrid, que no tendrá carácter exclusivo, excepto en los supuestos de colegiación obligatoria”*; y en la letra b) a la competencia para *“ordenar la actividad profesional de sus colegiados velando por la ética y dignidad profesional de los mismos y por la conciliación de sus intereses con el interés social y los derechos de consumidores y usuarios”*. Dichas funciones coinciden con los fines detallados en el artículo 6, letra b), del anteproyecto *–“la representación institucional exclusiva de las profesiones cuando estén sujetas a colegiación obligatoria”–*; letra c) *–“ordenar el ejercicio de las profesiones”–*; y letra e) *–“protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados”–*. Se sugiere, por tanto, una reformulación del artículo 7 con la finalidad de deslindar con precisión las funciones y los fines esenciales de los colegios profesionales, con respeto, en todo caso, a la normativa básica estatal.

De entre los fines señalados en el **artículo 6**, resulta singularmente reproachable la redacción dada al consignado en la letra c), consistente, como se ha avanzado, en *“Ordenar el ejercicio de las profesiones”*. Y ello, no solamente por tratarse más propiamente de una función, sino también por el carácter indiscriminado con el que parece atribuírsele dicha potestad, frente a los matices contemplados en el artículo 5.i) de la Ley 2/1974, que resultan más que justificados, singularmente en el caso de profesiones en las que la colegiación no resulte obligatoria.

En otro orden de cuestiones, en el **artículo 7** resulta especialmente significativa la deficiente técnica normativa utilizada, puesto que se reproducen algunas de las funciones establecidas en la normativa básica estatal, en muchos casos, con variaciones (sirva de ejemplo, el contenido de las letras m), ñ), o), del apartado 1, del artículo 7 del anteproyecto), y se omiten otras (vid. gr. las funciones contempladas en el artículo 5, letras g), n) o s), de la Ley 2/1974).

Sin perjuicio de lo anterior, en la letra c) del artículo 7, se menciona el ejercicio de *“la facultad disciplinaria sobre los profesionales colegiados, así como sobre aquellos profesionales colegiados en otros colegios profesionales de la misma profesión que ejerciten su actividad profesional en el ámbito territorial de un colegio de la Comunidad de Madrid, en los términos establecidos en esta ley, en los correspondientes estatutos y normativa aplicable en materia disciplinaria”*.

Dicha previsión parece encontrar su fundamento en el artículo 3, apartado 3, de la Ley 2/1974 que dispone que *“en los supuestos de ejercicio profesional en territorio distinto al de colegiación, a los efectos de ejercer las competencias de ordenación y potestad disciplinaria que corresponden al Colegio del territorio en el que se ejerza la actividad profesional, en beneficio de los consumidores y usuarios, los Colegios deberán utilizar los oportunos mecanismos de comunicación y los sistemas de cooperación administrativa entre autoridades competentes previstos en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Las sanciones impuestas, en su caso, por el Colegio del territorio en el que se ejerza la actividad profesional surtirán efectos en todo el territorio español”*.

Sin embargo, la normativa proyectada no refleja fielmente el contenido del artículo 3, apartado 3, de la Ley 2/1974 y no hace referencia a los correspondientes mecanismos de comunicación y cooperación entre colegios profesionales, por lo que, debiera completarse la redacción con una remisión al indicado precepto de la Ley 2/1974, a fin de garantizar la concordancia con la normativa básica estatal.

La misma apreciación es extensible al artículo 35, apartado 1, del anteproyecto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En la letra i) se contempla como función de los colegios la de “*informar los proyectos de las normas de la Comunidad de Madrid, cuyo contenido afecte a las condiciones generales de las concretas funciones profesionales respectivas, en los supuestos en que se prescinda del trámite de audiencia e información públicas del apartado 3 del artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid*”.

A este respecto, cabe significar que la posibilidad de recabar un informe preceptivo en la elaboración de una disposición normativa es un trámite distinto pero compatible con el de audiencia e información pública, según resulta de lo establecido en el artículo 4, apartado 2 y en los artículos 8 y 9 del Decreto 52/2021. En aras a lograr una mayor seguridad jurídica, sería conveniente que la obligación de recabar el informe preceptivo de los colegios profesionales no quedara condicionada en el anteproyecto a la evacuación del trámite de audiencia e información pública.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Como cuestión de técnica normativa, la letra n) debería comenzar con verbos en infinitivo -a semejanza de todas las restantes- en lugar de con sustantivos, sustituyendo así “*Relación y colaboración*” por “*Relacionarse y colaborar*”. Lo mismo sucede con la letra e) del artículo 8, que debería comenzar con algún verbo (por ejemplo, “*Cumplir con las obligaciones...*”).

En el apartado 2, debiera clarificarse el alcance que pretende otorgarse a la confusa expresión “*todo ello, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 34.1*”, respecto a los colegios profesionales cuyo ámbito de actuación coincida con la Comunidad de Madrid.

En el **artículo 8** se recogen los deberes de información y de colaboración de los colegios profesionales.

En este punto se aprecia un cierto solapamiento de algunos de los deberes proyectados con las funciones atribuidas a dichas corporaciones en el artículo 7 del anteproyecto.

Así, en la letra b), se alude a la obligación de “*facilitar la información que sea requerida por las Administraciones públicas para el ejercicio de las competencias propias, conforme al régimen jurídico aplicable*” y en la letra c) al deber de “*colaborar con las universidades de la Comunidad de Madrid en la elaboración de los planes de estudio (...) y ofrecer la información necesaria para facilitar el acceso a la vida profesional de los nuevos colegiados*”.

Por su parte, el artículo 7 se refiere, en su letra m), como función de los colegios profesionales, a la colaboración “*con las entidades de formación de los futuros titulados en la mejora de los estudios y de la preparación de los mismos*” y en su letra t), a la colaboración “*con las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias en los términos previstos en las leyes y, en particular, colaborar mediante la realización de estudios, emisión de informes (...)*”.

Asimismo, cabe recordar que la colaboración con la administración mediante la realización de estudios o la emisión de informes y la participación de los colegios en la elaboración de los planes de estudio y la preparación de la información necesaria para facilitar el acceso a la vida profesional de los nuevos profesionales, tienen la consideración de funciones propias de los colegios profesionales conforme a la normativa básica estatal, según resulta del artículo 5, letras b) y f), de la Ley 2/1974.

A la luz de lo expuesto, se advierte cierta confusión en la delimitación de las funciones y de los deberes de los colegios profesionales, por lo que se sugiere su reformulación.

Por otra parte, la letra a), del artículo 8, recoge la obligación de los colegios profesionales de *“elaborar una carta de servicios al ciudadano que, en su caso, será informada con carácter previo por el Consejo General de Colegios de la profesión respectiva y el consejo autonómico, si lo hubiera”*.

La exigencia de que los consejos generales de colegios informen con carácter previo a su elaboración la carta de servicios al ciudadano supone la atribución a aquéllos de una función que no aparece específicamente contemplada en el artículo 9, apartado 1, de la Ley 2/1974. Esta cuestión se aborda en la MAIN, señalando en su página 87 que *“el previo informe por el Consejo de colegios de la profesión, emitido en virtud del artículo 9.1.a), en relación con el artículo 5, apartados a) e i), de la LCP, respectiva dota de homogeneidad, en la prestación de los servicios en un mismo ámbito profesional; sin que quepa confusión alguna con el Consejo autonómico, al referirse el texto del anteproyecto, expresamente a Consejo de colegios”*. Sin embargo, el encaje de dicha obligación en los preceptos invocados parece cuestionable. Por otra parte, la Comunidad de Madrid carece de competencias normativas en lo que a los consejos generales de colegios se refiere, al rebasar el ámbito de actuación de dichos consejos el territorio autonómico, por lo que la redacción proyectada debe ser revisada.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 10** regula la ventanilla única de forma muy similar a lo establecido en el artículo 10 de la Ley 2/1974, por lo que damos por reproducido lo anteriormente señalado a propósito de la *lex repetita*. En todo caso, para el supuesto en que se optase por mantener el referido precepto, pueden realizarse las siguientes observaciones:

- En el segundo párrafo del apartado 1, el precepto estatal emplea el adverbio *“Concretamente”*, que resulta más adecuado que el *“Asimismo”* utilizado en el proyecto, ya que los deberes que se enumeran a continuación del mismo son una concreción de los generales enunciados en el

primer párrafo y no otros distintos. Por otra parte, la expresión “*harán lo necesario*”, empleada igualmente en el texto estatal, parece sugerir una obligación de medios y no de resultado, por lo que cabría valorar su sustitución por otros términos de los que resulte su obligatoriedad.

- En la letra c), debería figurar en plural el fragmento “*tengan la condición de interesados*”, pues el sujeto es “*los profesionales*”. Por lo demás, el inciso “*cuando no fuera posible por otros medios*” no parece compatible con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 39/2015 que se invoca seguidamente, así como a los términos de los artículos 40 y siguientes de la misma ley, de aplicación supletoria en defecto de previsión específica *ex* artículo 2.4 de aquella. Nótese, por lo demás, que aunque el artículo 10.1.c) de la Ley 2/1974 contiene idéntica expresión que la entrecomillada, dicha previsión se introdujo por la Ley 25/2009, no encontrándose vigente en aquel tiempo la Ley 39/2015.

- En la letra d), debería suprimirse el desdoblamiento de género (“*colegiados y colegiadas*”), que no figura en el artículo 10.1.d) de la Ley 2/1974 y se opone a los criterios de la Real Academia Española, cuya observancia impone la directriz 102.

- Finalmente, en el apartado 3, se sugiere armonizar la terminología, sustituyendo la referencia a las “*corporaciones colegiales*” por la de “*colegios profesionales*”, por razones de seguridad jurídica y técnica normativa. Así, de conformidad con el apartado 2 de la disposición adicional tercera de la Ley 2/1974, “*Son corporaciones colegiales el Consejo General o Superior de Colegios, los Colegios de ámbito estatal, los Consejos Autonómicos de Colegios y los Colegios Profesionales*”. Sin embargo, el precepto que ahora examinamos figura dentro del capítulo II, relativo a los colegios profesionales, por lo que no resulta adecuado desde un punto de vista sistemático regular dentro del mismo obligaciones generales de toda clase de corporaciones colegiales, más allá de los propios colegios profesionales. Esta misma observación se hace extensible a los artículos 11 y 28.5. Esta problemática no concurre en los correlativos artículos de la Ley 2/1974, en la que se han inspirado estos preceptos, toda vez que la misma no se divide en capítulos y regula de forma indiferenciada a lo largo de su articulado toda clase de corporaciones colegiales.

El **artículo 12**, dedicado al *“Servicio de atención a los consumidores o usuarios y colegiados”*, supone una reiteración de lo preceptuado en la norma estatal, en concreto, del artículo 12 de la Ley 2/1974 -incorporado por la precitada Ley 25/2009-.

No obstante, se aprecia una divergencia en la redacción del apartado 4 del anteproyecto que dispone que *“la regulación de este servicio deberá prever la presentación de quejas y reclamaciones por vía telemática”*, mientras que la norma estatal (artículo 12.4) señala que *“La regulación de este servicio deberá prever la presentación de quejas y reclamaciones por vía electrónica y a distancia”*. A fin de despejar ulteriores dudas interpretativas, se conmina a reformular este precepto para armonizar su contenido con el de la norma estatal.

En cuanto al apartado 5, se recuerda lo dispuesto en la directriz 80 en cuanto a la segunda y posteriores citas de las normas, que habrán de realizarse de forma abreviada. Lo mismo sucede, en la parte expositiva, con la última cita a la Ley 2/1974.

El **artículo 14**, referido a las limitaciones a las recomendaciones sobre honorarios, sigue las previsiones contenidas en el artículo 14 y en la disposición adicional cuarta de la Ley 2/1974, al impedir a los colegios profesionales el establecimiento de baremos de honorarios. Como excepción a dicha regla, se permite a los colegios la elaboración de criterios orientadores a los efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados, así como para la tasación de costas en la asistencia jurídica gratuita. Dichos criterios han sido concebidos por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia como *“el conjunto de elementos que han de tenerse en cuenta para la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados, y no el resultado cuantitativo de aplicar dichos criterios en cada caso concreto, que sería el precio u honorario”* (Expediente VS/0587/16 COSTAS BANKIA).

No obstante lo anterior, cabe destacar que la Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del derecho de defensa (en lo sucesivo, Ley Orgánica 5/2024) señala en su artículo 6, apartado 2, letra e), cuanto sigue:

“Los titulares del derecho de defensa tienen derecho a ser informados de manera simple y accesible por el profesional de la abogacía que asuma su defensa, sobre los siguientes aspectos:

(...) e) Las consecuencias de una eventual condena en costas, a cuyo efecto los colegios de la abogacía podrán elaborar y publicar criterios orientativos, objetivos y transparentes, que permitan cuantificar y calcular el importe razonable de los honorarios a los solos efectos de su inclusión en una tasación de costas o en una jura de cuentas. Tanto los profesionales de la abogacía como los titulares del derecho de defensa tienen derecho al acceso a dichos criterios” (el subrayado es nuestro).

Como puede observarse, este precepto atribuye solo a los Colegios de la Abogacía la facultad de elaborar y publicar unos criterios orientativos que permitan cuantificar y calcular el importe razonable de los honorarios, siendo conveniente que el anteproyecto tuviera en cuenta el contenido del mismo e incorporara alguna previsión al respecto, aun cuando fuera mediante una remisión a dicha norma.

La **Sección 3ª** del Capítulo II regula la creación, fusión, segregación y disolución de los colegios profesionales.

En el **artículo 16**, apartado 2, se señala que “*no podrán constituirse colegios profesionales de ámbito territorial inferior al de la Comunidad de Madrid*”. A priori, dicha previsión no parece compadecerse con lo señalado en el artículo 7, apartado 2, del anteproyecto del que se desprende la posibilidad de que existan colegios de ámbito inferior al autonómico, al señalar que “*los colegios profesionales cuyo ámbito de actuación coincida con la Comunidad de Madrid (...)*”, ni con el artículo 29, apartado 1, del anteproyecto que hace referencia a “*los colegios profesionales correspondientes a una misma profesión cuyo ámbito territorial sea inferior al de la Comunidad de Madrid (...)*”.

En el apartado III de la exposición de motivos de la actualmente vigente Ley 19/1997 se indica que dicha norma *“contiene una doble restricción a la creación de nuevos Colegios al prohibir la constitución de Colegios de ámbito territorial inferior al de la Comunidad de Madrid y al exigir que las respectivas profesiones estén legalmente condicionadas a estar en posesión de determinada titulación oficial para que puedan agruparse en un colegio profesional”*.

Parece que el anteproyecto sigue el mismo criterio al impedir la constitución de nuevos colegios de ámbito territorial inferior al autonómico, pero convendría clarificar este extremo, aun cuando sea en la parte expositiva.

El **artículo 18** regula la denominación de los colegios profesionales. En su apartado 3 se declara que el cambio de denominación de los colegios profesionales constituye una modificación estatutaria y se indica que será acordado conforme a lo establecido en los estatutos, debiendo *“ser aprobado por el Consejo General de Colegios correspondiente. Asimismo, requerirá la aprobación por el titular de la consejería competente en materia de colegios profesionales mediante orden, previa audiencia de los colegios que pudieran resultar afectados por la modificación”*.

La normativa básica estatal reconoce la competencia de los consejos generales para *“aprobar los estatutos (...) de los Colegios”* (artículos 6, apartado 4, y 9, apartado 1, letra c), de la Ley 2/1974), al tiempo que el artículo 6, apartado 5, de la referida Ley 2/1974 dispone que *“la modificación de los Estatutos generales y de los particulares de los Colegios exigirá los mismos requisitos que su aprobación”*, por lo que resultaría correcta la aprobación por aquellos del cambio de denominación si se considera una modificación estatutaria, como resulta igualmente del artículo 23.a) del proyecto.

Sin embargo, en la medida en que el anteproyecto exige la aprobación del consejo general correspondiente y, por tanto, de un órgano cuyo ámbito de actuación excede de las competencias de la Comunidad de Madrid, debiera completarse la redacción proyectada con una referencia a lo que al respecto determine la normativa básica, a fin de garantizar una plena

coherencia con la misma. La misma apreciación es extensible a los artículos 20 y 21, relativos a la segregación y a la disolución, respectivamente.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 19** regula el procedimiento para la fusión y la absorción. Sin embargo, el título alude exclusivamente a la fusión, por lo que debiera ser ampliado para hacer mención también a la absorción, conforme a la directriz 28, o bien suprimir la referencia a la absorción, pues en puridad se trata de un supuesto de fusión -cuya distinción parece cobrar menos sentido en este ámbito que en el societario-, razón por la cual la vigente Ley 19/1997 no alude diferenciadamente a ambos.

En el **artículo 20**, dedicado a la segregación, se declara que *“la segregación de un colegio de otro u otros en que se exija, para su ingreso, a partir de ese momento, titulación diferente a la del colegio de origen se aprobará mediante decreto de Consejo de Gobierno, siguiéndose los mismos trámites que para su creación”*.

Sin embargo, en este caso, la aprobación de la segregación mediante decreto no se compadecería con el contenido de los apartados 1 y 2, del artículo 4, de la Ley 2/1974. En efecto, el apartado 1, exige que la creación de los colegios profesionales se articule por ley y el apartado 2, requiere decreto para la *“(...) segregación, cambio de denominación y disolución de los Colegios Profesionales de la misma profesión (...)”*. En el supuesto proyectado, lo que surge en realidad, tras la segregación, es un nuevo colegio profesional en el que se agrupan los profesionales de una titulación distinta a la requerida en el colegio de origen, lo que supone *de facto* la creación de un nuevo colegio profesional. Por tanto, deberá exigirse su aprobación por ley.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La remisión a *“los mismos trámites que para su creación”* vendría a reforzar esta conclusión. No obstante, debiera aclararse el alcance de dicha expresión, puesto que, aparte del instrumento jurídico para la formalización de la creación de un colegio profesional, el artículo 16 del anteproyecto únicamente se refiere a la *“petición de los profesionales interesados, debiendo constatarse la representatividad en el sector de los profesionales solicitantes”*, por lo que convendría especificar si se pretende aludir a dicho requisito o a qué trámites pretende remitir el legislador.

En el apartado 2 se exige recabar el *“informe del correspondiente Consejo General de Colegios, si existiera”*. En la medida en que la Ley 2/1974 no menciona específicamente tal extremo, ni en el artículo 4, regulador de las modificaciones de los colegios profesionales, ni en el artículo 9, referente a las funciones de los consejos generales (entre las que, en cambio, sí se exige que informen determinadas disposiciones generales, así como la elaboración y aprobación de los estatutos y reglamentos de régimen interior de los colegios), y que estaríamos, como ya señaláramos al abordar el examen del artículo 8 a) del anteproyecto, ante un órgano cuyo ámbito de actuación excede de las competencias de la Comunidad de Madrid, no podemos sino cuestionar nuevamente la procedencia de incluir tal requisito, por lo que se conmina a revisar tal extremo. La misma apreciación resulta extensible al artículo 21, relativo a la disolución, en tanto requiere el *“informe del Consejo General de Colegios respectivo, en su caso”*.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En el apartado 3, se declara que *“la Comunidad de Madrid solo será competente para la tramitación de la segregación si el colegio no excede de su ámbito territorial”*. En este punto, sería deseable que se concretase el término *“colegio”*, para garantizar que tanto el colegio de origen, como el resultante del proceso de segregación, no rebasen el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

A este respecto, cabe destacar que la STC 201/2013, de 5 de diciembre, al analizar la constitucionalidad de la disposición transitoria quinta de la Ley del Parlamento de Cataluña

7/2006, declaró que el proceso de segregación de un colegio respecto de un colegio estatal debe ajustarse a las normas aplicables a los colegios estatales:

“La estructura organizativa a la que haya de ajustarse cada colegio profesional es cuestión que forma parte de la autonomía de decisión que corresponde a los propios profesionales y habrá de realizarse de conformidad con el procedimiento contemplado en la normativa que resulte aplicable, en función del ámbito territorial del colegio de que se trate. En el supuesto que nos ocupa, la modificación organizativa contemplada en la disposición transitoria quinta exige, como paso previo a la constitución del colegio de ámbito catalán, un proceso de segregación de las delegaciones catalanas del colegio único estatal, y precisamente en razón de que afecta a un colegio de ámbito estatal, dicho proceso habrá de ajustarse a lo previsto en las normas organizativas aplicables a los colegios estatales, concretamente a lo señalado en el art. 4.2 de la Ley 2/1974. En consecuencia, la previa segregación del colegio único para su transformación en colegio múltiple de estructura territorial no puede realizarse, como contempla el precepto de la ley catalana, «de conformidad con lo establecido por la presente ley», inciso que es inconstitucional” (el subrayado es nuestro).

La **Sección 4ª** del Capítulo II se dedica a los estatutos y en ella se reproduce fundamentalmente el contenido de los artículos 16 y 17 de la actual Ley 19/1997, con alguna ligera modificación.

En el **artículo 22**, apartado 2, se exige la aprobación de los estatutos particulares de cada colegio profesional por el consejo general, de conformidad con lo señalado en el artículo 6, apartado 4, así como en el artículo 9, apartado 2, letra c), de la Ley 2/1974. Ahora bien, debiera recogerse, igualmente, la necesidad de recabar, en su caso, la aprobación del consejo autonómico, en consonancia con lo establecido en el artículo 31, letra d), del anteproyecto que incluye entre las funciones de los consejos autonómicos la de “aprobar sus propios estatutos y los de los colegios profesionales, así como sus modificaciones”.

El **artículo 24** regula el procedimiento de inscripción de los estatutos de los colegios profesionales y de sus modificaciones en el Registro de Colegios Profesionales de la

Comunidad de Madrid y declara que *“el titular de la consejería competente en materia de colegios profesionales dictará la orden correspondiente en el plazo máximo de cuatro meses”*.

En todo caso, se sugiere que el título del precepto se complete con una referencia a la publicidad, en consonancia con la directriz 28, en cuya virtud, *“los artículos deberán llevar un título que indique el contenido o la materia a la que se refieren”*.

La **Sección 5ª** del Capítulo II aborda la organización de los colegios profesiones, que deberá estar integrada al menos, por un presidente, por el órgano plenario y por el órgano de gobierno.

El **artículo 26** regula la figura del presidente, al que se refiere también como *“decano o cargo equivalente”*. Se sugiere que en dicho precepto se utilice exclusivamente el término de *“presidente”* y que se remita a los estatutos la delimitación de su concreta denominación, de manera análoga a lo previsto en los artículos 27 y 28 del anteproyecto para el órgano plenario y para el órgano de gobierno, respectivamente.

Asimismo, resultaría más preciso que, en el apartado 2, se determinase que el presidente deberá encontrarse en el ejercicio de la profesión *“de que se trate”*, tal y como declara el artículo 7, apartado 1, de la Ley 2/1974.

El **artículo 27** se refiere al órgano plenario.

Por razones de precisión terminológica, en el apartado 3, sería deseable que se sustituyera la expresión *“asambleas o juntas generales”*, por la de *“órgano plenario”*.

Entre las competencias del órgano plenario, el apartado 4, letra b), recoge *“la elección del órgano de gobierno y de su presidente (...)”*.

Sin embargo, conforme al artículo 28, apartado 4, del anteproyecto, *“la elección de los miembros del órgano de gobierno de los colegios profesionales se hará por sufragio universal, libre, directo y*

secreto”, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 7, apartado 3, de la Ley 2/1974 que declara que *“las elecciones para la designación de las Juntas Directivas o de Gobierno u otros Órganos análogos se ajustarán al principio de libre e igual participación de los colegiados, sin perjuicio de que los Estatutos puedan establecer hasta doble valoración del voto de los ejercientes, respecto de los no ejercientes”*.

Por tanto, la previsión contenida en el apartado 4, letra b), parece confundir el proceso electoral al que son llamados todos los colegiados con la circunstancia de que el órgano plenario integre *de iure* a todos los colegiados, por lo que debiera revisarse para acomodarse plenamente al contenido del artículo 7 de la Ley 2/1974 y a lo señalado en el artículo 28, apartado 4, del anteproyecto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 28** determina el régimen aplicable al órgano de gobierno.

En el apartado 4, se señala que *“la elección de los miembros del órgano de gobierno de los colegios profesionales se hará por sufragio universal, libre, directo y secreto”*. Se sugiere que dicha redacción se complete con una referencia a que *“son electores todos los colegiados con derecho a voto, conforme a los Estatutos”* -en este caso, debería suprimirse el último inciso del artículo 27, apartado 2, del anteproyecto, para evitar reiteraciones innecesarias-.

En el apartado 6, se establece que *“una vez elegidos los miembros de los órganos de gobierno, se comunicará su composición a la consejería competente en materia de colegios profesionales, solicitándose su inscripción, y a la consejería o consejerías competentes por razón de la profesión”*.

La exigencia de comunicar la composición de los órganos de gobierno a la consejería o consejerías competentes por razón de la materia y a la consejería en materia de colegios profesionales, impone a los colegios la obligación de realizar una doble comunicación, lo que

no parece acomodarse a los principios de simplicidad y de agilidad que deben regir en la actuación de las administraciones públicas -art. 3, apartado 1, de la Ley 40/2015-.

Por otra parte, dicha obligación no parece compaginarse con el contenido del artículo 5 del anteproyecto, del que resulta que, en lo que atañe a los contenidos propios de cada profesión, la consejería competente es la que guarde relación con la profesión respectiva, mientras que *“(...) en lo referente a las materias corporativas e institucionales contempladas en esta ley”* -en las que tiene cabida la comunicación de la composición de los órganos de gobierno-, *“los colegios profesionales se relacionarán con la Comunidad de Madrid a través de la consejería con competencias en materia de colegios profesionales”*.

En consecuencia, debiera reformularse la redacción.

En el apartado 7 se determina que *“los colegios profesionales comunicarán al Consejo General de Colegios respectivo la composición de sus órganos de gobierno y promoverán la inscripción en el Registro de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid de las personas integrantes de dichos órganos, así como sus renovaciones o modificaciones”*.

El contenido de dicho precepto parece encontrar su fundamento en el artículo 7, apartado 6, de la Ley 2/1974 que dispone que *“en el plazo de cinco días desde la constitución de los Órganos de gobierno, deberá comunicarse ésta, directamente o a través del Consejo General, al Ministerio correspondiente. Asimismo, se comunicará la composición de los Órganos elegidos y el cumplimiento de los requisitos legales.*

De igual forma se procederá cuando se produzcan modificaciones”.

Ahora bien, como puede apreciarse, el precepto proyectado no reproduce con fidelidad la normativa básica, por lo que debe clarificarse la redacción con la finalidad de aclarar el procedimiento de comunicación de la composición de los órganos de gobierno, con respeto a lo declarado en el artículo 7, apartado 6, de la Ley 2/1974.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **Capítulo III** se refiere a los consejos autonómicos y en el mismo se sigue esencialmente la estela de la Ley 19/1997. Como novedad más reseñable, cabe destacar la ampliación de las funciones asignadas a los indicados consejos.

En particular, en el artículo 31, letra d), se les atribuye competencia para “*Aprobar sus propios estatutos y los de los colegios profesionales, así como sus modificaciones*”.

En lo que respecta a los estatutos de los colegios profesionales, tal previsión resulta incongruente con los artículos 22 y 24 del anteproyecto, en los que nada se dice acerca de esta facultad de los consejos autonómicos. Al mismo tiempo, añadiría una complejidad y trámites excesivos para la aprobación de unos estatutos, que ya están sujetos a la aprobación del consejo general de colegios, además de al informe de legalidad por la Comunidad de Madrid y a la orden del consejero competente acordando su inscripción y publicación.

En cuanto a los estatutos de los propios consejos autonómicos, la previsión analizada también colisiona con el artículo 30 del anteproyecto, cuyo apartado 1 exige la aprobación de sus estatutos por los colegios profesionales que lo integran, y no al revés.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por su parte, en la letra e) se contempla como función de los colegios autonómicos el ejercicio de “*las funciones disciplinarias respecto de los miembros de sus órganos de gobierno y los colegios profesionales que los integren, de conformidad con lo previsto en sus estatutos y la normativa de aplicación*”.

Debe clarificarse la expresión “*y los colegios profesionales*”, para determinar si con la misma se pretende hacer referencia a los órganos de gobierno de dichos colegios profesionales.

De la letra h), resulta la competencia de los consejos autonómicos para *“informar los proyectos de normas a que se refiere el artículo 7.i) de la presente ley”*. Sin perjuicio de lo expuesto anteriormente al analizar el referido artículo 7 del anteproyecto, debiera aclararse, por razones de seguridad jurídica, si la obligación de emitir informe que se atribuye a los consejos autonómicos procede en todo caso o, exclusivamente, en los supuestos en que se prescinda del trámite de audiencia e información pública.

En la letra k), se recomienda precisar que el informe de las cartas de servicios que debe emitir el consejo autonómico debe ser previo a la aprobación de estas.

El **Capítulo IV** recoge las disposiciones comunes a los colegios profesionales y a los consejos autonómicos.

El **artículo 33** regula el régimen de recursos contra los actos y resoluciones de los órganos de los colegios y de los consejos autonómicos y prevé la posibilidad de interponer *“recurso corporativo ante la comisión de recursos del colegio o, en su caso, ante el correspondiente consejo general o consejo autonómico, según proceda”*.

Por razones de seguridad jurídica, convendría que se perfilasen los criterios para poder determinar en qué supuestos el recurso deberá interponerse ante la comisión de recursos y en cuáles habrá de dirigirse al consejo general o al consejo autonómico.

En este sentido, el **artículo 34** se refiere a la comisión de recursos, que se define como *“el órgano colegiado encargado de la resolución de los recursos que, conforme a esta ley, puedan interponerse contra los actos de los colegios profesionales, que no estén integrados en el correspondiente consejo general o, en su caso, consejo autonómico”*, de donde parece inferirse que en el caso de colegios profesionales integrados en un colegio general o autonómico no resulta precisa su creación, pues la resolución de los recursos les correspondería a estos, lo cual resulta

congruente con los artículos 9.1.e) de la Ley 2/1974 y 31.j) del anteproyecto. En todo caso, convendría aclarar o explicitar este extremo.

En lo que respecta al **artículo 35**, nos remitimos a la consideración esencial formulada a propósito del artículo 7.1.c). Por lo demás, cabe cuestionar la ubicación sistemática de este precepto, toda vez que el mismo se inserta dentro del capítulo relativo a las disposiciones comunes a los colegios profesionales y consejos autonómicos, pero su regulación viene a afectar solamente a los primeros.

El **Capítulo V** acomete la regulación del Registro de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid.

Sería recomendable, por evidentes razones de seguridad jurídica, precisar el concreto alcance de la previsión que integra el apartado 3 del **artículo 37** en tanto señala que *“En el asiento de inscripción de aquellos actos que contuvieran disposiciones no ajustadas a la legalidad, pero que no afectaran a la validez del acto objeto de inscripción en su totalidad, se hará constar, motivadamente, que se tienen por no puestos”*. Se observa, además, que esta previsión puede resultar contradictoria con lo dispuesto en el apartado precedente, en cuanto se prevé que solo podrán denegarse motivadamente las inscripciones *“por razones de legalidad”*.

El precepto en cuestión no regula el procedimiento para la inscripción, si bien entendemos que, en todo caso, debería garantizarse un trámite de audiencia al colegio o consejo autonómico con carácter previo a las consecuencias de los apartados 2 y 3 (denegación de la inscripción o tener por no puestas determinadas partes de los actos consideradas disconformes a derecho). Dicho trámite no se prevé en el anteproyecto ni en el Decreto 140/1997, de 30 de octubre, por el que se regula el contenido, organización y funcionamiento del Registro de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid, siendo una exigencia constitucional derivada del artículo 105 de la Carta Magna.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La **parte final** está integrada por dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Las **disposiciones adicionales** presentan una redacción de contenido análogo a las contempladas en la vigente Ley 19/1997, cuya expresa derogación contempla el anteproyecto que nos ocupa, mientras que la **disposición transitoria** única prevé un plazo de dieciocho meses, a contar desde la entrada en vigor de la nueva norma, para que los colegios profesionales adapten sus estatutos a la misma.

La **disposición final segunda** se refiere a la entrada en vigor de la norma conforme a lo prescrito por la directriz 43.

Para concluir, desde una perspectiva formal, existen algunos errores tipográficos o gramaticales que deben ser subsanados. Así, deben revisarse los espacios entre los números de los apartados y el texto de los mismos, que se ha omitido en algunos de ellos (e.g., apartados 5 y 6 del artículo 2 o apartado 4 del artículo 27). En el artículo 3, se ha obviado la cursiva en su título. De conformidad con el apéndice V.a) de las directrices, deben figurar en minúscula los nombres comunes o genéricos, como sucede con el registro en el art. 2.2, el ministerio en el art. 2.3, los tribunales en el art. 7.1.s), los colegios profesionales y consejos autonómicos en el título del capítulo IV -en consonancia con el resto del articulado-, la comisión de recursos en el art. 34.1, etc. En el artículo 37.4, falta la conjunción “de” en la referencia a la “*duración del procedimiento de inscripción*”. Finalmente, debe revisarse la puntuación del texto y, en especial, las comas, tanto para suprimir algunas impropiedades como para añadir otras que se han omitido.

En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El anteproyecto de ley examinado merece el parecer **favorable** de esta Abogacía General, siempre que sean atendidas las consideraciones de carácter esencial consignadas en el cuerpo del presente dictamen y sin perjuicio de las restantes observaciones formuladas.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

La Letrada-Jefe

Beatriz Álvarez Herranz

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Fernando Muñoz Ezquerro

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE
PRESIDENCIA, JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL.**