



Consejo Consultivo de Canarias



D I C T A M E N 376/2013
(Pleno)

La Laguna, a 4 de noviembre de 2013.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de creación del Colegio Profesional de Educadores y Educadoras Sociales (EXP. 379/2013 PL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Objeto y solicitud

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, es el "*Proyecto de Ley de creación del Colegio Profesional de Educadores y Educadoras Sociales de Canarias*".

2. La preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno para solicitarlo resultan de los arts. 11.1. A, b) y 12.1 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC).

* **PONENTE:** Sr. Belda Quintana.



Consejo Consultivo de Canarias



Tramitación del expediente

3. La elaboración del PL se ha ajustado a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación, dándose cumplimiento singularmente a lo previsto en art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como a lo previsto en el Decreto 600/1999, de 19 de diciembre, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la tramitación de las iniciativas legislativas del Gobierno, puesto que el expediente se inició el 8 de abril de 2009, y conforme a lo establecido en el Dispongo 3 del Decreto 30/2009, de 19 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura, los procedimientos legislativos y reglamentarios iniciados con anterioridad a la fecha de efectividad de estas normas y directrices seguirán la tramitación establecida en el momento de su iniciación.



En el expediente remitido a este Consejo consta, además del texto del Proyecto y de la certificación del Acuerdo gubernativo de toma en consideración antes citado, la siguiente documentación:

- a) Informe justificativo de que en la tramitación del expediente se ha seguido el procedimiento establecido en los artículos 6 de la Ley Territorial 10/1990, de 23 de mayo, de Colegios Profesionales y 2.3 a) del Decreto 277/1990, de 27 de diciembre así como

Consejo Consultivo de Canarias



informe justificativo del texto definitivo que se pretende aprobar.

b) Memoria económico-financiera de la extinta Dirección General de Relaciones Institucionales y Participación Ciudadana.

c) Certificado acreditativo de la realización del trámite de información pública de la Ley, según dispone la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

d) Informe de la Oficina Presupuestaria departamental, de 26 de diciembre de 2012, [artículo 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

e) Informes departamentales, en concreto Calificación de la Viceconsejería de Asuntos Sociales e Inmigración, de 11 de abril de 2011 [art. 6 del Decreto 167/2008, de 22 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda], e Informe favorable, de 10 de febrero de 2012, de la Viceconsejería de Educación y Universidades.

f) Informe favorable de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 18 de febrero de 2013 (artículo 26.4 Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico Consejería de Economía y Hacienda).



Consejo Consultivo de Canarias



g) Informes de la Dirección General del Servicio Jurídico, de 3 de octubre de 2012 y 14 de junio de 2013 [Artículo 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico]. No siendo los últimos estos informes, se emiten en momento improcedente, tal y como reiteradamente ha venido indicando este Consejo.

h) Informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el Anteproyecto de Ley [en virtud de lo dispuesto por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y Ley 1/2010, de 26 de febrero, de Igualdad entre Mujeres y Hombres].

i) Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 13 de septiembre de 2013 [art. 22.2 de la Ley 50/1997 y art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias].

j) Memoria justificativa del Proyecto de Ley, del Consejero de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 16 de septiembre de 2013 (art. 43 Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de canarias).

k) Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno del día 16 de septiembre de 2013.



Consejo Consultivo de Canarias



Por otra parte, junto a esta tramitación de carácter general, se ha dado igualmente cumplimiento a los requisitos que a los efectos de la creación de los Colegios Profesionales prevé su normativa autonómica reguladora [Ley 10/1990, de 23 de mayo, de Colegios Profesionales de Canarias (LCPC), aprobándose su Reglamento de desarrollo por medio del Decreto 277/1990, de 27 de diciembre (RCP)]:

A.- El art. 6 de la LCPC establece que el correspondiente Proyecto de Ley habrá de ser elaborado por el Gobierno de Canarias a petición mayoritaria de los profesionales interesados, siempre que aquélla esté fehacientemente expresada, remitiendo al desarrollo reglamentario el cauce y los requisitos de la iniciativa de los profesionales, lo que se ha llevado a efecto en el art. 2.2 RCP.

La iniciativa privada que, de acuerdo con al art. 6 LCPC, constituye un requisito inexcusable para el inicio del procedimiento de creación de un Colegio Profesional, se encuentra en este precepto cualificada por un doble requisito dado que ha de incluir a la mayoría de los profesionales interesados, quienes además han de expresar su voluntad de manera fehaciente. Estos requisitos han de quedar por tanto suficientemente acreditados en el expediente, a cuyos efectos el art. 2.2 RCP exige que a la solicitud de los interesados se acompañe la relación certificada de las personas censadas en la matrícula del Impuesto sobre Actividades Económicas en la actividad de que se trate, con referencia al ámbito territorial a que extienda su competencia el colegio pretendido (apartado "a") o, en



Consejo Consultivo de Canarias



su defecto, mediante la formación de la relación de profesionales interesados a través del procedimiento reglamentariamente establecido (art. 2.3 RCP, añadido por el Decreto 16/1992). Asimismo, debe incorporarse la relación de firmas de los proponentes, diligenciadas notarialmente, con expresión de su nombre, apellidos, número de Documento Nacional de Identidad y domicilio.

En el expediente de referencia, ante la imposibilidad de aportar la relación certificada de personas censadas en la matrícula del Impuesto sobre Actividades Económicas al no facilitarlo la Administración Tributaria, se inició el procedimiento previsto en el art. 2.3 RCP, culminando mediante Resolución de la Viceconsejería de Administración Pública, de 13 de enero de 2011, por la que se estableció el censo definitivo de Educadoras y Educadores Sociales ejercientes en Canarias, no constando ningún miembro dado de alta en el I.A.E., tal y como se había alegado por los promotores, a los efectos de determinar la concurrencia del requisito legal de petición por la mayoría de profesionales.

Se ha acompañado además, junto con la citada solicitud, el plan de estudios del título oficial que dispensa cobertura a la profesión, certificado por la institución pública que lo otorgue o reconozca, así como la relación de actividades que pueden caer dentro de las atribuciones profesionales de los Educadores Sociales, certificada igualmente por la institución pública que otorgue o reconozca éste [apartados c) y d) del art. 2.2 RCP].

Consejo Consultivo de Canarias

Consta igualmente en el expediente la apertura de un periodo de información pública, sin que en plazo de un mes conferido al efecto (art. 4.1 RCP) se presentara alegación alguna, salvo una de un colegio profesional que manifiesta no tener inconveniente alguno en la creación del colegio profesional que se pretende, de acuerdo con la certificación que al respecto consta en el expediente.

B.- Se ha recabado el informe exigido por el art. 5.1 RCP de la Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda, por tratarse del Departamento autonómico con competencias relacionadas con la profesión de Educador Social.

C.- Finalmente, consta el informe emitido por la Consejería de Presidencia en aplicación de lo previsto en el art. 6 RCP y se ha justificado el interés público de su creación.

Competencia de la Comunidad Autónoma

4. El proyecto de ley versa sobre materia sobre la cual la Comunidad Autónoma ostenta competencia legislativa porque, según el art. 32.13 del Estatuto de Autonomía, en relación con los arts. 36 y 149.1.18ª y 30ª de la Constitución, la Comunidad Autónoma tiene competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de colegios profesionales y ejercicio de profesiones tituladas.



Consejo Consultivo de Canarias

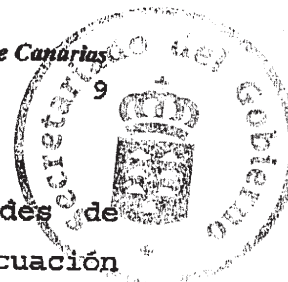


En virtud del citado precepto estatutario, la Comunidad Autónoma asume en la materia el desarrollo legislativo y la ejecución en el marco de lo dispuesto en los arts. 36 y 139 de la Constitución (CE), que consagran respectivamente el principio de legalidad y las garantías de funcionamiento democrático de los Colegios Profesionales y el principio de libre circulación y establecimiento de las personas y bienes en todo el territorio nacional.

La legislación estatal en la materia viene constituida por la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, modificada por las Leyes 74/1978, de 26 de diciembre, y 7/1997, de 14 de abril, y por el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio. Por otra parte, en desarrollo de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, se han dictado Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que la incorpora parcialmente y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, que en virtud del mandato contenido en la Disposición final quinta de la anterior, culmina la transposición de la normativa estatal de rango legal a lo dispuesto en la Directiva, extendiendo los principios de su regulación a sectores no afectados por ésta con el fin de contribuir de manera notable a la mejora del entorno regulatorio del sector servicios y a la supresión efectiva de requisitos o trabas no justificados o desproporcionados, no sólo mediante el establecimiento de unos nuevos principios generales, sino también a través de la evaluación de toda la



Consejo Consultivo de Canarias



normativa reguladora del acceso a las actividades de servicios y de su ejercicio, para su correcta adecuación a los criterios que la normativa comunitaria establece. 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 adelante Ley Omnibus, introduce un total de dieciocho modificaciones en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (LCP). Por lo que aquí interesa en relación con el presente Dictamen, las modificaciones más significativas consisten en lo siguiente:

A) Se modifica el art. 1.3 LCP, otorgándole una nueva redacción que cabe analizar desde una doble perspectiva. De un lado, la función de representación que los Colegios ostentaban con carácter exclusivo respecto de los colegiados pasa a exigirse únicamente en aquellos Colegios cuya inscripción sea preceptiva para el ejercicio de la profesión; de otro, se añade como fin esencial de los mismos "la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados", con el propósito de dar cumplimiento a las exigencias de refuerzo de sus derechos propugnadas por la Directiva en cuanto a garantizarles una adecuada calidad - precio respecto de los servicios percibidos, cuya justificación se halla en el mantenimiento de un régimen de autorización y de determinadas restricciones.

B) Se introduce un nuevo apartado 5 en el artículo 2 para conseguir el pleno respeto a los principios de legalidad y de reserva de ley que establece el art. 36 CE, según el cual será la Ley la que regulará el



Consejo Consultivo de Canarias



ejercicio de las profesiones tituladas, hecho que implica una implícita derogación de las normas de rango inferior vigentes hasta el momento en la materia. En este sentido, tanto la determinación de los requisitos y restricciones al ejercicio de una profesión, como las incompatibilidades entre actividades profesionales supone implícitamente establecer una limitación al derecho de libre elección de profesión u oficio reconocido en el art. 35 CE, lo que justifica su regulación a través de una norma legal.

C) Se da una nueva redacción al art. 3 LCP, de tal manera que se aboga por el principio de libre ejercicio a través de la eliminación de la posibilidad de exigir una comunicación o contraprestación económica cuando se ejerza una determinada profesión en un ámbito territorial diferente a aquel en el que se halla el Colegio en que el ejerciente se halla inscrito. De este modo, se permite el ejercicio en todo el territorio español por parte de un colegiado siendo suficiente la incorporación en un solo Colegio y se incentiva la cooperación interadministrativa y los servicios de comunicación intercolegiales.

D) En el art. 5 LCP se introducen toda una serie de modificaciones por medio de las que se atribuye a los Colegios cuantas facultades sean necesarias para asegurar la protección de los consumidores y usuarios en el marco del interés general de la prestación de servicios por parte de sus colegiados. Muy específicamente se efectúan mandatos dirigidos a tales instituciones en los que se les impone el deber de



Consejo Consultivo de Canarias

cooperar con las instituciones de la Unión Europea para conseguir las finalidades perseguidas por ésta en el ámbito de sus competencias.

Al mismo tiempo, se suprime la función relativa a la determinación de baremos orientativos de honorarios y se prohíbe expresamente el establecimiento de cualquier otro tipo de recomendaciones de precios por ser considerados como un instrumento para la concertación tácita de los mismos. Excepcionalmente se permite la aprobación de unos criterios para la determinación de las cantidades entendidas como excesivas a efectos de tasación de costas y jura de cuentas en los procesos judiciales, cumpliendo su función de colaboración con la Administración de Justicia.

Como ha señalado, entre otras, la STC 20/1988, de 18 de febrero, esta legislación reviste el carácter de básica al amparo del art. 149.1.18ª CE, pues si bien los Colegios Profesionales son corporaciones sectoriales que se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, sin embargo atienden igualmente a finalidades de interés público, en razón de las cuales 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 asimismo el ejercicio de funciones propias de las Administraciones territoriales o permite a estas últimas recabar la colaboración de aquéllas mediante



Consejo Consultivo de Canarias



delegaciones expresas de competencias administrativas, lo que sitúa a tales Corporaciones bajo la dependencia o tutela de las citadas Administraciones territoriales titulares de las funciones o competencias ejercidas por aquélla (FJ 4). En atención a ello, corresponde a la legislación estatal fijar los principios y reglas básicas a que han de ajustar su organización y competencias estas Corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales.

El ejercicio de la competencia autonómica estatutariamente asumida en la materia se ha llevado a cabo por la Ley 10/1990, de 23 de mayo, de Colegios Profesionales (LCPC), aprobándose su Reglamento de desarrollo por medio del Decreto 277/1990, de 27 de diciembre (RCP), modificado por el Decreto 16/1992, de 7 de febrero.

II

Contenido y estructura del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley (PL) consta de un preámbulo, cuatro artículos- en los que se crea y determina el ámbito territorial del colegio profesional de educadores sociales de Canarias, así como la titulación académica habilitante y el carácter voluntario de la colegiación, una Disposición Adicional, dos Disposiciones Transitorias, que establecen respectivamente la posibilidad de integración de otros profesionales en el citado colegio profesional y la actuación de Asociación Canaria de Educación Social y

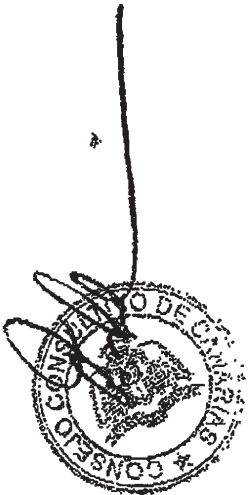
Consejo Consultivo de Canarias



Asociación Profesional de Educadores Sociales de Canarias como comisión gestora para la constitución del colegio y una Disposición Final, referida a su entrada en vigor.

La iniciativa legislativa tiene por objeto la creación del colegio profesional de educadores y educadoras sociales de Canarias, como Corporación de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y con plena capacidad para el cumplimiento de sus fines y ejercicio de sus funciones.

De acuerdo con su preámbulo, "El profesional de la educación social emerge y se consolida al amparo de nuevas necesidades sociales que exigen, con el objeto de avanzar en su satisfacción, incrementar los esfuerzos educativos más allá del contexto y la finalidad académica.



La titulación de educador social aparece reconocida por primera vez por el Real Decreto 1420/1991, de 30 de agosto, donde se establece que las enseñanzas conducentes a la obtención de dicho título oficial deben orientarse a la formación de un educador en los campos de la educación no formal, educación de adultos (incluidos los de la tercera edad), inserción social de personas desadaptadas y minusválidos, así como en la acción socio-educativa.

(...)

De otra parte, existe una realidad consolidada a lo largo del tiempo respecto del desarrollo de las tareas propias de la Educación social por parte de otros

Consejo Consultivo de Canarias



profesionales que merece ser reconocida mediante su integración en el Colegio Profesional que por esta Ley se crea."

De esta forma, así como de la documentación obrante en el expediente, queda acreditado el interés público que justifica la creación del colegio profesional objeto del PL que se dictamina, si bien el mismo requiere de alguna justificación adicional en el preámbulo (la cual sí consta en la memoria justificativa del PL) desde el punto de vista de la protección de los derechos de los destinatarios y usuarios de los servicios de los educadores sociales, que, precisamente, es el fundamento de las últimas modificaciones de la legislación básica estatal antes citada en aplicación de las Directivas europeas sobre liberalización de servicios.

III

Interpretación por el Tribunal Constitucional del art. 36 CE

1. El artículo 36 de la Constitución dice así:

"La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos".

Este precepto «contiene fundamentalmente una reserva de Ley» (STC 42/1986). Como los colegios

Consejo Consultivo de Canarias



profesionales son corporaciones públicas que pueden ejercer por delegación de la ley funciones administrativas en la ordenación del ejercicio profesional, con base en el art. 149.1.18ª de la Constitución «corresponde a la legislación estatal fijar los principios y reglas básicas a que han de ajustar su organización y competencias las corporaciones de Derecho Público representativas de representativas intereses profesionales» (STC 76/1983). Esa legislación básica está contenida en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales y en el artículo 15, apartados 2 y 3, de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

2. En el Fundamento jurídico 9 de la STC 330/1994, de 15 diciembre, después del pertinente razonamiento se concluyó:

“...la Constitución no impone en su art. 36 un único modelo de Colegio profesional. Bajo esta peculiar figura con rasgos asociativos y corporativos pueden englobarse por el legislador estatal, en ejercicio de su competencia para formalizar normas básicas de las Administraciones públicas ex art. 149.1.18 de la Constitución, situaciones bien distintas como son las que corresponden al ejercicio de funciones públicas en régimen de monopolio o de libre concurrencia en el mercado como profesión liberal, y con colegiación forzosa o libre. Del mismo modo, no tiene por qué erigirse, en los supuestos legales de colegiación voluntaria, una inexistente obligación constitucional de colegiarse, en un requisito habilitante para el



Consejo Consultivo de Canarias



ejercicio profesional. Y es asimismo posible que los Colegios profesionales asuman la defensa de actividades profesionales que no configuren, en realidad, profesiones tituladas."

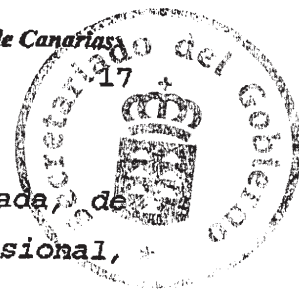
3. En su Sentencia 194/1998, de 1 octubre, el Tribunal Constitucional razonó así:

"...este Tribunal se ha pronunciado sobre la relación entre los Colegios Profesionales y el derecho de asociación que garantiza el art. 22 CE. Con carácter general hemos establecido que los Colegios no son asociaciones a los efectos del mencionado precepto constitucional, por lo que ni existe un derecho de los ciudadanos a crear o a que los poderes públicos creen Colegios Profesionales ni a éstos les es aplicable el régimen propio de las asociaciones (SSTC 89/1989, 131/1989, 139/1989 y 244/1991, entre otras). También hemos abordado esa relación desde la perspectiva de la colegiación obligatoria, concluyendo que el hecho de que se imponga la pertenencia a un Colegio no es por sí mismo contrario a los arts. 22 y 28 CE, ya que no excluye la adscripción del colegiado a las asociaciones o sindicatos que estime conveniente (SSTC 123/1987, 139/1989 y 166/1992)

(...)

No son por tanto los fines relacionados con los intereses corporativos de los integrantes del Colegio - fines que, como acaba de recordarse, podrían alcanzarse mediante una asociación- los que justifican la legitimidad de la opción del legislador por la colegiación obligatoria, sino esos otros «fines

Consejo Consultivo de Canarias



específicos, determinados por la profesión titulada, de indudable interés público (disciplina profesional, normas deontológicas, sanciones penales o administrativas, recursos procesales, etc.)» (fundamento jurídico 7.º).

Por otra parte, y como también se recuerda, en la resolución que venimos citando, «el legislador, al hacer uso de la habilitación que le confiere el art. 36 CE, deberá hacerlo de forma tal que restrinja lo menos posible y de modo justificado, tanto el derecho de asociación (art. 22) como el de libre elección profesional y de oficio (art. 35) y que al decidir, en cada caso concreto, la creación de un Colegio Profesional, haya de tener en cuenta que, al afectar la existencia de éste a los derechos fundamentales mencionados sólo será constitucionalmente lícita cuando esté justificada por la necesidad de servir un interés público» (fundamento jurídico 5.º). Esta misma conclusión sobre la legitimidad constitucional de la colegiación obligatoria y su necesaria vinculación con la tutela de intereses generales ha sido reiterada en la STC 131/1989 y en las antes citadas SSTC 35/1993 y 74/1994)."



4. Como resulta de la jurisprudencia constitucional, no son rasgos esenciales de los colegios profesionales ni la adscripción obligatoria, como requisito para el ejercicio profesional, ni que únicamente puedan agrupar a profesionales titulados. Los derechos fundamentales de libertad de asociación y de libertad de elección de profesión (arts. 22 y 35 de la

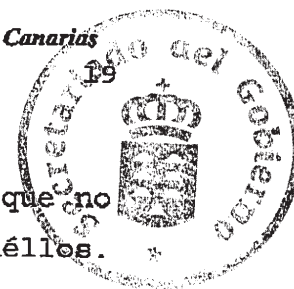
Consejo Consultivo de Canarias



Constitución) exigen que la imposición por ley de la colegiación obligatoria para el ejercicio de una profesión se justifique en que esa colegiación forzosa es necesaria para la tutela de intereses públicos relevantes que de otra manera quedarían desprotegidos. Esa colegiación forzosa sólo es posible imponerla si previamente la ley ha reservado el ejercicio de una profesión a quienes posean un título habilitante, que puede ser académico -y, en este caso, si es universitario, la profesión será titulada- o a un título administrativo o licencia. La ley también puede permitir la colegiación voluntaria para aquellos supuestos en que, existiendo fines de interés público que justifiquen la creación, mediante ley, de un colegio al que se encomienden funciones de protección de los intereses de los destinatarios de los servicios profesionales, esos fines públicos no sean lo suficientemente relevantes como para exigir la colegiación forzosa.

Es posible, por tanto, la creación de colegios profesionales de adscripción voluntaria cuando se justifique la creación de una corporación de derecho público para conseguir fines de interés público (en la medida en que se dirijan a proteger de algún modo los derechos de los destinatarios de la actividad profesional de que se trate), pero que no sean lo suficientemente relevantes como para exigir la adscripción obligatoria para el ejercicio profesional. Esto es lo que puede acontecer, entre otros posibles casos, en aquellos en que existan profesionales con títulos académicos u oficiales cuya obtención confiere simplemente una especialización profesional, una mayor

Consejo Consultivo de Canarias



preparación en la actividad de que se trate, pero que no está legalmente reservada a la posesión de aquéllos. Esto es, actividades de ejercicio libre pero en las que el profesional puede ostentar una preparación especial acreditada por esos títulos. Hay pues una diferencia esencial entre profesión legalmente reservada y profesión libre realizada ostentando un título académico u oficial cuya posesión acredita una especial preparación para el ejercicio de esa profesión que, sin embargo, pueden ejercer quienes no posean esos títulos.

5. El art. 149.1. 30ª de la Constitución reserva al Estado central la competencia sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. En el Fundamento Jurídico III de la emblemática STC 122/1989, de 6 julio, se interpretó el contenido de este título competencial, viniendo a concluir el Tribunal, que, en definitiva, únicamente las normas del Estado central son las que pueden regular los títulos académicos y de entre ellas sólo las que sean de rango legal pueden reservar el ejercicio de una profesión a la posesión de un determinado título universitario. El hecho de que por normas estatales se creen títulos académicos universitarios y se regulen sus condiciones de obtención, expedición y homologación y se atribuya a su posesión la cualificación para el ejercicio de determinadas actividades profesionales, no significa que se haya creado una profesión titulada. Para hallarnos ante ésta es necesario que una ley reserve a la posesión de ese título universitario el ejercicio de una profesión.



Consejo Consultivo de Canarias



IV

Observaciones al PL

1. En cuanto al título del PL nos remitimos a lo que se señaló en el Dictamen 430/2005.

2. Artículos 1 al 4 PL.

En ejercicio de su competencia ex art. 32.13 del Estatuto de Autonomía la Comunidad Autónoma aprobó la Ley 10/1990, de 23 de mayo, de Colegios Profesionales (LCPC). Sus arts. 6 y 7.1 disponen respectivamente:

"Art. 6

1. La creación de nuevos Colegios Profesionales en todo o parte del territorio canario y el consiguiente sometimiento de la respectiva profesión al régimen colegial, se acordará por Ley del Parlamento de Canarias.

2. El correspondiente Proyecto de Ley se elaborará por el Gobierno de Canarias a petición mayoritaria de los profesionales interesados, siempre que aquélla esté fehacientemente expresada. El cauce y los requisitos de la iniciativa de los profesionales recogida en este apartado se desarrollará reglamentariamente.



Consejo Consultivo de Canarias



3. El ámbito territorial mínimo de los Colegios Profesionales será el de una de las siete Islas Canarias.

Art. 7

1. No podrá constituirse un nuevo Colegio profesional respecto de aquellas actividades cuyo desarrollo no esté legalmente condicionado a estar en posesión de una determinada titulación oficial."



El Real Decreto 1420/1991, de 30 de agosto, creó el título universitario oficial de Diplomado en Educación Social y estableció las directrices generales propias de los planes de estudios conducentes a su obtención. El Real Decreto 168/2004, de 30 de enero (modificado por el Real Decreto 1339/2007, de 11 de octubre) regula las condiciones para la declaración de equivalencia entre determinados títulos en materia de educación social y el título de Diplomado en Educación Social, establecido por Real Decreto 1420/1991, de 30 de agosto. Estas son normas de rango reglamentario que crean un título universitario, regulan su obtención y su equivalencia con títulos académicos anteriores, pero no son normas de rango legal que condicionen el ejercicio de determinada profesión a la posesión de ese título. Por consiguiente, en aplicación del art. 7.1 LCPC, interpretado ad litteram, podría plantear ciertas dificultades para la creación del Colegio Profesional de Educadores Sociales de Canarias.

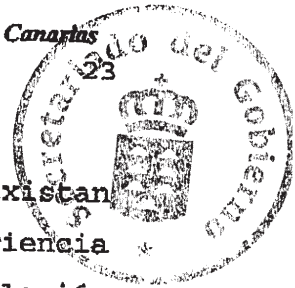
Consejo Consultivo de Canarias



Así, el Preámbulo del PL expresa que, de acuerdo con el art. 6 LCPC, se crea el Colegio Profesional. Esto, por el contrario, no se corresponde exactamente porque según ese precepto la creación del Colegio Profesional comporta el sometimiento de la respectiva profesión al régimen colegial y esto no es posible legalmente ni tampoco lo pretende el PL cuyo art. 4 establece claramente el carácter voluntario de la colegiación y que ésta no es requisito para el ejercicio de la profesión de educador social. No obstante, los artículos 6 y 7 LCPC deben interpretarse a la luz de lo dispuesto en la normativa europea, la modificación subsiguiente de la legislación básica estatal de colegios profesionales posterior a la LCPC y a la vista de la interpretación que sobre el uso de la habilitación legal por parte del legislador prevista en el art. 36 CE ha efectuado el TC en la ya citada, entre otras, STC 194/1998; que, en definitiva, aplica el principio "favor libertatis" dada la relación del art. 36 CE con los arts. 35 (derecho de libre elección profesional y de oficio) y 22 (derecho de asociación, tanto en su vertiente positiva, como en la negativa, esto es, derecho a no asociarse obligatoriamente). En aplicación de esta doctrina, y en la línea de la modificación de la legislación básica como consecuencia de la normativa europea, los artículos 6.1 y 7.1 LCPC han de interpretarse en el sentido de que no puede crearse un colegio profesional si las actividades profesionales que abarca la profesión en cuestión, no están vinculadas a la previa existencia de un título oficial que cualifique o especialice a los profesionales para el ejercicio de dicha profesión, aunque esta titulación no sea la única



Consejo Consultivo de Canarias



que habilite para el ejercicio de la profesión o existan determinadas excepciones en función de la experiencia profesional acreditada aun careciendo de titulación alguna. Interpretar la prohibición del art. 7.1 LCPC de otra manera sería vulnerar, por un lado, la competencia del legislador estatal, cuya legislación básica abarca en exclusiva las excepciones al principio de no colegiación obligatoria y, por otro, vaciar de contenido, paradójicamente, la propia competencia estatutaria del art. 32.13 EAC.



Por otra parte, no puede argumentarse que el ejercicio de la potestad legislativa no se vea plenamente condicionada por una ley anterior, de manera que al ser la norma propuesta una disposición de rango legal, puede modificar y derogar, incluso para un caso concreto, las leyes anteriores -en este caso la LCPC-. En este sentido ha sido criterio reiterado de este Consejo (Dictámenes 298/1998, 523/2012, 45/2013 y 183/2013, entre otros) la posibilidad de aducir la inconstitucionalidad de preceptos legales estatales cuando desconocen el contenido de otras normas previas de igual rango legal si implica su derogación singular o desconocimiento, fundamentada en la vulneración de los principios de seguridad jurídica, legalidad e interdicción de la arbitrariedad garantizados por el art. 9.3 CE. Así, en el último Dictamen de los citados se expresa que "son elementos clásicos de la seguridad jurídica la confianza en el Derecho, su conocimiento y comprensión y la previsión de las consecuencias derivadas de la aplicación de las normas jurídicas; es decir, la certeza del Derecho. Por ello, la aplicación

DCC 376/2013

Consejo Consultivo de Canarias



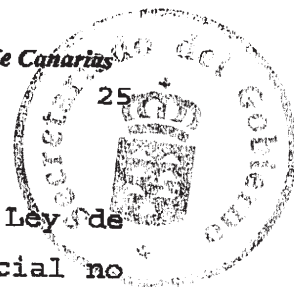
de forma distinta de la norma aplicable, desconocimiento o la generación de contradicción normativa respecto a ella comporta una vulneración del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE, así como el de interdicción de la arbitrariedad garantizado en el mismo precepto."

En consecuencia, interpretando los arts. 6.1 y 7.1 LCPC en el indicado sentido, queda armonizado y adaptado a las modificaciones de la legislación básica estatal sobre colegios profesionales la capacidad normativa legislativa de la Comunidad Autónoma en esta materia, de tal manera que el legislador autonómico puede crear colegios profesionales, como el que pretende crear el PL, que no sean de adscripción obligatoria y que agrupen a profesiones tituladas o no, aunque dicha titulación no habilite en exclusiva para el ejercicio de una profesión. Más atrás se expresó que, según la jurisprudencia constitucional, ello es posible cuando se justifique la creación de una corporación de derecho público para conseguir fines de interés público (en la medida en que se dirijan a proteger de algún modo los derechos de los destinatarios de la actividad profesional de que se trate), pero que no sean lo suficientemente relevantes como para exigir la adscripción obligatoria para el ejercicio profesional.

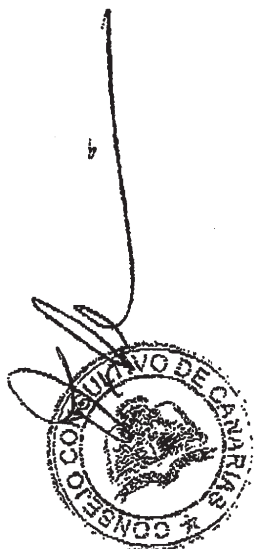
3. Disposiciones Transitorias Primera y Segunda

La Disposición Transitoria Primera del PL se dirige a regular la incorporación al Colegio de otros profesionales fijando un plazo de dieciocho meses para

Consejo Consultivo de Canarias



ello, contado desde la entrada en vigor de la Ley de creación del Colegio. La profesión de educador social no es una profesión reservada en exclusiva a los diplomados en Educación Social, sino que éstos concurren con otros titulados y otros profesionales sin titulación pero con experiencia acreditada. Personas con distinta titulación o sin ella también pueden dedicarse a la profesión de educador social. La creación de Colegios de profesiones no tituladas se justifica en la protección de los intereses de quienes reciben los servicios de los profesionales respectivos. Sin la garantía de esta protección carece de justificación la creación de una Corporación de Derecho Público. De ahí que para garantizar la calidad de esos servicios es razonable que se exija que quienes ejerzan la educación social acrediten la pertinente preparación bien mediante el título de diplomado en educación social, bien mediante la posesión de otras titulaciones y experiencia en actividades de educación social, tal como prevé la D.T. I PL. Sin embargo, es reparable que establezca un plazo determinado para que esos otros profesionales puedan solicitar su incorporación al Colegio. Si la de educación social es una profesión libre que no está reservada a los diplomados en educación social y si la creación del Colegio se justifica en la protección de quienes reciben los servicios de los que se dedican a ella, entonces la incorporación al Colegio debería estar abierta indefinidamente a aquellos que con otras titulaciones o sin ella acrediten determinado y suficiente período de experiencia profesional. Limitar, una vez cumplido determinado período transitorio, únicamente a los diplomados en educación social la

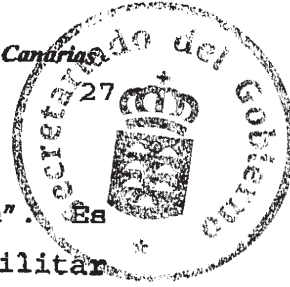


Consejo Consultivo de Canarias



incorporación al Colegio constituye un intento de convertir una profesión libre en una profesión titulada, para lo cual sólo es competente el legislador estatal según el art. 149.1.30ª de la Constitución; contradice las normas estatales que regulan el título de diplomado en educación social que no lo configuran como habilitante para el ejercicio reservado y exclusivo de una actividad profesional, con lo cual se incurre en otra invasión de la competencia estatal ex art. 149.1.30ª de la Constitución; representa, además, una discriminación, que podría conculcar el art. 14 de la Constitución, de los otros profesionales que se dedican a la educación social; y comporta la privación a los destinatarios de sus servicios de la protección que brinda la disciplina colegial, protección que constituye, no se olvide, el fin público que justifica la creación del Colegio Profesional. Todo ello, además, como hemos señalado, teniendo en cuenta que la colegiación no es obligatoria sino voluntaria y que por la modificación de la legislación básica, la protección del interés público que subyace en la incorporación a un colegio profesional de determinado ámbito territorial, puede tener implicaciones en el resto del territorio español, tal y como se deriva de la legislación básica, dando, en su caso, cumplimiento al interés público de la defensa de los derechos de los usuarios de los servicios que prestan los educadores sociales.

Por otro lado, este propósito de convertir una profesión libre en titulada lo revelan los términos de la DT I PL: Los profesionales que no posean el título de diplomado en educación social no solicitan su

Consejo Consultivo de Canarias

incorporación al colegio, sino su "habilitación". Es decir, se atribuye al Colegio la potestad de habilitar para el ejercicio de una profesión libre y, transcurrido el plazo, los profesionales que se dedican a la educación social sin el referido título de diplomado en educación social quedan extramuros de la protección y disciplina colegial. Por tanto, no es correcto el término "habilitación" por sí solo, debiendo sustituirse el mismo por el término "incorporación" o "habilitación como colegiado" (en los términos del enunciado del art. 3 PL).





Consejo Consultivo de Canarias

28

CONCLUSIÓN

La creación de un colegio profesional del tipo que contempla el proyecto de ley no suscita ningún reparo de constitucionalidad o estatutoriedad, ni contradice la legislación básica estatal en materia de colegios profesionales. No obstante, en los Fundamentos II y IV se formulan determinadas observaciones al Preámbulo, articulado y Disposiciones Transitorias del Proyecto de Ley.

Este es nuestro Dictamen (DCC 376/2013, de 4 de noviembre de 2013, recaído en el EXP. 379/2013 PL), que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha indicados en el encabezado.

DILIGENCIA: PARA HACER CONSTAR QUE EL PRESENTE TEXTO ES COPIA DEL DICTAMEN APROBADO EN EL LUGAR Y FECHA INDICADOS EN EL ENCABEZADO Y CUYO ORIGINAL SE CONSERVA EN LOS ARCHIVOS A MI CARGO.

EL CONSEJERO SECRETARIO DEL PLENO,



FDO. OSCAR BOSCH BENÍTEZ.

V. B.º EL PRESIDENTE



FDO. CARLOS MILLÁN HERNÁNDEZ.