



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

N.º 130/2020

Excmo. Sr.:

SEÑORES:

Joaquín Sánchez Garrido, Presidente
Fernando Andújar Hernández
Antonio Conde Bajén
Sebastián Fuentes Guzmán
Araceli Muñoz de Pedro
Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 26 de marzo de 2020, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

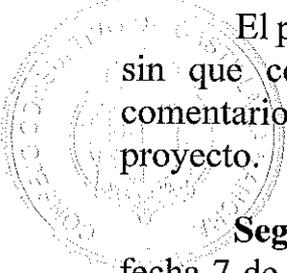
“En virtud de comunicación de V. E. de 20 de febrero de 2020, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 10/1999, de 26 de mayo, de Creación de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Inicio y trámite de consulta pública.- Comienza el expediente con la consulta pública previa a la redacción del texto normativo, llevada a cabo de conformidad con el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), a través del portal web de la

Administración autonómica, a fin de recabar la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas, potencialmente afectados por la futura norma.

En el planteamiento de la consulta se exponían los antecedentes de la norma, la necesidad y oportunidad de su tramitación, objetivos y posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias, indicando que su finalidad es la *“adecuación de la ley autonómica en materia de colegios profesionales a lo establecido en la Ley 2/1974, de 12 de febrero”*, para acomodar nuestra normativa a las modificación que tal norma básica estatal ha experimentado a consecuencia de la trasposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo.



El período de consulta pública previa concluyó el 25 de mayo de 2018, sin que conste en el expediente remitido la presentación de opinión, comentario o propuesta alguna para su incorporación al texto normativo en proyecto.

Segundo. Memoria justificativa del anteproyecto de Ley.- Con fecha 7 de septiembre de 2018 la Viceconsejera de Administración Local y Coordinación Administrativa, de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas suscribió memoria de análisis del impacto normativo del anteproyecto de Ley de modificación de Ley 10/1999, de 26 de mayo, de Creación de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha.

En la citada memoria se hace una exposición de la motivación, objetivos y alternativas de la propuesta, su contenido, análisis jurídico, descripción de la tramitación y análisis de impactos, señalando como objetivo general del proyecto el *“adecuar la Ley de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha a los cambios operados en la legislación estatal básica en materia de colegios profesionales, fruto de la transposición de la Directiva de Servicios”*. Manifestaba que tales cambios, fruto de la Directiva 2006/123/CE, se llevaron a cabo en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, en dos fases: la primera, mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

ejercicio (“Ley Paraguas”); y la segunda, mediante la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (“Ley Ómnibus”), de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley Paraguas. De la misma manera, se aduce en la memoria que la norma modificativa contribuirá favorablemente a la seguridad jurídica en el funcionamiento y organización de los colegios profesionales de Castilla-La Mancha, y a la supresión efectiva de trabas no justificadas o desmedidas en la prestación de servicios a sus colegiados y a los consumidores y usuarios de los servicios prestados por tales colegiados.

Asimismo, se relaciona la normativa estatal, constituida por la ya citada Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, y autonómica reguladora de la materia objeto de estudio, integrada por la Ley objeto de modificación mediante el anteproyecto examinado; por el Decreto 172/2002, de 10 de diciembre, de desarrollo de dicha ley; y por las numerosas leyes de creación de los diversos colegios profesionales. También se aludía a la necesidad de modificar la literalidad de determinados preceptos de nuestra norma autonómica, a fin de evitar declaraciones de inconstitucionalidad, pues son reproducción literal de los de la norma estatal que han sido modificados por la Ley Ómnibus.

Seguidamente, tras referirse a la competencia de la Comunidad Autónoma para afrontar la regulación, contenida en el artículo 32.5 de su Estatuto de Autonomía, en la citada Memoria se analiza el impacto que supone la aprobación de la norma desde diferentes puntos de vista: jurídico, por su adaptación a la normativa estatal, modificada por mandato del Ordenamiento Europeo; sobre la competencia, evidenciando la ausencia de efectos sobre la competencia, “*más allá de introducir certidumbre jurídica en este ámbito*”, al impedir la existencia de obstáculos que dificulten el libre desarrollo del sector servicios, por eliminación de determinadas restricciones al ejercicio profesional, que se citan; económico, por la innecesariedad de medidas ejecutivas específicas para su puesta en marcha; presupuestario, en cuanto no supone incremento de gasto público ni tiene repercusiones directas ni indirectas en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, sin que tampoco afecte a las cargas administrativas; y finalmente, por razón de género, expresando que el contenido del proyecto normativo no debe favorecer situaciones de discriminación por razón de género.

Tercero. Primer borrador de la norma.- Se incorpora al expediente un primer borrador de anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de Creación de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha -sin fechar- que constaba de exposición de motivos, un artículo único integrado por once apartados, y una disposición final.

Cuarto. Autorización del Consejero para iniciar el procedimiento de elaboración de la norma.- A la vista de dicha propuesta, con fecha 10 de septiembre de 2018 el Consejero de Hacienda y Administraciones Públicas autorizó el inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley aludido.

Quinto. Información pública y trámite de audiencia.- Mediante resolución de 24 de septiembre de 2018 de la Viceconsejera de Administración Local y Coordinación Administrativa se dispuso la apertura de un período de información pública en relación con el aludido proyecto normativo, cuyo anuncio fue hecho público en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha número 191, de 28 de septiembre de 2018, otorgando a cuantos estuvieran interesados un plazo de veinte días para poder examinar el expediente y efectuar las alegaciones, observaciones o sugerencias que estimasen oportunas.

Consta en el expediente que la apertura de este trámite también fue comunicada por correo a diferentes órganos y Consejerías de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; y a los Colegios Profesionales y Consejos de Colegios Profesionales de la región, incorporando un listado de todos aquellos a los que se ha conferido el trámite.

Figura a continuación la certificación de 29 de noviembre de 2019, por medio de la cual la Inspectora General de Servicios de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas constata que el 1 de octubre de 2018 se publicó en el tablón de anuncios electrónico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha la apertura del trámite de información pública del anteproyecto de Ley, hasta el día 29 de octubre del mismo año.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Dentro del plazo concedido, presentaron alegaciones al texto numerosos Consejos de Colegios Profesionales de ámbito autonómico y múltiples Colegios Profesionales de ámbito provincial.

Por parte de la Administración regional, el Coordinador de Estrategia Económica de la Secretaría General de Economía, Empresas y Empleo, el 3 de octubre de 2018 emitió informe en el cual se efectuaban observaciones generales sobre la evolución del marco normativo sectorial y la defensa de la competencia, que van más referidas a la normativa estatal que a la autonómica; así como observaciones particulares, unas genéricas, referidas a la reproducción literal de preceptos de la norma estatal básica; y otras específicas, sobre algunos de los artículos que se modifican y otros que se suprimen, recomendando, finalmente, una revisión del anteproyecto.

Sexto. Informe sobre las alegaciones.- A la vista de las alegaciones y propuestas formuladas, el Viceconsejero de Administración Local y Coordinación Administrativa, el 4 de diciembre de 2019 emitió informe para dar respuesta motivada a aquellas, reflejando el tratamiento otorgado a las diversas sugerencias manifestadas (incluido al informe del Coordinador de Estrategia Económica de la Secretaría General de Economía, Empresas y Empleo), con indicación de cuáles habían sido aceptadas y los motivos concretos de denegación de las restantes.

Séptimo. Segundo borrador normativo.- Recogiendo las sugerencias y observaciones admitidas por la Viceconsejería, se redactó un segundo borrador del anteproyecto de Ley, fechado el 4 de diciembre de 2019, con idéntica estructura que el anterior, al que se añadió un nuevo apartado doce, para suprimir la disposición adicional tercera de la Ley de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha.

Octavo. Otros informes.- En el expediente figuran los siguientes informes al borrador del anteproyecto:

- Informe del Coordinador de Estrategia Económica de la Secretaría General de Economía, Empresas y Empleo, de 10 de octubre de 2018, manifestando haberse dado cumplimiento al artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos de 10 de diciembre de 2019, favorable a la continuación del procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley, en cuanto que de la memoria justificativa se desprende que su entrada en vigor *“no implicará gastos o minoración de ingresos en ejercicios presupuestarios futuros”*.

- Informe emitido el 16 de diciembre de 2019 por la Coordinadora de Simplificación, Actualización e Inventario de Procedimientos de la Secretaría General de Hacienda y Administraciones Públicas, en el que se declara que el anteproyecto de Ley *“no contiene normas específicas de procedimiento que alberguen trámites administrativos susceptibles de reducción de cargas o de simplificación, comparables con la normativa preexistente, por lo que la medición concreta de cargas no puede realizarse. [...] No obstante, puede deducirse de la memoria del análisis del impacto normativo que la mayoría de los artículos y apartados suprimidos obedecen a la eliminación de requisitos y trámites injustificados”*.

- Informe del Viceconsejero de Administración Local y Coordinación Administrativa de 17 de diciembre de 2019, valorando positivamente la norma desde la perspectiva del impacto de género, toda vez que *“afecta por igual a todos los colectivos profesionales y a las corporaciones de Derecho Público sujetas a su ámbito de aplicación, sin distinción de sexos ni diferencia alguna por razón del género. Además, se observa que se ha tenido en cuenta la perspectiva de género a través del uso de lenguaje no sexista en la elaboración del texto legal”*.

Noveno. Informe de la Secretaría General y tercer borrador del anteproyecto.- Acto seguido se incorpora informe emitido el 28 de enero de 2020, tras una reunión conjunta de la Secretaría General de Hacienda y Administraciones Públicas y de la Viceconsejería de Administración Local y Coordinación Administrativa, en el que se evidenciaba *“la necesidad de hacer mención en la parte expositiva de la norma a la sentencia del Tribunal Constitucional 69/2017, de 25 de mayo, como uno de los factores por los que se emprende la presente iniciativa legislativa”*, además de corregir ciertos errores de redacción y técnica legislativa.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Todo ello, dio lugar al tercer borrador de la norma propuesta, datado el mismo día 28 de enero de 2020, en los términos referidos en el mencionado informe, sin que se introduzca modificación alguna respecto de la estructura de la norma.

Décimo. Informe del Gabinete Jurídico.- A continuación, se emitió informe por parte del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades en relación con el texto legal proyectado, fechado el 4 de febrero de 2020, en el que, una Letrada adscrita a dicho órgano, con el visto bueno de la Directora de los Servicios Jurídicos, tras reflejar el ámbito competencial concernido por la iniciativa, el procedimiento sustanciado para su elaboración y el propio contenido del anteproyecto, efectuaba un análisis minucioso de cada uno de los apartados del texto modificativo, para concluir con un pronunciamiento favorable sobre el anteproyecto de Ley, al no haberse observado en su letra ningún reparo de carácter esencial.

Undécimo. Memoria sobre la tramitación del anteproyecto de Ley.- El 10 de febrero de 2020, el Viceconsejero de Administración Local y Coordinación Administrativa suscribió memoria intermedia sobre la tramitación del borrador del anteproyecto normativo, en el que se hacía una descripción numerada de los trámites cumplimentados en la sustanciación del procedimiento para su elaboración, que debe culminar con el dictamen que con carácter preceptivo ha de emitir este Consejo Consultivo.

Duodécimo. Informe sobre modificación puntual y cuarto borrador.- Precedido de informe suscrito por el Viceconsejero de Administración Local y Coordinación Administrativa con fecha 13 de febrero de 2020, poniendo, de manifiesto la incorporación de una modificación puntual en el texto del anteproyecto de Ley que ha de elevarse al Consejo Consultivo, relativa al apartado siete de su único artículo (en relación con el artículo 20 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo, que se modifica), se incorpora el cuarto borrador normativo, sin fechar, en el que se respecta la estructura y contenido de los anteriores (salva la citada modificación puntual).

Decimotercero. Informe de la Secretaría General.- El texto proyectado fue informado el 12 de febrero de 2020 por la titular de la

Secretaría General de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, analizándose la competencia para la tramitación de la iniciativa, el contenido de la norma proyectada y el procedimiento seguido antes de su sometimiento final al Consejo de Gobierno, concluyendo que no se aprecia inconveniente alguno que impida la verificación de este último trámite.

Decimocuarto. Toma en consideración por el Consejo de Gobierno.- Se acredita también que el Consejo de Gobierno, en su reunión de 18 de febrero de 2020, acordó *“tomar en consideración el anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 10/1999, de 26 de mayo, de Creación de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha y solicitar dictamen al Consejo Consultivo, en virtud de los artículos 40 y 54.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha”*.

Decimoquinto. Texto definitivo del anteproyecto de Ley.- El expediente se completa con el texto definitivo del anteproyecto de Ley sometido a dictamen -sin fechar-, que consta finalmente de exposición de motivos, un artículo dividido en once apartados y una disposición final.

La parte expositiva alude, primeramente, a la competencia ostentada por la Junta de Comunidades, prevista en el artículo 32.5 del Estatuto de Autonomía de la región, para desarrollo legislativo y ejecución en materia de corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales, significando que, en su virtud, fueron aprobados la Ley 10/1999, de 26 de mayo, de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha, y el Decreto 172/2002, de 10 de diciembre, de desarrollo de la misma.

Se expone, asimismo, que 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, ha sido incorporada al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009, y entre ellas, para la modificación de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales. Es precisamente esa modificación de la ley estatal y la



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

inconstitucionalidad del último inciso del artículo 8 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo, declarada por Sentencia del Tribunal Constitucional 69/2017, de 25 de mayo, las que imponen la reforma de la norma autonómica, señalando como objetivos de tal reforma los siguientes: *“reforzar las garantías de los consumidores y usuarios, aumentar la transparencia de los colegios profesionales y suprimir cargas administrativas injustificadas en el ejercicio de las profesiones colegiadas”*.

El artículo único, de *“Modificación de la Ley 10/1999, de 26 de mayo, de Creación de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha”*, contiene once apartados, en cada uno de los cuales se modifica, total o parcialmente, o se suprime un artículo de la referida norma. De esta manera quedan afectados por la iniciativa legislativa los siguientes preceptos de la Ley 10/1999, de 26 de mayo: 6, 8, 9, 10.1, 12 y 21. Además se suprimen los siguientes artículos: 7, 20.a), 20.c), 30.5, 39, 40 y disposición adicional tercera.

Disposición final, *“Entrada en vigor”*, fija la entrada en vigor de la Ley al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 20 de febrero de 2020.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete al Consejo Consultivo el anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 10/1999, de 26 de mayo, de Creación de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha, instándose la

emisión de dictamen con invocación de lo dispuesto en los artículos 40 y 54.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en los cuales se establece que este órgano deberá ser consultado con carácter preceptivo “cuando una ley así lo establezca” (artículo 40), y, en todo caso, “en los siguientes asuntos: [] [...] 3.- Anteproyectos de Ley” (artículo 54.3).

De acuerdo con dicha disposición, procede emitir el presente dictamen con carácter preceptivo.

II

Procedimiento de elaboración del anteproyecto.- El ejercicio de una iniciativa legislativa por parte del Gobierno de la Comunidad Autónoma se ha visto condicionado por la aplicabilidad temporal de las previsiones del Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), dictadas como normativa básica del Estado en uso de la competencia exclusiva enunciada en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, el cual se ha visto profundamente afectado por la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 55/2018, de 24 de mayo. Especial incidencia presentaban las determinaciones del artículo 133 de dicho cuerpo legal, relativas a varios trámites de consulta, audiencia e información públicas orientados a fomentar la “participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango legal y reglamentos”, cuyo juicio de constitucionalidad ha sido abordado en el Fundamento Jurídico 7 de dicha Sentencia, propugnándose la inconstitucionalidad, la nulidad o un restringido modo de interpretación respecto de la mayor parte de su contenido. Ahora bien, sin perjuicio de la pervivencia de alguna medida aplicable a los procedimientos de elaboración de normas reglamentarias, en lo concerniente al desarrollo de iniciativas legislativas por parte de los gobiernos autonómicos, el Alto Tribunal ha negado tal posibilidad de regulación estatal, afirmando al respecto: “Los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña. [] Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los arts. 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999, FFJJ 7 y 8)”.

En virtud de lo anterior, procede reiterar que, en el ámbito de esta Comunidad Autónoma y con carácter general, la iniciativa legislativa del ejecutivo se encuentra regulada en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, el cual dispone que *“El Consejo de Gobierno ejerce la iniciativa legislativa mediante los Proyectos de Ley. Los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como Anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno”*, quién asumida la iniciativa legislativa y a la vista del texto decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos estos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Se aprecia así que la Ley autonómica se decantó por la opción de no definir cuáles han de ser las *“actuaciones”* y *“antecedentes”* previos a la referida toma en consideración, ni fijar los *“ulteriores trámites y consultas”* que sucedan a la misma, de lo que puede extraerse que, en cada caso, serán los que se hagan precisos y mejor se correspondan con el contenido de la concreta iniciativa que se promueva.

Dicho lo anterior, el examen de las actuaciones realizadas en el presente caso, ya descritas en los antecedentes, revela una general observancia de las reglas y criterios que resultan de aplicación, pudiendo destacarse que se ha dado adecuada satisfacción a los trámites previstos en el artículo 133 de

la LPAC y a los esenciales exigidos por el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre. Ha quedado acreditado el cumplimiento de los trámites de consulta previa, audiencia e información pública, habiéndose dado cumplida y motivada respuesta a las alegaciones formuladas por los colectivos afectados por la norma proyectada, mediante informe del Viceconsejero de Administración Local y Coordinación Administrativa. También se han incorporado al expediente la memoria justificativa del anteproyecto de Ley, hasta cuatro borradores del mismo, los preceptivos informes de la Dirección General de Presupuestos, de simplificación, actualización e inventario de procedimientos, impacto de género, garantía de la unidad de mercado y del Gabinete Jurídico; así como el trámite final de toma en consideración por parte del Consejo de Gobierno, que fue verificado el día 18 de febrero de 2020, acordándose solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo.

El expediente dispone de un índice numerado de los documentos que lo conforman, encontrándose íntegramente foliado y cronológicamente ordenado, lo que ha facilitado su examen y toma de conocimiento.

De tal modo, a juicio de este Consejo puede concluirse que han sido suficientemente atendidas las previsiones de orden formal que la Ley impone para la elaboración de las disposiciones de carácter general concebidas como anteproyectos de Ley.

III

Marco competencial y normativo.- Con carácter previo al estudio del contenido del anteproyecto de Ley sometido a dictamen, procede abordar en la presente consideración el análisis del marco normativo y competencial en el que se inserta dicho proyecto normativo.

Conforme se deduce de la Exposición de Motivos del anteproyecto y de su propio articulado, el objetivo principal del mismo es modificar la Ley 10/1999, de 26 de mayo, de Creación de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha, para su adecuación a las reformas operadas en la norma básica



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

estatal y a los pronunciamientos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 69/2017, de 25 de mayo.

Pues bien, en este contexto el artículo 36 de la Constitución establece que *“la Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas”*, determinando que *“la estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos”*. Sin embargo, el texto constitucional no se refiere a la naturaleza jurídica de dichos Colegios, ni incluye expresamente dentro de las competencias exclusivas reservadas al Estado por el artículo 149, la regulación legal del ejercicio de las profesiones tituladas. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 20/1988, de 18 de febrero (Ar. RTC 1988,20), afirmó que el mencionado precepto constitucional no puede ser entendido 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 dichos Colegios no significa que carezca de título habilitante para intervenir en la materia, ni tampoco que el nivel o grado de competencia estatal sea solo el que resulte de los propios términos de cada uno de los Estatutos de Autonomía.

Los Colegios Profesionales son corporaciones sectoriales que se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, pero que también atienden 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 solo 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 o permite a estas últimas recabar la colaboración de aquellas mediante delegaciones expresas de competencias administrativas, lo que las sitúa bajo la dependencia o tutela de las citadas Administraciones titulares de las funciones o competencias ejercidas por ellas.

Los Colegios Profesionales, por su naturaleza jurídica, fines y su constitucionalmente permitida regulación por Ley, no son subsumibles en el sistema general de las asociaciones a que se refiere el artículo 22 de la Constitución, cumpliendo fines específicos determinados por la profesión titulada de indudable interés público. En la Sentencia 89/1989, de 11 de mayo (Ar. RTC 1989,89), el Tribunal Constitucional ponía de manifiesto la naturaleza mixta de los colegios profesionales, que deriva de su base asociativa nacida de la actividad profesional titulada, cumpliendo a la vez fines públicos y privados, integrados en la categoría de corporación.

La dimensión pública de los entes colegiales equipara a estos con las Administraciones Públicas de carácter territorial, si bien tal equiparación queda limitada solo a los aspectos organizativos y competenciales en los que se concreta y singulariza la dimensión pública de aquellos. Por ello, la Ley a que se refiere el artículo 36 de la Constitución ha de ser estatal, fundándose tal habilitación en lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, que establece la competencia exclusiva del Estado en cuanto a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Corresponde al Estado, pues, en virtud de este precepto, fijar los principios y reglas básicos a que han de ajustar su organización y competencias las corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales. Así lo han puesto de relieve, entre otras, las Sentencias del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto (Ar. RTC 1983,76), 123/1987, de 15 de julio (Ar. RTC 1987,123) y, especialmente, la ya citada Sentencia 20/1988, de 18 de febrero, y más recientemente, otras que se citan en la siguiente consideración.

La regulación estatal actualmente vigente sobre la materia está contenida en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, que fue objeto de una importante modificación mediante Ley 74/1978, de 26 de diciembre, con la pretensión de adaptar dicha norma preconstitucional al sistema democrático nacido de la Constitución. Años después, con finalidad distinta, mediante el Real Decreto Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales -luego convertido en la Ley 7/1997, de 14 de abril, de igual título-, tuvo lugar la reforma de varios de sus preceptos para favorecer el ejercicio de las profesiones colegiadas en régimen de libre competencia. La tercera de las reformas del



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

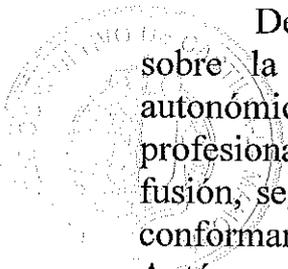
régimen jurídico de la colegiación tuvo lugar mediante la aprobación del Real Decreto Ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, que contempló la colegiación obligatoria única.

Al ir estableciendo el carácter básico de determinados preceptos de la citada Ley 2/1974, de 13 de febrero, sus posteriores reformas, previamente señaladas, han contribuido a evitar la inseguridad jurídica que suponía la regulación de la materia mediante una normativa preconstitucional en relación con la amplitud de las competencias de las Comunidades Autónomas. Particularmente, la disposición final segunda de la citada Ley 7/1997, de 14 de abril, otorgó tal carácter básico a prácticamente toda su regulación y, en similar disposición del mencionado Real Decreto Ley 6/2000, de 23 de junio, se calificó como básico su artículo 39, relativo a la colegiación única.

La última y más importante modificación de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, tanto por su extensión como por su contenido, ha sido la operada por medio de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Esta norma, junto con la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, tuvo por objeto trasponer al ordenamiento interno lo dispuesto en la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 -en adelante, Directiva de Servicios-, relativa a los servicios en el mercado interior, que ha integrado también dentro de su ámbito de aplicación a las profesiones colegiadas. La citada Ley 25/2009, de 22 de diciembre, ha modificado cuatro de los nueve artículos que tenía la Ley 2/1974, de 13 de febrero, y le ha añadido seis artículos más, así como tres disposiciones adicionales. Esta modificación ha supuesto un cambio sustancial en la configuración de los colegios profesionales, al incorporar a sus fines esenciales la protección de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados, establecer que la solicitud de visado colegial de los trabajos profesionales será voluntaria, salvo que lo exija un Real Decreto, y determinar que la colegiación únicamente será obligatoria cuando así lo imponga una ley estatal. Además, mediante la citada reforma se eliminan restricciones a la

publicidad de los servicios profesionales y al ejercicio conjunto de dos o más profesiones.

La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en virtud de lo dispuesto en el artículo 32.5 del Estatuto de Autonomía, ha asumido la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, dentro del marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, en materia de corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos y profesionales, así como en el ejercicio de profesiones tituladas. En uso de dicho título competencial, las Cortes Regionales aprobaron la Ley 10/1999, de 26 de mayo, de Creación de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha. En desarrollo de la citada ley se aprobó el Decreto 172/2002, de 10 de diciembre.



Dentro de este marco y en ejercicio de la competencia regulatoria sobre la materia, han sido aprobadas numerosas Leyes y Decretos autonómicos que han dado lugar a la creación de nuevos colegios profesionales en diversas profesiones tituladas, y también a la absorción, fusión, segregación o disolución de otras corporaciones preexistentes, para conformar así una amplia realidad corporativa profesional en la Comunidad Autónoma. De tal modo, este Consejo ha tenido ocasión de ir exponiendo su doctrina en numerosos dictámenes anteriores -tales como el 16/1999, de 2 de marzo; 54/2000, de 27 de julio; 55/2000 de igual fecha; 33/2001, de 1 de marzo; 61/2001, de 16 de mayo; 107/2001, de 2 de octubre; 130/2001, de 27 de noviembre; 25/2002, de 21 de febrero; 104/2002, de 24 de julio; 2/2004, de 16 de enero; 80/2005, de 24 de mayo; 240/2010, de 3 de noviembre; 94/2012, de 16 de mayo; y 354/2013, de 30 de octubre.

Por último, cabe indicar que el anteproyecto sometido a dictamen viene a adaptar la norma básica estatal sobre colegios profesionales y a dar cumplimiento a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en sentencia 69/2017, tal como ya se ha efectuado en otras muchas Comunidades Autónomas, entre otras, Cantabria, País Vasco y Región de Murcia.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

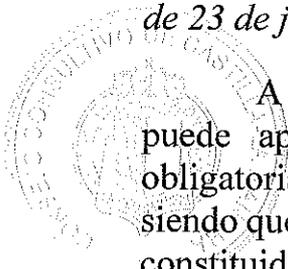
IV

Observaciones de carácter esencial.- Pasando ya al examen pormenorizado del texto sometido a dictamen procede efectuar, en primer término, las siguientes observaciones a las que debe atribuirse carácter esencial:

1.- El artículo 8 del anteproyecto examinado establece lo siguiente: *“Los profesionales titulados vinculados con las Administraciones Públicas en Castilla-La Mancha mediante relación de servicios de carácter administrativo o laboral no precisarán estar colegiados para el ejercicio de funciones puramente administrativas”*.

Para centrar el análisis de la cuestión, el artículo 8 del anteproyecto normativo debe ponerse en relación con el artículo 3.2, primer inciso, de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, en el cual se dispone con carácter imperativo: *“Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al colegio profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal”*. Dicha ley constituye norma básica del Estado, pues así lo establece la disposición final primera, párrafo tercero, de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, conocida como Ley Ómnibus (*“Lo dispuesto en el artículo 5 se dicta al amparo de artículo 149.1.18ª y 30ª de la Constitución, que atribuyen al Estado, respectivamente, la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos profesionales”*), y lo tiene declarado el Tribunal Constitucional en múltiples sentencias dictadas en materia de colegios profesionales, por todas, la referida al artículo 8 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo: la sentencia número 69/2017, de 25 de mayo. Dice la sentencia 69/2017, en su fundamento jurídico 5.d), que *“La legislación básica estatal en materia de colegios profesionales está contenida en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, que se constituye así en parámetro de constitucionalidad mediata de la legislación autonómica. Como se expone en la STC 201/2013, de 5 de diciembre (RTC 2013, 201), FJ 3, siguiendo a su vez a la STC 137/2013, de 6 de junio (RTC 2013, 137), FJ 2 b), el hecho de que se trate de una norma preconstitucional no impide que esta pueda contener las bases estatales en una materia, precisamente por la*

dimensión material que tienen las mismas. Aparte de que, como ya hemos indicado, el concreto precepto que aquí debemos aplicar, es decir, el inciso inicial del artículo 3.2 en su redacción vigente al tiempo de plantearse la presente cuestión de inconstitucionalidad («será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal»), si ha sido establecido por una norma posterior a la Constitución (artículo 5.5 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, cuyo valor material y formalmente básico ha sido corroborado por este Tribunal en varias ocasiones, y especialmente en la STC 89/2013, de 22 de abril (RTC 2013, 89), por la que se desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra este precepto (también lo hemos hecho en la misma fecha en nuestra STC 91/2013, de 22 de abril (RTC 2013, 91), pero respecto de la redacción anterior del art. 3.2 de la Ley de colegios profesionales, establecida por el art. 39 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio”.



A la vista de la legislación estatal básica y de la autonómica propuesta, puede apuntarse una primera conclusión: el régimen de colegiación obligatoria debe venir impuesto por una norma estatal con rango de ley, siendo que, en el momento de emitirse el presente dictamen, dicha norma está constituida por el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, y en él no se prevé, con carácter general, excepción alguna a la colegiación profesional obligatoria y, menos aún, de manera particular respecto del colectivo de los empleados públicos al servicio de la Administración.

Esta conclusión viene reforzada por la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la materia, nacida de las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por los Tribunales Superiores de Justicia autonómicos. El nuestro (Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) promovió la cuestión de inconstitucionalidad sólo respecto de uno de los incisos (el segundo) del artículo 8 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo y, como no podía ser de otra forma, sólo respecto de dicho inciso se pronunció el Tribunal Constitucional en sentencia 69/2017, declarando que “*el inciso «ni para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de aquéllas, cuando el destinatario inmediato de las mismas sea exclusivamente la Administración» del artículo*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

8 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo, de creación de colegios profesionales de Castilla-La Mancha, es inconstitucional y nulo”.

Como se ha anticipado, fueron muchas las Comunidades Autónomas que incorporaron a su ordenamiento jurídico un precepto similar al aquí analizado, dando lugar a una amplia doctrina del Tribunal Constitucional sobre la posibilidad o no de eximir de la necesidad de colegiación profesional a los empleados públicos que realicen actividades propias de su profesión por cuenta de la respectiva Administración Autonómica. La cronología completa de la referida doctrina se recoge en la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 69/2017, de 25 de mayo, que ya declaró la inconstitucionalidad del siguiente inciso (que remarcamos) del artículo 8 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo: *“Los profesionales titulados vinculados con las Administraciones Públicas en Castilla-La Mancha mediante relación de servicios de carácter administrativo o laboral, no precisarán estar colegiados para el ejercicio de funciones puramente administrativas, ni para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de aquellas, cuando el destinatario inmediato de las mismas sea exclusivamente la Administración. Sí será obligatoria, en consecuencia, la colegiación cuando los destinatarios inmediatos del acto profesional sean los ciudadanos o el personal al servicio de la Administración”.*

Así, recogía el fundamento jurídico 4 de la STC 69/2017 que *“Sobre esta cuestión el Tribunal se pronunció por primera vez en la STC 3/2013, de 17 de enero (RTC 2013, 3), relativa al artículo 30.2 de la Ley andaluza 15/2001, de 26 de diciembre, de acompañamiento a los presupuestos autonómicos. La doctrina establecida en esta Sentencia fue reiterada poco después por la STC 63/2013, de 14 de marzo (RTC 2013, 63), esta vez al resolver un recurso interpuesto contra el artículo 4 de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, de organización de colegios profesionales de Andalucía, que reproducía el mismo precepto declarado inconstitucional. Algo semejante ocurrió en el caso de Extremadura, en el que primero la STC 46/2013, de 28 de febrero (RTC 2013,46), apreció la inconstitucionalidad del inciso del artículo 17.1 de la Ley extremeña 11/2002, de 12 de diciembre, de colegios y consejos de colegios profesionales, que en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma eximía de colegiación a los funcionarios para la*

realización de actividades propias de su profesión por cuenta de la Administración a la que sirven, y luego la STC 144/2013, de 11 de julio (RTC 2013,144), volvió a declarar la inconstitucionalidad de dos preceptos que aplicaban esa exención en sendas leyes autonómicas de 2010 de creación de los colegios profesionales de logopedas y de higienistas dentales. Respecto al Principado de Asturias, la STC 50/2013, de 28 de febrero (RTC 2013, 50), declaró la inconstitucionalidad de un inciso semejante a los anteriores, contenido en la Ley 6/2003, de 30 de diciembre, de medidas de acompañamiento presupuestario. Otro tanto ocurrió en el caso de Canarias, en el que la STC 123/2013, de 23 de mayo (RTC 2013,123), anuló por inconstitucional el inciso que en 2002 introdujo la exclusión de colegiación obligatoria en la Ley de colegios profesionales de la Comunidad Autónoma de 1990. Finalmente, debe mencionarse la STC 201/2013, de 5 de diciembre (RTC 2013,201), que resolvió el recurso presentado por cincuenta diputados del Congreso contra varios preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2006, de 31 de mayo, de ejercicio de profesiones tituladas y de colegios profesionales. En ella el Tribunal apreció el exceso competencial en que había incurrido el artículo 38.1 (FJ 5), que establecía la regla general del régimen de adscripción colegial obligatoria; el artículo 38.2 (FJ 7), la cual incorporaba la excepción aplicable al personal al servicio de las Administraciones públicas catalanas para el ejercicio externo de funciones profesionales por cuenta de estas; y la disposición adicional cuarta (FJ 7), que condicionaba esta última exención en el ámbito sanitario a la aprobación de un decreto por parte del Gobierno catalán. [] Este nutrido grupo de sentencias se complementa además con dos pronunciamientos posteriores en cuestiones de inconstitucionalidad planteadas sobre preceptos legales de otras dos Comunidades Autónomas (País Vasco y Castilla y León) que tenían un contenido semejante a los ya mencionados, y que se resolvieron con la anulación del inciso excluyente de colegiación de los empleados públicos por contradicción con la legislación básica estatal. En la STC 150/2014, de 22 de septiembre (RTC 2014,150), se anuló la referencia a que la incorporación a un colegio profesional no podía exigirse «a los profesionales vinculados con la Administración pública mediante relación de servicios regulada por el Derecho administrativo o laboral» en el artículo 30.2 de la Ley vasca 18/1997, de 21 de noviembre, de colegios profesionales. Por su parte, la STC



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

229/2015, de 2 de noviembre (RTC 2015,229), anuló el inciso «ni para la realización de actividades propias de una profesión por cuenta de aquéllas, cuando el destinatario inmediato de tales actividades sea la Administración», del artículo 16.2 de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de colegios profesionales de Castilla y León, aplicable a los funcionarios y personal laboral de las Administraciones públicas en esa Comunidad Autónoma”.

A la luz de la doctrina transcrita, es labor de este Consejo Consultivo analizar si sus postulados deben hacerse extensivos al artículo 8 del anteproyecto de Ley que examinamos, en lo que se refiere al alcance competencial de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para legislar sobre las reglas generales de colegiación. Para ello, se hace necesario poner el contenido del artículo 8 del borrador normativo en relación con la doctrina constitucional y el resto de legislación sectorial autonómica. En este contexto, el contenido del precepto parece constituir una excepción al régimen de colegiación profesional obligatoria, excepción aplicable a los empleados públicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, cuando presten servicios para la misma en régimen administrativo o laboral, desempeñando funciones puramente administrativas. Tal excepción a la colegiación obligatoria de los empleados públicos ha sido objeto de amplio debate, tanto en trámite de audiencia e información pública del procedimiento de elaboración de la norma sometida a dictamen, como en el resto de Comunidades Autónomas que han regulado la materia en términos similares (como hemos visto). La cuestión suscitada se centra, pues, en determinar si aquella regulación constituye una verdadera excepción al régimen general básico y, como tal, una vulneración del régimen de distribución de competencias previsto constitucionalmente y de la reserva de ley estatal impuesta por la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales y por la propia norma examinada.

Tal cuestión ha sido puesta de manifiesto por la mayor parte de los afectados (Colegios Profesionales y Consejos de Colegios Profesionales) que han formulado alegaciones en trámites de información pública, invocando su encuadramiento en la injerencia competencial por parte de la Comunidad Autónoma en las competencias exclusivas y básicas del Estado, que ponían de manifiesto las sentencias del Tribunal Constitucional anteriormente

mencionadas. Frente a tales alegaciones, la Consejería promotora de la iniciativa legislativa manifestó que no había razón para suprimir el precepto, por cuanto a él no se había hecho extensible el fallo de inconstitucionalidad de la STC 69/2017, afectante únicamente al inciso “*ni para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de aquellas, cuando el destinatario inmediato de las mismas sea exclusivamente la Administración*”. También se invocaba el derecho comparado con otras Comunidades Autónomas, en las cuales se habían conservado preceptos similares tras suprimir los incisos afectados de inconstitucionalidad.

Sobre tales manifestaciones de la Consejería promotora, efectuadas en el informe de alegaciones de 4 de diciembre de 2019, deben hacerse las siguientes observaciones:

1ª) Si bien es cierto que el fallo de inconstitucionalidad sólo se extendía al segundo inciso del artículo 8 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo, y no al texto que se mantiene y propone en el anteproyecto de Ley para el artículo 8, también lo es que este último no fue objeto de pronunciamiento constitucional al no haberse planteado respecto de él cuestión alguna ante el Tribunal.

No obstante, y pese a ello, la Consejería promotora está obviando una parte importante de la anterior declaración de inconstitucionalidad del precepto, contenida en el fundamento jurídico 5.e) de la STC 69/2017, como colofón y cierre de sus pronunciamientos, y en la que, después de transcribir el artículo 8 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo, en su totalidad, expresamente se concluía lo siguiente: “*Es doctrina reiterada de este Tribunal que las bases estatales en materia de colegiación se extienden también al ámbito de las posibles excepciones al régimen de colegiación obligatoria, pues «siendo competente el Estado para establecer la colegiación obligatoria [con arreglo a los arts. 149.1.18ª y 30ª CE, en relación con el art. 149.1.1ª CE], lo es también para establecer las excepciones que afectan a los empleados públicos a la vista de los concretos intereses generales que puedan verse afectados» (SSTC 3/2013, de 17 de enero (RTC 2013, 3), FJ 8; 150/2014, de 22 de septiembre (RTC 2014, 150), FJ 3, y 229/2015, de 2 de noviembre (RTC 2015, 229), FJ 7)*”.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

A la vista de tal conclusión, no cabe duda que el texto propuesto para el artículo 8 en el anteproyecto de Ley presentado, contiene una excepción a la colegiación obligatoria, para cuya regulación sólo ostenta competencia el Estado, y no las Comunidades Autónomas, y ello, con independencia del colectivo al que vaya dirigida la excepción, puesto que la injerencia competencial no se produce por el ámbito subjetivo de aplicación de la exención prevista, sino por el solo hecho de ejercitar una competencia que le viene atribuida al legislador estatal -que no al autonómico- por la Constitución Española (artículo 149.1.18ª CE) y por la norma básica del Estado en la materia (artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero).

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha carece de competencia para legislar sobre los principios y reglas básicas de los colegios profesionales, ya sea para determinar la necesidad de colegiación, ya lo sea para establecer su exención. En este sentido, ya se pronunció la STC 229/2015, de 2 de noviembre, que declaró la inconstitucionalidad del artículo 16.2.2 de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León, declarando en su fundamento jurídico 7 que *“la inconstitucionalidad de una exención autonómica de colegiación no depende de su mayor o menor alcance, sino de la falta de competencia autonómica para determinar el régimen de colegiación obligatoria y sus excepciones”*.

2ª) Efectivamente, han sido muchas las Comunidades Autónomas, prácticamente la mayoría, las que tras las correspondientes sentencias del Tribunal Constitucional han mantenido en su normativa regional los respectivos preceptos que eximían a los empleados públicos de la colegiación obligatoria, suprimiendo únicamente aquellos incisos de los mismos relativos a la realización, por los empleados públicos, de actividades propias de su profesión por cuenta de las Administraciones Públicas. Sin embargo, también hay Comunidades Autónomas que se han separado de esta dinámica de crear la ficción jurídica de acatar las resoluciones del Tribunal Constitucional, suprimiendo las partes de los preceptos viciados de inconstitucionalidad, pero manteniendo la excepción, bien porque la correspondiente sentencia constitucional invalidaba la totalidad del precepto, bien porque, sin haber recaído fallo de inconstitucionalidad, han suprimido el artículo íntegramente.

A juicio de este Consejo Consultivo es de estas de quienes debemos tomar ejemplo legislativo y no de aquellas.

Así, la Ley 3/2013, de 3 de mayo, por la que se modifica la Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de Colegios Profesionales de la Región de Murcia, suprime el apartado 4 de su artículo 6, que presentaba el siguiente tenor literal (similar a nuestro artículo 8): *“4. Los profesionales titulados, vinculados con alguna de las administraciones públicas en la Región de Murcia mediante relación de servicios de carácter administrativo o laboral, no precisarán estar colegiados para el ejercicio de funciones puramente administrativas, ni para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de aquellas, cuando el destinatario inmediato de las mismas sea exclusivamente la Administración. Sí será obligatoria, por tanto, la colegiación cuando el destinatario de la actividad profesional no sea exclusivamente la Administración y existan también particulares que sean destinatarios de dicha actividad. En estos casos, la Administración ejercerá la potestad disciplinaria sobre los mismos”*.

El artículo 30.2 de la Ley 18/1997, de 21 de noviembre, de Colegios Profesionales del País Vasco, fue declarado inconstitucional en su primer inciso por la STC 150/2014, de 22 de septiembre. Decía el inciso: *“Tal requisito (el de colegiación obligatoria) no podrá ser exigido a los profesionales vinculados con la Administración Pública mediante relación de servicios regulada por el Derecho administrativo o laboral”*.

Más recientemente, la STC 82/2018, de 16 de julio, ha declarado inconstitucional (en lo que aquí nos interesa por analogía) el primer inciso del artículo 17.2, párrafo segundo, de la Ley 3/2010, de 20 de mayo, por la que se modifica la Ley 1/2001, de 16 de marzo, de Colegios Profesionales de Cantabria, para su adaptación a la Ley Ómnibus, el cual establecía que *“El requisito de colegiación previsto en este apartado no podrá ser exigido a los profesionales vinculados con la Administración Pública mediante relación de servicios regulada por el derecho administrativo o laboral”*.

Tanto País Vasco como Cantabria tenían preceptos de contenido muy similar al artículo 8 del anteproyecto de Ley sometido a dictamen, incluso de



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

contenido menos expresivo, que han sido declarados inconstitucionales, no por razón de las funciones más o menos administrativas desarrolladas por los empleados públicos, sino por establecer para ellos excepciones al régimen general de colegiación obligatoria sometido al principio de reserva de ley estatal y, por tanto, circunscrito al ámbito competencial del Estado. Y así lo recoge claramente la STC 82/2018, que llega más allá y expresa lo que se podía leer entre líneas en los anteriores pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la legislación de la bases del régimen jurídico de los colegios profesionales: cualquier excepción debe ser regulada por norma estatal con rango de ley, incluida la relativa a los empleados públicos, aunque se quiera crear la ilusión jurídica de referirse exclusivamente a “*funciones puramente administrativas*”, concepto, por otro lado, indeterminado y ambiguo, por demasiado genérico, que pese a haberse solicitado en trámite de información pública por distintos colectivos afectados, no ha sido debidamente aclarado por la Consejería Promotora.

Como decíamos, los fundamentos jurídicos 3.e) y 4 de la STC 82/2018 declaran lo siguiente: “*e) Por su parte, las Comunidades Autónomas con competencia de desarrollo del régimen jurídico de los colegios profesionales de conformidad con las bases estatales, como es el caso de Cantabria (art. 25.5 del Estatuto de Autonomía de Cantabria), no pueden introducir excepciones a la exigencia obligatoria de colegiación, aunque sea de manera acotada o limitada, porque ello no constituye un desarrollo sino una contradicción de las mismas, que las desvirtúa y excede de su competencia (SSTC 3/2013, de 17 de enero, FJ 8; 150/2014, de 22 de septiembre, FJ 3; 229/2015, de 2 de noviembre (RTC 2015, 229), FJ 7; y 69/2017, de 25 de mayo, FJ 5). Allá donde el Estado no ha previsto excepciones, ni ha permitido que sean las propias Comunidades Autónomas las que las introduzcan, al haber establecido el artículo 3.2 in fine de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, una reserva de ley estatal, no pueden éstas impedir la plena proyección de las bases estatales mediante exenciones de determinados colectivos, como puedan ser los empleados públicos. [] 4. En conclusión, debemos declarar la inconstitucionalidad de la exención autonómica de colegiación de los empleados públicos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria por vulnerar las competencias estatales al contravenir la legislación básica dictada en la materia (art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios*

profesionales). Además, esa declaración debe extenderse al conjunto de la regulación establecida en los párrafos segundo y tercero del artículo 17.2 de la Ley 1/2001, de acuerdo con lo razonado en el fundamento jurídico 2 b) de esta Sentencia, por cuanto contienen simples modulaciones de la excepción a la colegiación obligatoria que forman parte de la norma aplicable al caso, las cuales carecen de sentido sin su conexión a esa excepción que debe quedar expulsada del ordenamiento”.

Tomando como fundamento tales pronunciamientos, se llega a la convicción de que la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma (artículo 8 del anteproyecto) no viene determinada por las concretas funciones a las que se refiere (“*puramente administrativas*”) o por la naturaleza administrativa o laboral de la relación de servicios del profesional titulado con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, sino por el ejercicio de la competencia que, para el establecimiento de la obligación de colegiación y de su excepción, se atribuyen al legislador estatal, y no al legislador autonómico, por la Constitución Española y por la ley básica del Estado.

Recordemos que el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, al disponer que “*Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal*”, viene a establecer el principio de reserva de ley estatal, el cual postula la existencia de materias que sólo pueden regularse por ley, en este caso, la imposición de incorporación a un Colegio Profesional.

Asimismo, en materia de colegiación obligatoria la disposición transitoria cuarta de la Ley Ómnibus dispone que el Gobierno deberá presentar ante las Cortes un proyecto de Ley que determine las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación. Se confirma de ese modo que la decisión sobre la obligación de colegiarse para ejercer una determinada actividad profesional corresponde exclusivamente al legislador estatal, de acuerdo con el orden constitucional de competencias, tal como ya señalaba la jurisprudencia del Tribunal Constitucional -Sentencia 330/1994, de 15 de diciembre F.9 (Ar. RTC 1994,330)-.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Poniendo en relación las disposiciones constitucionales y legales referidas con la doctrina del Tribunal Constitucional que atribuyen al Estado la competencia exclusiva para ejercer la potestad legislativa sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas en materia de colegios profesionales, se desprende que los principios y reglas básicas de tales entidades corporativas sólo pueden ser establecidas mediante ley aprobada por las Cortes del Estado (artículos 149.1.18ª y 36 CE), careciendo el legislador de Castilla-La Mancha de competencia para ello, el cual solo puede adaptar las prescripciones estatales a su ordenamiento jurídico mediante ley autonómica, siguiendo el mandato que establece el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha en su artículo 32.5, del siguiente tenor literal: *“En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, es competencia de la Junta de Comunidades el desarrollo legislativo y la ejecución en las materias siguientes: [...] 5. Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales. Ejercicio de las profesiones tituladas”*.

Entiende este Consejo, que el artículo 8 del anteproyecto de Ley contiene una verdadera excepción a la colegiación obligatoria, de manera que, no estableciéndose por la ley básica del Estado ninguna excepción a la misma, la contenida en el artículo 8 del borrador normativo autonómico, vulnera el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española, al traspasar el límite competencial impuesto en aquella norma básica estatal, toda vez que siendo el Estado el competente para establecer la colegiación obligatoria, también lo es para fijar los supuestos de exención a la misma que puedan afectar a los profesionales titulados, ya sean del sector privado o del sector público. Es decir, la excepción a la colegiación que introduce el artículo 8 del anteproyecto para los empleados públicos que ejercen la profesión por cuenta de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, vulnera la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas en materia de colegios profesionales contenida en el artículo 149.1.18ª CE, en relación con los artículos 36 y 149.1.1ª CE y, de manera mediata, en el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, en su redacción dada por la Ley Ómnibus.

En razón de lo hasta aquí expuesto, ha de concluirse que es contraria a la distribución constitucional de competencias la introducción por el artículo 8 del anteproyecto de Ley sometido a dictamen -en cuanto norma con rango de ley autonómica- de excepciones al régimen de colegiación obligatoria, cualquiera que sea su extensión material y subjetiva, por no estar previstas en el artículo 3.2 de la Ley estatal de Colegios Profesionales, que es norma básica. Esta vulneración es estrictamente competencial y, por ello, la adecuación de la normativa autonómica no depende del mayor o menor alcance de las excepciones introducidas a la colegiación obligatoria establecida por la regulación estatal, sino de la propia competencia ejercitada.

En consecuencia, deberá suprimirse el referido artículo 8, a fin de respetar el mandato constitucional sobre distribución de competencias y no incurrir en infracción de la legislación básica dictada por el Estado, por vulneración del principio de reserva de ley estatal.

Por último, y no por obvio, considera este Consejo conveniente señalar que la supresión del artículo 8 del anteproyecto en ningún caso debe suponer que todos los profesionales titulados vinculados con las Administraciones Públicas en Castilla-La Mancha mediante relación de servicios de carácter administrativo o laboral precisen estar colegiados para el ejercicio de sus funciones como empleados públicos, pues tal colegiación sólo podrá imponerse cuando, como mandata el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, *“así lo establezca una ley estatal”*, y siempre que el desempeño de sus funciones o actividades lo sea en el ejercicio propio de una profesión para la que se exige aquella colegiación, en el ámbito de su relación laboral o funcionarial con las Administraciones Públicas para las que prestan sus servicios.

2.- Apartado uno. El artículo 6 queda redactado del siguiente modo.-

El artículo 6.1 establece que *“1. Tendrán derecho a ser admitidos en el colegio profesional correspondiente quienes posean la titulación adecuada, o reúnan las condiciones determinadas al efecto en las leyes, en*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

los términos que establezcan los respectivos estatutos, y lo soliciten expresamente”.

Véase que tal precepto pretende ser reproducción del artículo 3.1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, en el que se dispone lo siguiente: *“Quien ostente la titulación requerida y reúna las condiciones señaladas estatutariamente tendrá derecho a ser admitido en el Colegio Profesional que corresponda”.*

No obstante, sea por error o por descuido, donde la ley estatal exige la titulación requerida y el cumplimiento de las condiciones señaladas estatutariamente, parece que el borrador normativo requiere una u otra, indistintamente, pues emplea la conjunción alternativa “o”.

Como quiera que la ley del Estado está dotada de carácter básico y como tal es una ley de mínimos, la normativa autonómica debe respetar esos mínimos impuestos en aquella norma, de manera que, para no incurrir en infracción del principio de jerarquía normativa, deberá sustituirse la conjunción alternativa “o”, por la acumulativa “y”.

La trascendencia del error aludido determina la esencialidad de esta observación si no se desea caer en la inconstitucionalidad del precepto.

V

Observaciones no esenciales.- Procede seguidamente efectuar otras observaciones, desprovistas de carácter esencial, atinentes a cuestiones de orden conceptual, de sistemática o simples extremos de redacción suscitados por el texto del anteproyecto, cuya atención redundaría en la calidad técnica de la futura ley.

Citas normativas.- Respecto de las citas normativas contenidas en el texto de la Exposición de Motivos y en su articulado, resulta de aplicación el apartado I.k) 80 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, referido a la primera cita y citas posteriores de normas, *“La primera cita, tanto en la parte*

expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha". Esta directriz debería aplicarse a las citas que de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, se efectúan en el párrafo cuarto de la parte expositiva y en el apartado ocho de su artículo único, respecto del artículo 21.3.

Apartado uno. El artículo 6 queda redactado del siguiente modo.-

La nueva redacción del **artículo 6.3** que se propone, contiene una remisión a lo establecido en el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, que debe ser sustituida por la remisión al artículo 3.3 de la misma ley, en cuanto que es la que regula la organización por colegios territoriales y el mandato de incorporarse a uno solo de ellos.

Apartado ocho. Artículo 21 queda redactado del siguiente modo.-

El **artículo 21.2** fija las obligaciones de medios materiales y personales de los colegios profesionales para garantizar el cumplimiento de sus funciones, indicando que "*2. Los colegios profesionales, de acuerdo con la normativa básica estatal, deberán: [...]*". Toda vez que las obligaciones recogidas son objeto de amplio desarrollo por la norma del estado, este precepto del anteproyecto de Ley se limita a citarlas en una mera relación enunciativa, motivo por el cual, se considera aconsejable incorporar alguna indicación sobre la necesidad de respetar en todo caso los mínimos establecidos por la Ley 2/1974, que garantice su estricto cumplimiento. A modo de ejemplo, podría completarse el comienzo del apartado de forma similar a la siguiente: "*2. Los colegios profesionales, de acuerdo con la normativa básica estatal y con las condiciones y requisitos en ella establecidos, deberán: [...]*".

Disposición adicional cuarta.-

Aun cuando la disposición adicional cuarta de la Ley 10/1999, de 26 de mayo, no se ve afectada por las modificaciones propuestas en el anteproyecto de Ley sometido a dictamen, tanto el cumplimiento de la Sentencia del Tribunal Constitucional 69/2017 como la observación esencial



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

1.- formulada en la anterior consideración, imponen su análisis en relación al contenido global de la legislación sectorial examinada, llegando a la conclusión de que un efecto colateral a la propuesta de eliminación del artículo 8, tiene su reflejo en la **disposición adicional cuarta** de la Ley 10/1999, de 26 de mayo, en cuanto que en ella se hace alusión a las disposiciones de dicho artículo, estableciendo que *“Lo dispuesto en el último párrafo del artículo 8 se entiende sin perjuicio de la defensa por los Letrados del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, conforme a las normas que lo regulan, del personal al servicio de la Administración Autónoma”*.

Este texto, actualmente en vigor, carece de sentido desde el momento en que el artículo 8 del anteproyecto dispone de un solo párrafo, y aquel al que se refiere ha sido anulado por inconstitucional a raíz de la STC 69/2017, por lo que se sugiere la supresión de dicha disposición adicional.

Extremos de redacción.- Finalmente, se recomienda efectuar un repaso general del texto sometido a dictamen, a fin de subsanar algunas incorrecciones de estilo, gramaticales, tipográficas o erratas, como las que, sin ánimo exhaustivo y a modo de ejemplo, se señalan seguidamente:

- Clausurar con un “.” la exposición de motivos.

- En la modificación del artículo 9.2, deberán añadirse las preposiciones que han sido omitidas en su segundo inciso. A saber, *“En ningún caso los colegios profesionales ni sus organizaciones colegiales podrán, por sí mismos o a través de sus estatutos o del resto de la normativa colegial, [...]”*.

- En la redacción del artículo 21.3 se ha omitido la preposición “por” entre “establecidos” y “el artículo 11”.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

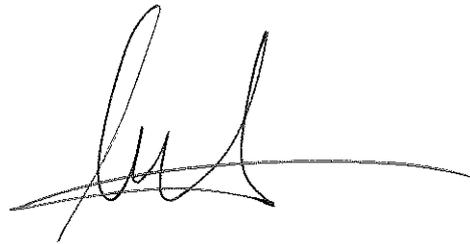
Que tenidas en cuenta las observaciones contenidas en el presente dictamen puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación como proyecto de Ley, el anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 10/1999, de 26 de mayo, de Creación de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha, señalándose como esenciales las efectuadas en la consideración IV.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Toledo, 26 de marzo de 2020



EL PRESIDENTE



LA SECRETARIA GENERAL

EXCMO. SR. CONSEJERO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS