



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 9 6 / 2 0 2 3

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 9 de marzo de 2023

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de creación del Colegio Profesional de Pedagogía y de la Psicopedagogía de Santa Cruz de Tenerife (Exp. 78/2023 PL)* *.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, mediante escrito de 17 de febrero de 2023 -con registro de entrada en este Consejo Consultivo ese mismo día- solicita dictamen preceptivo sobre el «*Proyecto de Ley de creación del Colegio Profesional de la Pedagogía y de la Psicopedagogía de Santa Cruz de Tenerife*»

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 (en adelante LCCC).

3. Se acompaña a la solicitud el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo, respecto del Proyecto de Ley que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 16 de febrero de 2023.

4. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento de urgencia (art. 20.3 LCCC), tal como consta en el Acuerdo por el que se tomó en consideración el presente Proyecto de Ley, en el que se señala: «*Al amparo de lo dispuesto en el artículo 20.3 de la citada Ley 5/2002, de 3 de junio, dicho dictamen debe ser solicitado con carácter urgente, debido a la inminencia del final de la presente legislatura, y al objeto de garantizar que la aprobación de esta norma es de vital*

* Ponente: Sra. de León Marrero.

importancia para ofrecer un marco de seguridad jurídica tanto a quienes ejercen las profesiones de la Pedagogía y la Psicopedagogía en la provincia de Santa Cruz de Tenerife, como a las personas usuarias, y que constituye una demanda histórica del colectivo.

Además, su tramitación está prevista en el Programa Legislativo del Gobierno de Canarias y en el se ha venido trabajando denodadamente desde el principio de esta legislatura, si bien las circunstancias extraordinarias por la incidencia de la COVID-19 han dificultado su preparación y tramitación, que se ha agilizado sobremanera una vez superada dicha situación.

La declaración de urgencia no perjudica a terceros y da respuesta a un amplio colectivo de profesionales».

El citado art. 20.3 LCCC señala que: *“Cuando en la solicitud de dictamen se haga constar su urgencia, el plazo máximo para su despacho será de quince días, salvo que el Presidente del Gobierno o del Parlamento, en su caso, fijaran otro menor. Si este plazo fuera inferior a diez días, el Presidente del Consejo Consultivo podrá establecer, excepcionalmente, que la consulta sea despachada por las Secciones, aun siendo competencia del Pleno. En los supuestos previstos en este apartado la reducción de plazos deberá ser motivada”.*

Con arreglo a dicho precepto, el plazo para la emisión del presente dictamen con carácter urgente culminaría el 10 de marzo de 2023.

Sobre la solicitud de dictamen con carácter urgente, este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones, como por ejemplo en nuestro Dictamen 51/2023, de 9 de febrero, en el que señalábamos:

“Tal y como ha advertido este Consejo Consultivo en numerosos pronunciamientos, por todos nuestro Dictamen 97/2020, de 8 de abril, en los que - citando los Dictámenes anteriores 40/2019, de 4 de febrero, y 192/2019, de 16 de mayo- decíamos: “De acuerdo con la Ley reguladora de este Consejo, cabe que la emisión de su dictamen sea requerida con carácter de urgencia, si bien ésta debe ser motivada por el órgano solicitante. En esta exigencia de motivación subyace, como ha sostenido este Consejo, el criterio de que la urgencia tiene carácter excepcional y como tal ha de responder a razones que de una manera objetiva muestren la necesidad de que el pronunciamiento de este Organismo lo sea con la mayor celeridad de lo que corresponde a una tramitación ordinaria. Es decir, no cabe sostener que pueda admitirse cualquier motivación al amparo de la posibilidad

prevista en el art. 20.3 citado, sino que de la misma ha de derivarse la razonabilidad del acortamiento del plazo con que normalmente cuenta este Consejo para emitir su parecer (...)”

Por ello, la solicitud de dictamen por la vía de urgencia que permite el art. 20.3 LCCC constituye un cauce excepcional.

En el presente caso, la única motivación es la finalización de la legislatura. El resto es justificación de por qué no se ha tramitado la iniciativa legislativa gubernamental hasta ahora. Tampoco el Proyecto de Ley se ha tramitado con carácter urgente, tal y como permite la Norma segunda, apartado 7, del Decreto 15/2016, de 11 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 (en adelante, Decreto 15/2016).

En definitiva, la motivación contenida en la solicitud de dictamen no resulta suficiente y es evidente que el acortamiento de plazos afecta al ejercicio de la función consultiva, que puede resentirse al privarse a este Consejo del necesario tiempo para reflexionar sobre el contenido de la norma proyectada. No obstante, en virtud de nuestro deber de cooperación y lealtad institucional, se da cumplida respuesta a la solicitud, emitiéndose el dictamen en el plazo establecido.

II

Procedimiento de elaboración.

1. La competencia del Gobierno de Canarias para plantear iniciativas legislativas encuentra su fundamento jurídico en el art. 44.1 del Estatuto de Autonomía («La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno de Canarias y a los diputados, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento») y en el art. 21, letra a) de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias («La participación del Gobierno en la función legislativa se concreta en las siguientes competencias: a) La iniciativa legislativa, mediante la aprobación de los Proyectos de Ley, para su remisión al Parlamento y el acuerdo, en su caso, de retirarlos»).

En el presente supuesto, el procedimiento de elaboración del presente Proyecto de Ley (PL) se ha ajustado, en términos generales, y sin perjuicio de lo que luego se dirá, a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación, dándose cumplimiento

singularmente a lo previsto en art. 43 y siguientes 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 15/2016.

En este sentido, la solicitud de dictamen viene acompañada del correspondiente expediente (art. 50.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio), del que forma parte el preceptivo certificado del *«acuerdo del órgano competente para solicitar la realización de la función consultiva»*, de 16 de febrero de 2023, de toma en consideración por el Gobierno del Proyecto de Ley y de solicitud del dictamen al Consejo Consultivo (art. 50.1 del referido Reglamento).

2. Con fecha 3 de agosto de 2022, el Gobierno de Canarias adoptó acuerdo relativo a “Informe sobre la oportunidad, objetivos y principios generales que inspiran el anteproyecto de Ley de creación del Colegio Profesional de la Pedagogía y de la Psicopedagogía de Santa Cruz de Tenerife”. Se acompaña como anexo al acuerdo, el Informe de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad sobre la oportunidad, objetivos y principios generales del anteproyecto y la lista de evaluación, elaborada el 22 de julio de 2022, En dicha lista de evaluación figura:

-Justificación de la iniciativa (art. 44 de la Ley 1/1983), que incluye la descripción de la situación de hecho que motiva la iniciativa, la identificación de los sectores afectados, la opinión de los mismos y reivindicaciones planteadas -aspecto al que se aludirá en el siguiente apartado- en cumplimiento de lo previsto en el art. 6.2 de la Ley 10/1990, de 23 de mayo, de Colegios Profesionales de Canarias, que establece que *“el correspondiente Proyecto de Ley se elaborará por el Gobierno de Canarias a petición mayoritaria de los profesionales interesados, siempre que aquella esté suficientemente expresada”*.

Trámite de consulta pública previa respecto de la iniciativa normativa. Se señala en la lista de evaluación que:

“(E)n el periodo comprendido entre el 23 de junio y 22 de julio de 2021, en el portal web

<https://www.gobiernodecanarias.org/participacionciudadana/iniciativas/> estuvo publicada en la fase de consulta pública previa a la iniciativa normativa para la creación del Colegio Profesional de Pedagogía y Psicopedagogía de Santa Cruz de Tenerife, a fin de recabar la opinión de la

ciudadanía, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Una vez finalizado el plazo de quince días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación en el citado portal web, la Dirección General de Transparencia y Participación Ciudadana agradeció todas las aportaciones realizadas, en número de 58 y que pueden agruparse de la siguiente manera:

1.- Utilización de un lenguaje no sexista en la denominación del futuro colegio profesional (...)

2.- Establecimiento de una manera clara y concisa, de las funciones de los pedagogos y pedagogas en el ámbito de la educación formal, no formal, social, terapéutica y penitenciaria, entre otras. Asimismo, se añaden otras peticiones relacionadas con el ejercicio de la profesión. (...).

3.- Necesidad de crear un colegio profesional que dé cobertura a la profesión.

El resto de las aportaciones realizadas recalcan la importancia, necesidad y oportunidad de creación del Colegio Profesional de Pedagogía y Psicopedagogía de Santa Cruz de Tenerife.”

No obstante, debe advertirse que no se encuentran en el expediente las aportaciones realizadas en el referido trámite de consulta pública previa.

- La Lista de Evaluación incorpora asimismo el análisis de la iniciativa (apartado 2) y la memoria económica financiera (art. 43 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias) así como la valoración del impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres), sobre identidad y expresión de género (art. 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por identidad de género, expresión de género y características sexuales), sobre el tejido empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias), sobre la infancia y adolescencia (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor), sobre la familia (disposición adicional décima Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas), sobre el cambio climático (apartado tercero, letra h), del artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre,

del Gobierno, en la redacción dada por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética) y sobre materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de la personas con discapacidad (disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad).

-Consta en el expediente que, en cumplimiento de lo previsto en la norma tercera, apartado 1 c) del Decreto 15/2016, con fecha 18 de noviembre de 2022 se remitió para informe al Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias de Santa Cruz de Tenerife y al Colegio Oficial de Psicología de Santa Cruz de Tenerife, texto articulado del Anteproyecto de Ley de creación del Colegio Profesional de la Pedagogía y de la Psicopedagogía de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife, lista de evaluación y Acuerdo de Gobierno de fecha 3 de agosto de 2022, por el que se informa favorablemente sobre la oportunidad de la iniciativa, sus objetivos y los principios generales que la inspiran y acuerda que continúe su tramitación.

No obstante, también figura en el expediente certificación de la oficina de correos de imposibilidad de entrega en ambos casos, así como certificación del Jefe del Servicio de Entidades Jurídicas de la Dirección General de Transparencia y Participación Ciudadana de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias, emitida el día 9 de febrero de 2023, en la que se señala que tales Colegios no formularon alegación alguna al respecto.

- Ha informado la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias [art. 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], el día 30 de diciembre de 2022.

- Se recibieron además dos Informes de la Dirección General de Planificación y Presupuesto [art. 24.2 a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por el Decreto 86/2016, de 11 de julio], emitidos los días 7 de diciembre de 2022 y 25 de enero de 2023.

- Se ha dado traslado del citado Anteproyecto de Ley a los departamentos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias [norma tercera, apartado 1.e) del citado Decreto 15/2016] realizándose observaciones por parte de diversas Consejerías, emitiéndose el informe de la Dirección General de Transparencia y Participación Ciudadana sobre la valoración de las observaciones de los departamentos el día 30 de enero de 2023.

- Asimismo, se emitió el informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos en fecha 8 de febrero de 2023 [art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico], cuyas observaciones han sido objeto de consideración en el informe de la Dirección General de Transparencia y Participación Ciudadana de 8 de febrero de 2023.

- Por otra parte, el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias de 13 de febrero de 2023, sobre el Proyecto de Ley de creación del Colegio Profesional de la Pedagogía y de la Psicopedagogía de Santa Cruz de Tenerife señala que en la tramitación del expediente se ha seguido el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley establecido en los artículos 43 y siguientes de la Ley Territorial 1/1983 de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como el Decreto 15/2016, del Presidente, de 11 de marzo, 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.

Este informe, a su vez, hace referencia en su apartado III al informe sobre la oportunidad, objetivo y principios generales del Anteproyecto de Ley de Creación del Colegio Profesional de la Pedagogía y de la Psicopedagogía de Santa Cruz de Tenerife de 3 de agosto de 2023, señalando que en el mismo se incorporan, entre otros: el informe de la Unidad de Igualdad de fecha 6 de julio de 2018 (artículo 68.2 de la Ley Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres y Acuerdo de Gobierno de 26 de junio de 2017), el informe de la Oficina Presupuestaria departamental de fecha 1 de agosto de 2018 [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] y el informe de la Viceconsejería del Servicio Jurídico de fecha 10 de octubre de 2018. Sin embargo, ninguno de estos informes aparece en el expediente.

- La tramitación del PL contó finalmente con el informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno del día 15 de febrero de 2023 (Decreto 37/2012, de 3 de mayo, del Presidente, por el que se aprueban las instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno).

3. Procede ahora analizar, junto a esta tramitación de carácter general, el cumplimiento de 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), así como su Reglamento de desarrollo aprobado por medio del Decreto 277/1990, de 27 de diciembre (RCPC)]:

- 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 RCPC.

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 RCPC 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 su defecto, mediante la formación de la relación de profesionales interesados a través del procedimiento reglamentariamente establecido (art. 2.3 RCPC, 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 la referida Lista de Evaluación (apartado 1.3.- Opinión de los sectores afectados y reivindicaciones planteadas) se señala que, ante la imposibilidad de aportar la relación certificada de personas censadas en la matrícula del Impuesto sobre Actividades Económicas al no facilitar lo la Administración Tributaria, y solicitada la creación de Colegio Profesional de la Pedagogía y de la Psicopedagogía de Santa Cruz de Tenerife con fecha 31 de octubre de 2014, se inició el procedimiento previsto en el art. 2.3 RCPC, publicándose en el Boletín Oficial de Canarias con fecha 3 de marzo de 2015 el censo provisional de profesionales de la Pedagogía y de la Psicología ejercientes en el ámbito territorial de la provincia de Santa Cruz de Tenerife (BOC n.º 42, martes 3 de marzo de 2015), culminando mediante Resolución de la extinta Dirección General de Transparencia y Participación ciudadana, número 970/2015, de 16 de septiembre de 2015, por la que se estableció

el censo definitivo de Profesionales de la Pedagogía y de la Psicopedagogía de Santa Cruz de Tenerife, siendo publicada en el Boletín Oficial de Canarias n.º 187, de 24 septiembre de 2015.

Asimismo, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 4 RCPC, con fecha 16 de noviembre de 2015 (BOC n.º 222, lunes 16 noviembre) se publicó anuncio de información pública sobre la solicitud de creación del Colegio Profesional de la Pedagogía y Psicopedagogía de Santa Cruz de Tenerife. También se hace referencia a la relación de las firmas de los proponentes, diligenciada notarialmente. Debe advertirse que ninguno de estos documentos figura en el expediente, siendo su incorporación al mismo necesaria para poder considerar que se ha dado cumplimiento a lo previsto en el art. 6 LCPC.

- Además, señala la lista de evaluación que se acompañó, junto con la citada solicitud, el plan de estudios del título oficial que dispensa cobertura a la profesión, así como relación de actividades profesionales (Libro Blanco del Título de Grado en Pedagogía y Educación Social. ANECA, 2005, p.119).

- Igualmente, dice la lista de evaluación que se ha recabado el informe exigido por el art. 5.1 RCPC de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias, por tratarse del Departamento autonómico con competencias relacionadas con la profesión, sobre el borrador del anteproyecto de Ley de creación del Colegio Profesional de la Pedagogía y de la Psicopedagogía de Santa Cruz de Tenerife, emitido en fecha 15 de junio de 2022.

- Finalmente, se entiende que el informe emitido por la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia e Igualdad el día 3 de agosto de 2022, relativo a la oportunidad, objetivos y principios generales del anteproyecto se llevó a cabo en aplicación de lo previsto en el art. 6 RCPC y así se ha justificado el interés público de su creación.

III

Marco competencial y rango de la norma proyectada

La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición -legal o reglamentaria- proyectada; pues, en caso contrario, resultarían planteables sobre ella los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad. En este sentido, resulta necesario examinar la competencia de la Comunidad Autónoma de

Canarias para dictar el PL que se somete a la consideración de este Consejo Consultivo.

1. El artículo 36 de la Constitución establece: *“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 profesionales son corporaciones de derecho público 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 intereses profesionales»* (STC 76/1983). Esa legislación básica está contenida en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales (ley preconstitucional) y en el artículo 15, apartados 2 y 3, de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

2. En cuanto a la legislación europea y estatal de aplicación, se ha pronunciado este Consejo Consultivo, en su Dictamen 554/2018, de 12 de diciembre, entre otros muchos, en el que se afirma lo siguiente:

«1. La legislación estatal en la materia viene constituida por la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (LCP), 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 ha dictado la 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 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 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 introduce un total de dieciocho modificaciones en la LCP.

Como ya indicábamos en el Dictamen 376/2013, de 4 de noviembre, las modificaciones más significativas que introdujo la citada Ley 25/2009, consistieron en las siguientes:

«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 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 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».

2. La LCP es una ley preconstitucional, con el carácter de ley ordinaria, y por razones obvias no pudo prever para sí la condición de básica, categoría entonces inexistente. No obstante, a lo largo de su vigencia durante el periodo constitucional el TC ha tenido ocasión de considerar que algunos de sus preceptos regulan materias que constituyen regulación estatal básica. Muchos han sido los pronunciamientos del TC acerca de la materia de los Colegios profesionales, especialmente en relación con el art. 36 CE.

(...)

3. En relación con la posibilidad de creación de Corporaciones de derecho público de adscripción voluntaria como es el Colegio Profesional de la Pedagogía y de la Psicopedagogía, señalábamos en el Dictamen 329/2018, de 17 de julio:

“ 2. En el Fundamento jurídico 9 de la STC 330/1994, de 15 diciembre, 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 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 específicos, determinados por la profesión titulada, de indudable interés público (disciplina profesional, normas deontológicas, sanciones penales o administrativas, recursos procesales, etc.)» (fundamento jurídico séptimo).

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. Por todo ello, tal 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 Constitución) exigen que la imposición por ley de la colegiación obligatoria para el ejercicio de una profesión se justifique en que esa colegiación forzosa resulte 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.

En definitiva, se afirma la competencia del Estado para reservar al legislador estatal la determinación con carácter básico de los supuestos de colegiación obligatoria; por lo demás, los colegios profesionales voluntarios son, a partir de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, el modelo común, correspondiendo al legislador estatal determinar los casos en que la colegiación se exige para el ejercicio profesional y, en consecuencia, también las excepciones.

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 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, como acontece en el caso que nos ocupa.

4. Por lo demás, el art. 149.1.30ª de la Constitución reserva al Estado 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 de julio, se interpretó el contenido de este título competencial, viniendo a concluir el Tribunal, que, en definitiva, únicamente las normas del Estado 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.

En este sentido, en la Exposición de Motivos del PL se señala que *"Mediante los Reales Decretos 915/1992 y 916/1992, ambos de 17 de julio, se establecieron los títulos de Licenciatura en Pedagogía y Licenciatura en Psicopedagogía, respectivamente. El título universitario de licenciatura en Pedagogía se articuló como enseñanzas de primero y segundo ciclo mientras que el de Psicopedagogía como enseñanzas de segundo ciclo.*

Asimismo, el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad, deroga el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, sin que los cambios introducidos por esta norma afecten a los objetivos formales de los ciclos y mantiene el sistema de registro de títulos universitarios.

(...)

Las pedagogas y pedagogos eran originariamente Licenciados en Filosofía y Letras, Sección de Ciencias de la Educación (Especialidades: Pedagogía Terapéutica y

Educación Especial), cuyos planes de estudios de cinco cursos incluían dos cursos “comunes” a todas las secciones y especialidades.

La Ley 6/1995, de 6 de abril, de Plantillas y Titulaciones Universitarias, autorizó a las Universidades canarias las “transformaciones de especialidades en titulaciones oficiales homologadas” que se reflejan en su Anexo I, así como la “implantación de titulaciones oficiales” relacionadas en su Anexo II, recoge, entre las primeras autorizadas a la Universidad de La Laguna, la transformación de la titulación de Licenciado en Filosofía y Ciencias de la Educación, de las Especialidades de Docencia y de Política y Administración Educativa, en Licenciado en Pedagogía, así como de las Especialidades de Educación Especial y de Orientación Educativa, en Licenciado en Psicopedagogía; y entre las titulaciones a implantar -Anexo II- en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, la titulación de “Psicopedagogía” de segundo ciclo.” (...)

5. Competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para adoptar la presente iniciativa legislativa se fundamenta en la que con carácter exclusivo le atribuye el art. 109 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) en materia de corporaciones de derecho público:

“1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de colegios profesionales, cámaras oficiales, academias para el fomento y difusión de las artes, las ciencias y las letras, consejos reguladores, cofradías de pescadores y demás corporaciones de Derecho público que radiquen en Canarias, respetando lo dispuesto en los artículos 36, 52, 139 y 149.1. 18.ª de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso:

a) La regulación de su constitución, agrupación y extinción, organización y funcionamiento, atribuciones, régimen económico, financiero y presupuestario, derechos y deberes, régimen electoral y régimen disciplinario.

b) El control administrativo, abarcando las funciones de promoción del comercio exterior que puedan realizar las cámaras oficiales.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución para la definición de las corporaciones de Derecho público previstas en el apartado anterior y la determinación de los requisitos para su creación, así como para obtener la condición de miembro de las mismas”.

Sobre esta competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para la creación de Colegios profesionales se ha expresado este Consejo Consultivo entre otros, en el Dictamen 555/2018, de 12 de diciembre, donde se señalaba:

« 5. El ejercicio de la competencia autonómica fue estatutariamente asumido en su momento en virtud del art. 32.13 del Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, y modificada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, ambas Leyes Orgánicas derogadas hoy por la nueva LO 1/2018. Reflejo de la competencia ejercida sobre la materia es 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.

Sobre esta competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para la creación de Colegios profesionales ya se ha pronunciado este Consejo anteriormente en varias ocasiones. Entre otros, nuestro Dictamen 376/2013, de 4 de noviembre de 2013, o el reciente Dictamen 329/2018, de 17 de julio, en relación con el Proyecto de Ley de creación del Colegio Profesional de Logopedas de Canarias, donde se señalaba:

«Efectivamente, al amparo de lo establecido en el artículo 32.13 del Estatuto de Autonomía de Canarias, corresponde a esta Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución de las cuestiones relativas a las Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales y al ejercicio de profesiones tituladas en el marco de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución. Tales preceptos consagran respectivamente 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.

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».

6. En el momento presente, al amparo de lo establecido en el apartado primero del art. 109 del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado recientemente en virtud de Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (BOE de 6 de noviembre), corresponde a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de colegios profesionales y demás corporaciones de Derecho público que radiquen en

Canarias, respetando lo dispuesto en los arts. 36, 52, 139 y 149.1.18 de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso, la regulación de su constitución, agrupación y extinción, organización y funcionamiento, atribuciones, régimen económico, financiero y presupuestario, derechos y deberes, régimen electoral y régimen disciplinario. Tales preceptos, en consecuencia, consagran respectivamente 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 Comunidad Autónoma de Canarias, con base al apartado segundo de este art. 109 mantiene además competencia de desarrollo y ejecución en lo relativo a la definición, requisitos de constitución y condiciones de obtención de la condición de miembro de estas Corporaciones de Derecho público (incluidos los Colegios profesionales)”

Por último, la Ley 10/1990 de 23 de mayo, de Colegios Profesionales establece en su art.6.1 que la creación de nuevos colegios profesionales en todo o parte del territorio canario se acordará por Ley del Parlamento de Canarias.

6. En definitiva, el Proyecto de Ley examinado se dicta en ejercicio de las competencias que constitucional y estatutariamente corresponden a la Comunidad Autónoma de Canarias mediante iniciativa legislativa del Gobierno de Canarias, instrumento normativo cuyo rango es adecuado, por lo que no suscita ningún reparo de constitucionalidad o estatutoriedad.

IV

Justificación y estructura del Proyecto de Ley.

1. La Exposición de Motivos de la norma proyectada justifica su necesidad en las modificaciones normativas que se han sucedido en relación con las titulaciones académicas de Pedagogía y de Psicopedagogía que “aunque diferentes, habilitan para el ejercicio de la actividad profesional de Pedagogía y Psicopedagogía”, así como en el reconocimiento de determinadas cualificaciones profesionales en relación con dichas titulaciones. Se señala que:

“Las profesiones de Pedagogía y de Psicopedagogía se encuentran reguladas en los términos del artículo 3.1.a) de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales -la actividad o conjunto de actividades profesionales cuyo acceso, ejercicio o una de las modalidades de ejercicio están subordinados de

manera directa o indirecta, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales; en particular, se considerará modalidad de ejercicio el empleo de un título profesional limitado por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas a quien posea una determinada cualificación profesional-. Dichas profesiones se han consolidado como independientes desde la entrada en vigor tanto del Real Decreto 915/1992 de 17 de julio, por el que se establece el título universitario oficial de Licenciado en Pedagogía, como del Real Decreto 916/1992, de 17 de julio, por el que se establece el título universitario oficial de Licenciado en Psicopedagogía, de manera que las profesiones tienen independencia académica de cualquier otra.”

Así, acerca de la finalidad perseguida por el PL, continúa la Exposición de Motivos: *«Ante estas circunstancias, al amparo de lo establecido en el artículo 109 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 10/1990, de 23 de mayo, de Colegios Profesionales, y en su Reglamento, aprobado por Decreto 277/1990, de 27 de diciembre, con las modificaciones introducidas por el Decreto 16/1992, de 7 de febrero, se considera oportuna la creación de un Colegio Profesional que integre a quienes con la titulación suficiente quieran ejercer colegiadamente las profesiones de pedagogía y psicopedagogía en la provincia de Santa Cruz de Tenerife y regule su ordenación, representación y defensa, desde la perspectiva del interés público.*

Por otra parte, considera la Exposición de Motivos que “La creación del Colegio Profesional de la Pedagogía y de la Psicopedagogía de Santa Cruz de Tenerife se haya justificada por una razón de interés público, toda vez que como corporación de Derecho Público de adscripción voluntaria no solo representará y defenderá los derechos de las personas profesionales colegiadas, sino que tutelaré y protegerá el interés de quienes van a ser las personas destinatarias de los servicios prestados, así como de la relación que exista entre la concreta actividad profesional con determinados derechos, valores y bienes constitucionalmente protegidos - tan fundamentales como el derecho a la educación, reconocido en el artículo 27 de la Constitución Española-, ordenando el ejercicio de su actividad y su control deontológico».

2. Respecto a la estructura del PL, cabe indicar que se compone de una Exposición de Motivos y de una parte dispositiva conformada por cuatro artículos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias y una disposición final.

El artículo 1 regula la creación, naturaleza y régimen jurídico del Colegio Profesional. El artículo 2, el ámbito territorial. El artículo 3 establece las titulaciones académicas habilitantes para la colegiación y el artículo 4 el carácter voluntario de la colegiación.

La disposición adicional única establece la obligatoriedad de crear y mantener actualizado un registro de las personas profesionales colegiadas y las disposiciones transitorias primera y segunda se refieren, respectivamente, a la constitución de la comisión gestora y la asamblea constituyente. Por último, la disposición final única establece la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

V

Observaciones al contenido del Proyecto de Ley

En el presente PL se observan diversos reenvíos a normativa legal y reglamentaria vigente, específicamente en los arts. 1.2 y 3 PL, lo cual, como se ha señalado en muchos Dictámenes de este Consejo Consultivo, por ejemplo en el ya referido Dictamen 554/2018, de 12 de diciembre, constituye una deficiente técnica normativa, pues su eventual derogación pudiera afectar, entre otros, a la seguridad jurídica, razón por lo que sería adecuado realizar remisiones genéricas o advertir que esa remisión también se hace a la normativa que pudiera sustituir a la que expresamente se cita.

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Ley de creación del Colegio Profesional de la Pedagogía y de la Psicopedagogía de Santa Cruz de Tenerife se adecua a los parámetros constitucionales y estatutarios de aplicación, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el Fundamento II -en relación con su procedimiento de elaboración- y V del presente Dictamen.