CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN Nº 194/2018

OBJETO: Anteproyecto de Ley por la que se crea el Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de Andalucía.

SOLICITANTE: Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local.

***Presidente:***
Cano Bueso, Juan B.

***Consejeras y Consejeros:***
Álvarez Civantos, Begoña
Blanco Argente del Castillo, Eva
Cañizares Laso, Ana
Escuredo Rodríguez, Rafael
Gallardo Castillo, María Jesús
Gorelli Hernández, Juan
Jareño Ródríguez-Sánchez, José M.
Jiménez López, Jesús
López Fernandez, Soledad
López-Sidro Gil, Joaquín
Moreno Ruiz, María del Mar
Oya Amate, Vicente Alfonso
Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel
Yélamos Navarro, Fernando

***Secretaria:***
Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por el Pleno del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 14 de marzo de 2019, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

## ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 18 de febrero de 2019 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por el Vicepresidente de la Junta de Andalucía y Consejero de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.2, y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde al Pleno y de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 25, párrafo primero, el plazo para su emisión es de treinta días.

Del expediente que acompaña al Anteproyecto de Ley sometido a dictamen resultan los siguientes antecedentes fácticos:

**1.-** El expediente se inicia con la solicitud de fecha 1 de abril de 2016, por el que la Asociación Profesional Andaluza de Terapeutas Ocupacionales (en lo sucesivo APATO), solicita la creación del Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de Andalucía, al que adjunta la documentación procedente. La Consejería de Justicia e Interior, a través de su Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación, requiere cierta documentación a la entidad solicitante para poder iniciar el procedimiento. Dicho requerimiento es atendido con fecha 21 de julio de 2016.

- Por escrito de 8 de septiembre de 2016 la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación solicita informe a los siguientes órganos o entidades: Consejería de Igualdad y Políticas Sociales; Dirección General de Universidades de la Consejería de Economía y Conocimiento; Consejo Andaluz de Colegios de Médicos; Colegio Profesional de Fisioterapeutas de Andalucía; Consejo Andaluz de Colegios de Diplomados en Enfermería; Colegio de Educadoras y Educadores Sociales de Andalucía y Colegio de Logopedas de Andalucía. Se han recepcionado los siguientes informes: de la Dirección General de Universidades de la Consejería de Economía y Conocimiento (20 de septiembre de 2016); Viceconsejería de Igualdad y Políticas Sociales (23 de septiembre de 2016); Colegio Profesional de Fisioterapeutas de Andalucía (22 de septiembre de




| | | | |
|---|---|---|---|
| FIRMADO POR | JUAN BAUTISTA CANO BUESO | 14/03/2019 | PÁGINA 2/23 |
| | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS | | |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm804LASH0RdqOgXpVuM-7_Y2aH | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | |

2016); Colegio Oficial de Logopedas de Andalucía (6 de octubre de 2016) y Secretaría General de Salud Pública y Consumo (18 de septiembre de 2017.

**2.-** A continuación la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación emite la siguiente documentación:

- Memoria de repercusión de la norma sobre los derechos de la infancia, en el que se considera que la materia objeto de regulación no contiene aspectos que puedan ser susceptibles de repercusión sobre los derechos de los niños y de las niñas.
- Informe sobre evaluación de impacto por razón de género, en el que se destaca que la norma carece de impacto alguno por razón de género.
- Informe de valoración de las cargas administrativas, en el que se concluye que de la aplicación de la norma no se derivarán cargas administrativas para la ciudadanía ni para las empresas.
- Criterios para determinar la incidencia de la norma en relación con el informe preceptivo previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía (de fecha 20 de abril de 2018), en el que se informa que dicha norma no regula actividad económica ni de mercado.
- Memoria económica en la que se informa que la norma es esencialmente organizativa, por lo que no tiene incidencia económica sobre el gasto ni impacto sobre los ingresos.
- Memoria justificativa del cumplimiento de los principios de buena regulación, emitida en cumplimiento de lo establecido en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Memoria Justificativa en la que se pone de manifiesto la necesidad y oportunidad de aprobar la norma propuesta.




| | | | |
|---|---|---|---|
| FIRMADO POR | JUAN BAUTISTA CANO BUESO | 14/03/2019 | PÁGINA 3/23 |
| | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS | | |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm804LASH0RdqOgXpVuM-7_Y2aH | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | |

**3.-** Consta que tras las observaciones realizadas por el Secretariado del Consejo de Gobierno se elabora el primer borrador del Anteproyecto de Ley por el que se crea el Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de Andalucía, de 21 de mayo de 1018.

**4.-** La Consejera de Justicia e Interior, a la vista de la documentación remitida, acuerda con fecha 21 de mayo de 2018, iniciar el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley por el que se crea el Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de Andalucía. En esta misma fecha eleva al Consejo de Gobierno el borrador del Anteproyecto de Ley con relación de las consultas, dictámenes e informes que se han de realizar.

**5.-** Consta certificación sobre lo acordado en la sesión del Consejo de Gobierno de 29 de mayo de 2018, en relación con la continuación de la tramitación preceptiva del Anteproyecto de Ley hasta su definitivo análisis como Proyecto de Ley.

**6.-** En cumplimiento del acuerdo citado en el punto anterior, la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación, remite, con fecha 8 de junio de 2018, el Anteproyecto de Ley junto con la evaluación del impacto de género, a la Unidad de Igualdad de Género solicitando informe. Con la misma fecha, la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación General, Centro Directivo que instruye el procedimiento, resuelve someter el Anteproyecto de Ley a información pública por plazo de quince días (BOJA 117, de 19 de junio de 2018). La resolución contempla la consulta del texto en las dependencias de la citada Dirección General, C/ Gavidia, 10, de Sevilla, en horario de 9:00 a 14:00 horas, así como su consulta electrónica en la página web de la Consejería de Justicia y Administración Pública.




| | | | |
|---|---|---|---|
| FIRMADO POR | JUAN BAUTISTA CANO BUESO | 14/03/2019 | PÁGINA 4/23 |
| | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS | | |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm804LASH0RdqOgXpVuM-7_Y2aH | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | |

Del mismo modo, dicha Dirección General, en la fecha antes indicada, notifica la apertura de un plazo de quince días para observaciones a los siguientes órganos: Viceconsejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática; Viceconsejería de Salud; Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; Viceconsejería de Igualdad y Políticas Sociales; Viceconsejería de Economía, Hacienda y Administración Pública; Viceconsejería de Fomento y Vivienda; Viceconsejería de Empleo, Empresa y Comercio; Viceconsejería de Educación; Viceconsejería de Conocimiento, Investigación y Universidad; Viceconsejería de Cultura; Viceconsejería de Agricultura y Pesca y Desarrollo Rural; Viceconsejería de Turismo y Deporte, Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía y Dirección General de Universidades.

En respuesta al trámite antes referido consta que la Unidad de Igualdad de Género (22 de junio de 2018) realiza observaciones. Asimismo, comunican que no formulan observaciones al texto las siguientes Consejerías: Cultura (20 de junio de 2018); Igualdad y Políticas Sociales (29 de junio de 2018); Turismo y Deporte (3 de julio de 2018); Conocimiento, Investigación y Universidad (3 de julio de 2018); Empleo, Empresa y Comercio (9 de julio de 2018); Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (26 de julio de 2018); y Salud (20 de julio de 2018).

**7.-** Con fecha 8 de junio de 2018, el órgano responsable de la tramitación remite el texto para audiencia de los siguientes Consejos y Colegios Profesionales: Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Médicos; Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Farmacéuticos; Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Diplomados en Enfermería; Colegio Andaluz de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales; Colegio Profesional de Fisioterapeutas de Andalucía; Colegio Profesional de Logopedas




| | | | |
|---|---|---|---|
| FIRMADO POR | JUAN BAUTISTA CANO BUESO | 14/03/2019 | PÁGINA 5/23 |
| | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS | | |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm804LASH0RdqOgXpVuM-7_Y2aH | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | |

de Andalucía; Colegio Profesional de Educadoras y Educadores Sociales de Andalucía; Colegio Oficial de Psicólogos de Andalucía Oriental y Colegio Oficial de Psicólogos de Andalucía Occidental.

En respuesta a dicho trámite presenta alegaciones al texto el Colegio Profesional de Fisioterapeutas de Andalucía (4 de julio de 2018), proponiendo nueva redacción de determinados artículos.

**8.-** En relación con la comunicación anteriormente aludida, consta informe del Consejo de la Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía sobre el Anteproyecto de Ley (11 de julio de 2018) que formula determinadas alegaciones sobre la parte expositiva y el articulado.

**9.-** Asimismo, figura en el expediente la solicitud de los siguientes informes: Instituto de la Mujer (24 de julio de 2018); Dirección General de Planificación y Evaluación (24 de Julio de 2018); Dirección General de Presupuestos (26 de julio de 2018). A este respecto consta que la Dirección General de Planificación y Evaluación emitió informe con observaciones (9 de agosto de 2018). Por su parte, la Dirección General de Presupuestos informa (30 de julio de 2018) indicando que de acuerdo con la memoria económica, la norma que se tramita no tiene incidencia económica, extremos que se deduce de la propia justificación y razón de ser del proyecto normativo. No obstante, dicho informe indica que si el texto fuera objeto de modificaciones que afectasen a su contenido económico-financiero, sería necesaria nueva solicitud con remisión de memoria económica complementaria.

**10.-** El 11 de septiembre de 2018 la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación de la Consejería de Justicia e Interior emite informe de valoración de las observaciones efectuadas en el




| FIRMADO POR | JUAN BAUTISTA CANO BUESO | 14/03/2019 | PÁGINA 6/23 |
|---|---|---|---|
| | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS | | |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm804LASH0RdqOgXpVuM-7_Y2aH | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | |

trámite de audiencia, así como en los informes preceptivos emitidos en relación al Anteproyecto de Ley. Con base en dicha valoración se redacta el segundo borrador de Anteproyecto de Ley, fechado en septiembre de 2018.

**11.-** A continuación se solicita informe a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Justicia e Interior. Consta el informe del texto, con fecha 8 de octubre de 2018, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43.4 de la Ley 6/2006.

**12.-** El 11 de octubre de 2018 se elabora el tercer borrador del Anteproyecto de Ley, al que se incorpora una observación de carácter general formulada por la Secretaría General Técnica.

**13.-** El 22 de octubre de 2018 se emite por parte de la Dirección General de Justicia Juvenil, diligencia para hacer constar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en la elaboración del Anteproyecto de Ley, según la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

**14.-** Con fecha 24 de octubre de 2018 fue solicitado el preceptivo informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, que lo emitió el 13 de noviembre de 2018. A continuación, el 20 de noviembre de 2018, se elabora el cuarto borrador, adaptado a las observaciones del Gabinete Jurídico.

**15.-** El 28 de noviembre de 2018 se solicita dictamen preceptivo del Consejo Económico y Social, que lo emitió el 11 de enero de 2019, realizando diversas observaciones.




| | | | |
|---|---|---|---|
| FIRMADO POR | JUAN BAUTISTA CANO BUESO | 14/03/2019 | PÁGINA 7/23 |
| | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS | | |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm804LASH0RdqOgXpVuM-7_Y2aH | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | |

**16.-** Con fecha 15 de enero de 2019 se redacta el quinto borrador del Anteproyecto de Ley, denominado “Anteproyecto de Ley por el que se crea el Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de Andalucía”, adaptado al dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía.

**17.-** Seguidamente, figuran en el expediente el informe del Secretariado del Consejo de Gobierno (30 de enero de 2019). Después se elabora el sexto borrador del Anteproyecto de Ley (30 de enero de 2019).

**18.-** La norma proyectada fue objeto de estudio por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras en su reunión del día 31 de enero de 2019, en la que se acordó solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

**19.**- El 8 de febrero de 2019 la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación emite diligencia para hacer constar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, en la elaboración del Anteproyecto de Ley por la que se crea el Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de Andalucía.

**20.-** El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen de este Órgano Consultivo consta de exposición de motivos, nueve artículos, una disposición adicional y dos disposiciones finales.




| | | | |
|---|---|---|---|
| FIRMADO POR | JUAN BAUTISTA CANO BUESO | 14/03/2019 | PÁGINA 8/23 |
| | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS | | |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm804LASH0RdqOgXpVuM-7_Y2aH | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | |

# FUNDAMENTOS JURÍDICOS

## I

El Excmo. Sr. Vicepresidente de la Junta de Andalucía y Consejero de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local somete a dictamen de este Consejo Consultivo el Anteproyecto de Ley por la que se crea el Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de Andalucía.

Dado el objeto de la regulación proyectada, hay que recordar que el artículo 36 de la Constitución Española dispone que "*la Ley regulará las peculiaridades propias de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas", añadiendo que "la estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos*".

El Anteproyecto ahora examinado crea el Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de Andalucía y determina su naturaleza y régimen jurídico (art. 1) para después abordar su ámbito territorial (art. 2) y determinar su ámbito personal, concretando quiénes podrán integrarse en el referido Colegio Profesional (art. 3).

Por otro lado se regula el régimen de colegiación y en este plano se dispone que el ejercicio de la profesión de terapeuta ocupacional no requiere la incorporación al Colegio Profesional, salvo que así lo disponga una ley estatal (art. 4). Seguidamente el Anteproyecto de Ley establece el régimen de relación del Colegio con la Administración de la Junta de Andalucía (art. 5) y dispone que el Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales,




| FIRMADO POR | JUAN BAUTISTA CANO BUESO | 14/03/2019 | PÁGINA 9/23 |
|---|---|---|---|
| | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS | | |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm804LASH0RdqOgXpVuM-7_Y2aH | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | |

como colegio único de ámbito autonómico, asumirá las funciones previstas para el Consejo Andaluz de Colegios Profesionales en la Ley 6/1995, de 29 de diciembre, de Consejos Andaluces de Colegios Profesionales.

Por su parte, el artículo 7 determina el período constituyente, concretando el plazo, modo de designación y composición de la Comisión Gestora, así como el plazo de elaboración de los estatutos provisionales y su contenido mínimo, y el plazo para convocar la asamblea constituyente del Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de Andalucía. El artículo 8 regula la celebración de la Asamblea Constituyente, encargada de pronunciarse sobre la gestión realizada por la Comisión Gestora, la aprobación de los estatutos definitivos del Colegio y la elección de las personas que ocuparán los cargos correspondientes en los órganos de gobierno colegiales. El artículo 9 prevé la remisión de los estatutos aprobados a la Consejería competente en materia de régimen jurídico de colegios profesionales para la verificación de su legalidad y la aprobación definitiva mediante orden de su titular, así como la inscripción en el Registro de Colegios Profesionales y la publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Una vez expuesto el contenido del Anteproyecto de Ley, puede afirmarse que éste se enmarca claramente en la competencia prevista en el artículo 79.3.b) del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas sobre colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas de acuerdo con el artículo 36 de la Constitución y con la legislación del Estado, en lo no afectado por el artículo 149.1.18.ª de la Constitución.




| | | | |
|---|---|---|---|
| FIRMADO POR | JUAN BAUTISTA CANO BUESO | 14/03/2019 | PÁGINA 10/23 |
| | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS | | |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm804LASH0RdqOgXpVuM-7_Y2aH | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | |

Al amparo del título competencial entonces previsto en el artículo 13.24 del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981 se aprobó la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía. Dicha disposición fue dictaminada por este Consejo Consultivo en fase de Anteproyecto (dictamen 301/2002). Con posterioridad se han emitido diversos dictámenes en los que se reflejan las competencias de la Comunidad Autónoma en la materia (430/2006, 261/2011 y 719/2016, entre otros).

El significado de la remisión del artículo 79.3.b) del Estatuto de Autonomía al artículo 149.1.18.ª de la Constitución se encuentra en la jurisprudencia constitucional sobre la competencia estatal para la regulación de los colegios profesionales, sentada a partir de la sentencia 76/1983, de 5 de agosto. Entre los pronunciamientos más recientes, en la sentencia 62/2017, de 25 de mayo (FJ 3), el Tribunal Constitucional precisa lo siguiente:

«*La competencia del Estado para regular los colegios profesionales le viene dada, principalmente, por el artículo 149.1.18.ª CE, que le permite fijar los principios y reglas básicas de este tipo de entidades corporativas. Aun cuando los colegios profesionales se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, tienen también una dimensión pública que les equipara a las Administraciones Públicas de carácter territorial, aunque a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que ésta se concreta y singulariza [SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 26; 20/1988, de 18 de febrero, FJ 4, y 87/1989, de 11 de mayo, FJ 3 b)]. En definitiva, corresponde al Estado fijar las reglas básicas a que los colegios profesionales han de ajustar su organización y competencias, aunque con menor*




| FIRMADO POR | JUAN BAUTISTA CANO BUESO | 14/03/2019 | PÁGINA 11/23 |
|---|---|---|---|
| | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS | | |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm804LASH0RdqOgXpVuM-7_Y2aH | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | |

*extensión e intensidad que cuando se refiere a las Administraciones públicas en sentido estricto (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 71) (doctrina sintetizada en STC 3/2013, de 17 de enero, FJ 5, y reiterada, entre otras, en SSTC 50/2013, de 28 de febrero, FJ 4; 89/2013, de 22 de abril, FJ 2; 201/2013, de 5 de diciembre, y 229/2015, de 2 de noviembre, FJ 5)*».

La regulación estatal plasmada en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, ha sido reformada en diversas ocasiones, entre las que destaca la llevada a cabo por 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, que adapta su regulación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Se trata de una materia pendiente de una regulación íntegra que derogaría la Ley de 1974, completando así una de las llamadas "reformas estructurales" para la creación de un marco regulatorio eficiente para la prestación de servicios, de acuerdo con los principios de buena regulación económica.

En esencia, como señala la STC 89/1989, de 11 de mayo (FJ 5), los colegios profesionales constituyen una típica especie de Corporación «*dirigida no sólo a la consecución de fines estrictamente privados, lo que podría conseguirse con la simple asociación, sino esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión - que constituye un servicio al común- se ajuste a las normas o reglas que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio*» Todo ello supone, como indica dicha sentencia, «*un conjunto normativo estatutario, elaborado por los miembros del Colegio y sancionado por el poder público*».




| FIRMADO POR | JUAN BAUTISTA CANO BUESO | 14/03/2019 | PÁGINA 12/23 |
|---|---|---|---|
| | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS | | |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm804LASH0RdqOgXpVuM-7_Y2aH | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | |

En este sentido, el artículo 1.3 de la Ley de Colegios Profesionales de 1974, en la redacción dada por la Ley 25/2009, dispone que "*son fines esenciales de estas Corporaciones la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación institucional exclusiva de las mismas cuando estén sujetas a colegiación obligatoria, la defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados, todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcionarial*".

La STC 144/2013, de 11 de julio, remitiéndose a la doctrina sentada en sentencia 3/2013, de 17 de enero (reiterada en las SSTC 46/2013 y 50/2013, de 28 de febrero, 63/2013, de 14 de marzo, y 89/2013, de 22 de abril) recuerda en su segundo fundamento jurídico que la competencia estatal ex artículo. 149.1.18.ª de la Constitución incluye la definición, a partir del tipo de colegiación, de los modelos posibles de colegios profesionales y de las condiciones en que las Comunidades Autónomas pueden crear entidades corporativas de uno u otro tipo, pues la determinación del régimen de colegiación (forzoso o voluntario) tiene carácter básico.

En efecto, el Tribunal Constitucional ha subrayado desde su sentencia 330/1994, de 15 de diciembre (FJ 9) que «*la Constitución no impone un único modelo de colegio profesional, ya que 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 CE, situaciones bien distintas como son las que corresponden al ejercicio de funciones públicas en*




| FIRMADO POR | JUAN BAUTISTA CANO BUESO | 14/03/2019 | PÁGINA 13/23 |
|---|---|---|---|
| | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS | | |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm804LASH0RdqOgXpVuM-7_Y2aH | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | |

*régimen de monopolio o de libre concurrencia en el mercado como profesión liberal, y con colegiación forzosa o libre*».

En la medida en que el requisito de la colegiación obligatoria condiciona la entrada al ejercicio de la profesión, tras la reforma de la Ley de Colegios Profesionales por la Ley 25/2009, dicho requisito de incorporación al Colegio Profesional correspondiente sólo puede imponerse "cuando así lo establezca una ley estatal". En esta dirección, la disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009 prevé que en el plazo máximo de doce meses desde su entrada en vigor el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, remitirá a las Cortes Generales un Proyecto de Ley que determine las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación. Dicha norma dispone que el Proyecto deberá prever la continuidad de la obligación de colegiación en aquellos casos y supuestos de ejercicio en que se fundamente como instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios y en aquellas actividades en que puedan verse afectadas, de manera grave y directa, materias de especial interés público, como pueden ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas. Tales previsiones convierten el régimen de colegiación obligatoria en un requisito excepcional que sólo pueden fijarse en la normativa estatal sobre la base de la concurrencia de las referidas circunstancias, de manera que los colegios profesionales voluntarios constituyen en la actualidad el modelo prevalente.

En lo que concierne a la Ley de los Colegios Profesionales de Andalucía, cabe señalar que su artículo 10 regula la creación de colegios profesionales, disponiendo que "*se acordará por ley del Parlamento de Andalucía, a petición de las personas profesio-*




| FIRMADO POR | JUAN BAUTISTA CANO BUESO | 14/03/2019 | PÁGINA 14/23 |
|---|---|---|---|
| | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS | | |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm804LASH0RdqOgXpVuM-7_Y2aH | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | |

*nales interesadas*", como sucede en este caso. El apartado 3 del mismo artículo dispone que "*sólo se podrán crear nuevos colegios profesionales respecto de aquellas profesiones que tengan titulación universitaria oficial*". Antes, el apartado 2, prevé que el proyecto de ley será aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía siempre que se aprecie la concurrencia de razones de interés público que justifiquen el carácter colegiado de una determinada profesión.

Los requisitos y el procedimiento de creación se contemplan en el Reglamento de Colegios Profesionales de Andalucía aprobado por el Decreto 216/2006, de 12 de diciembre (cap. I); procedimiento que ha sido observado en este caso, sin perjuicio de las matizaciones que introduciría la propia norma legal de creación.

En conclusión, cabe afirmar que la Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencia para aprobar la Ley por la que se crea el Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de Andalucía, al amparo de lo dispuesto en el artículo 79.3.b) del Estatuto de Autonomía para Andalucía, al que se suma, en aspectos puntuales de la regulación, la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre autoorganización y procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización, prevista en el artículo 47.1.1.ª).

## II

En cuanto atañe a la tramitación seguida para la elaboración del Anteproyecto de Ley sometido a dictamen, el examen del expediente permite anticipar que se han aplicado las prescripciones contenidas en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre,




| | | | |
|---|---|---|---|
| FIRMADO POR | JUAN BAUTISTA CANO BUESO | 14/03/2019 | PÁGINA 15/23 |
| | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS | | |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm804LASH0RdqOgXpVuM-7_Y2aH | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | |

del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como las contenidas en otras disposiciones legales y reglamentarias que inciden sobre la tramitación.

La exposición de motivos señala que la Ley da cumplimiento a los principios recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En relación con dicho título, damos por reproducida la síntesis de la STC 55/2018, de 24 de mayo, que se realiza en el dictamen 475/2018, teniendo en cuenta que en relación con los anteproyectos de leyes dicha sentencia reconoce la invasión competencial alegada por el Gobierno de Cataluña [FJ 7.b)] al razonar que «*el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del artículo 149.1.18.ª de la Constitución, en lo que se refiere tanto a las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas" como al procedimiento administrativo común"*». No obstante lo anterior, el Consejo Consultivo valora positivamente la posición del Centro Directivo proponente en relación con los referidos principios, en línea con la doctrina de este Consejo Consultivo. En este plano se ha emitido por parte de la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación, con fecha 17 de mayo de 2018, memoria justificativa del cumplimiento de los principios de buena regulación.

Precisado lo anterior, hay que hacer notar que el expediente se inició por acuerdo de la Excma. Sra. Consejera de Justicia e Interior (21 de mayo de 2018), a propuesta de la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación. El inicio del procedimiento trae causa de la solicitud de creación del Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de Andalucía presentada por la Aso-




| FIRMADO POR | JUAN BAUTISTA CANO BUESO | 14/03/2019 | PÁGINA 16/23 |
|---|---|---|---|
| | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS | | |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm804LASH0RdqOgXpVuM-7_Y2aH | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | |

ciación Profesional Andaluza de Terapeutas Ocupacionales (1 de abril de 2016), representando al colectivo de profesionales interesados.

Junto al acuerdo de inicio figura el primer borrador del Anteproyecto de Ley, la memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de la norma y la memoria económica, en los términos previstos en el artículo 43.2 de la citada Ley 6/2006, y en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera. También se incorpora al expediente el documento de valoración de las cargas administrativas derivadas de la aplicación de la norma.

Consta asimismo, certificación del acta de la sesión del Consejo de Gobierno, de fecha 29 de mayo de 2018, en la que se acordó continuar con la tramitación preceptiva hasta su definitivo análisis como Proyecto de Ley, indicándose las consultas, dictámenes e informes a solicitar, de acuerdo con lo que prescribe el artículo 43.3 de la citada Ley 6/2006.

Se ha incorporado al expediente el informe sobre evaluación de impacto de género de la disposición en trámite, cumpliéndose así con lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 43.2 de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración. En relación con dicho informe consta que la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería consultante formula diversas observaciones con fecha 22 de junio de 2018.




| | | | |
|---|---|---|---|
| FIRMADO POR | JUAN BAUTISTA CANO BUESO | 14/03/2019 | PÁGINA 17/23 |
| | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS | | |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm804LASH0RdqOgXpVuM-7_Y2aH | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | |

Se han incorporado al expediente los informes emitidos por los siguientes órganos: Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (13 de noviembre de 2018), de conformidad con lo previsto en los artículos 43.4 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre; Secretaría General Técnica de la Consejería de Justicia e Interior (8 de octubre de 2018), según lo previsto en el artículo 43.4 de la Ley 6/2006; Dirección General de Presupuestos (de 30 de julio de 2018), de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 162/2006; Dirección General de Planificación y Evaluación de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (9 de agosto de 2018), emitido de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto) y Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía (4 de julio de 2018), en cumplimiento del artículo 10.1.b) del Decreto 58/2006, de 14 de marzo, que regula dicho Consejo. Asimismo consta que la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación cumplimentó el formulario relativo a los criterios previstos en la resolución de la Agencia de Defensa de la Competencia de 19 de abril de 2016.

A continuación figura Diligencia emitida por el Centro Directivo que tramita el procedimiento, de fecha 22 de octubre de 2018, en la que se hace constar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

El Consejo Económico y Social emitió dictamen sobre la disposición (núm. 1/2019) con fecha 11 de enero de 2019, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 16 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía.




| | | | |
|---|---|---|---|
| FIRMADO POR | JUAN BAUTISTA CANO BUESO | 14/03/2019 | PÁGINA 18/23 |
| | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS | | |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm804LASH0RdqOgXpVuM-7_Y2aH | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | |

También se ha emitido informe en relación con la posible repercusión del Anteproyecto de Ley sobre los derechos de la infancia, de conformidad con lo establecido en el artículo 139.1 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas y en el Decreto 103/2005, de 19 de abril, que regula dicho informe.

Hay que subrayar que se ha cumplimentado el trámite de audiencia, de acuerdo con las previsiones del artículo 43.5 de la Ley 6/2006, a través de las organizaciones y asociaciones cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición. También se acredita que la norma ha sido sometida a información pública por un plazo de 15 días a partir de su publicación, que se realiza en el BOJA núm. 117, de 19 de junio de 2018. Tambíen contempla la consulta del texto en las dependencia de la Dirección General que lo tramita de 9:00 a 14:00 horas, y en la página web de la Consejería de Justicia y Administración Pública.

Asimismo, la disposición proyectada se ha sometido, antes de su remisión a este Órgano Consultivo, al conocimiento de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (sesión de 31 de enero de 2019), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 6/2006, en relación con el artículo 1 del Decreto 155/1988, de 19 de abril.

Seguidamente figura nueva diligencia de la Dirección General de Justicia Juvenil, de fecha 8 de febrero de 2019, en la que se hace constar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía en ese momento procedimental, relacionándose los documentos publicados.




| | | | |
|---|---|---|---|
| FIRMADO POR | JUAN BAUTISTA CANO BUESO | 14/03/2019 | PÁGINA 19/23 |
| | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS | | |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm804LASH0RdqOgXpVuM-7_Y2aH | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | |

Por último, hay que destacar la labor realizada por el Centro Directivo responsable de la tramitación al valorar las observaciones y sugerencias presentadas sobre la disposición proyectada, dejando constancia de los motivos que conducen a la aceptación o rechazo, dando verdadero sentido los trámites desarrollados.

## III

En relación con el Anteproyecto de Ley sometido a dictamen, el Consejo Consultivo considera que el expediente deja constancia de las razones de interés público que avalan la creación del Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de Andalucía. Por lo demás el texto examinado se ajusta a la normativa básica en la materia, así como a lo previsto en la Ley de Colegios Profesionales de Andalucía y a la disposición final única de la Ley 6/1995, de 29 de diciembre, de Consejos Andaluces de Colegios Profesionales, en lo que respecta a la previsión de que el Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de Andalucía asuma las funciones previstas para los Consejos Andaluces de Colegios, al tratarse de un único Colegio de ámbito autonómico. Tampoco suscita problema, dado el rango de la norma, la adopción de una fórmula distinta a la prevista en el artículo 11 del Reglamento aprobado por el Decreto 216/2006, en lo concerniente a la aprobación de los estatutos definitivos del Colegio. Sin perjuicio de lo anterior, comoquiera que la fórmula que adopta el Anteproyecto se ha empleado en anteriores ocasiones y parece asentada, el Consejo Consultivo considera que debería atenderse la certera observación del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía para que aquélla se incorpore de modo estable en la normativa reglamentaria.




| | | | |
|---|---|---|---|
| FIRMADO POR | JUAN BAUTISTA CANO BUESO | 14/03/2019 | PÁGINA 20/23 |
| | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS | | |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm804LASH0RdqOgXpVuM-7_Y2aH | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | |

Expuesto lo anterior, se formulan las siguientes observaciones:

**1.- Observación sobre la redacción del Anteproyecto de Ley.** Aunque en líneas generales puede afirmarse que la redacción resulta correcta y no presenta problemas para su adecuada comprensión, resulta aconsejable realizar una última revisión del texto desde el punto de vista gramatical, verificando particularmente el empleo de mayúsculas iniciales y la utilización de signos de puntuación. También deberían revisarse algunas expresiones que no son precisas o correctas y subsanarse la omisión de preposiciones u otras partículas de enlace. Así, en el sexto párrafo de la exposición de motivos debería corregirse la expresión “se armonizó al nuevo Espacio Europeo”. En el párrafo décimo se aprecia una discordancia de número en la expresión “por el que se incorpora”. Debería decirse “por el que se incorpora**n**”, tal y como figura en el título del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, objeto de cita. En este mismo párrafo, debería mejorarse la expresión “están creados Colegios Profesionales”. Se propone una alternativa igual o similar a la siguiente, mejorando también la sintaxis: “Asimismo, en la mayoría de las Comunidades Autónomas se han creado…”

En el artículo 1 debería escribirse “Derecho Público”, en vez de “derecho público”.

En el artículo 3.b) se ha omitido la preposición “con” al escribir “…Terapeuta Ocupacional, de conformidad [**con**] la Orden CIN/729/2009…”




| | | | |
|---|---|---|---|
| FIRMADO POR | JUAN BAUTISTA CANO BUESO | 14/03/2019 | PÁGINA 21/23 |
| | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS | | |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm804LASH0RdqOgXpVuM-7_Y2aH | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | |

En el artículo 7.2 la palabra “colegio” debería escribirse con mayúscula, en congruencia con el criterio que se sigue en el conjunto del articulado.

**2.- Exposición de Motivos.** Debería realizarse una somera referencia a la normativa básica del Estado, actualmente plasmada en la Ley de Colegios Profesionales de 1974.

Asimismo, debería citarse el título competencial del artículo 47.1.1.ª del Estatuto de Autonomía, que cubre aspectos puntuales de la regulación.

**3.- Artículo 3.2.** Aunque la expresión utilizada no tenga intención excluyente, debe sustituirse la referencia a “las personas de los Estados miembros de la Unión Europea”, en la medida en que la normativa de reconocimiento de cualificaciones a la que se alude en la norma se extiende, condicionadamente, a personas no nacionales de los Estados miembros.

**4.- Artículos 7.3 y 8.1.** Debería mejorarse la redacción de ambos preceptos, de manera que quede más claro que el censo elaborado por la Comisión Gestora integra a los solicitantes de colegiación que reúnan los requisitos de titulación.

## CONCLUSIONES

**I.-** La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias, en virtud de su Estatuto de Autonomía, para aprobar la Ley cuyo Anteproyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo **(FJ I)**.




| | | | |
|---|---|---|---|
| FIRMADO POR | JUAN BAUTISTA CANO BUESO | 14/03/2019 | PÁGINA 22/23 |
| | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS | | |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm804LASH0RdqOgXpVuM-7_Y2aH | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | |

**II.-** El procedimiento de elaboración de la disposición proyectada se ajusta a Derecho **(FJ II).**

**III.-** En términos generales, **el articulado del Anteproyecto de Ley respeta el ordenamiento jurídico**. No obstante, se formulan las siguientes observaciones, en las que se distingue:

**A)** Por la razón que se expone, debe atenderse la objeción de técnica legislativa referida al **artículo 3.2** del Anteproyecto de Ley (*Observación III.3*).

**B)** Por las razones expuestas en cada una de ellas, se formulan, además, las siguientes observaciones de técnica legislativa**:**

**(1) Observación sobre la redacción del Anteproyecto de Ley** *(Observación III.1)*. **(2) Exposición de motivos** *(Observación III.2)*. **(3) Artículos 7.3 y 8.1** *(Observación III.4)*.

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

| EL PRESIDENTE | LA SECRETARIA GENERAL |
|---|---|
| Fdo.: Juan B. Cano Bueso | Fdo.: María A. Linares Rojas |

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE TURISMO, REGENERACIÓN, JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL.- SEVILLA**