

INFORME SSCC 2024/61. ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE CREA EL COLEGIO OFICIAL DE CRIMINOLOGÍA DE ANDALUCÍA.

Asunto: *Disposición de carácter general: Anteproyecto de Ley. Competencia administrativa: Justicia, Administración Local y Función Pública. Colegio Profesional. Criminología.*

Remitido por la Viceconsejería de Justicia, Administración Local y Función Pública, texto del proyecto de decreto referenciado, para la emisión del informe preceptivo que contempla el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO. - Con fecha 11 de noviembre de 2024 se ha remitido anteproyecto de ley arriba referenciado, adjuntándose el expediente.

El texto sobre el que se emite este informe es el que se contiene como documento número 63 que tiene por título *Cuarto borrador del anteproyecto de ley*. El contenido de la solicitud es el siguiente: *De conformidad con lo establecido en los artículos 43.5 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía y 78.2 del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, le traslado, para su informe, texto del “Anteproyecto de Ley por la que se crea el Colegio Oficial de Criminología de Andalucía”, acompañado del correspondiente expediente.*

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. El presente anteproyecto de Ley tiene por objeto crear el Colegio Oficial de Criminología de Andalucía, como corporación de Derecho Público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

La justificación del Anteproyecto sometido a informe descansa en la Memoria Justificativa, que obra como documento 9 del expediente remitido: “(...)La Criminología asume que el conocimiento permanente de los resultados que producen las intervenciones que se realizan desde las instituciones públicas o desde el sector privado para reducir los problemas que se derivan del fenómeno delictivo, es fundamental para continuar mejorando y para invertir únicamente en programas bien contrastados. Para ello, las personas que ostentan la



Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	20/12/2024 16:09	PÁGINA 1 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDMhzHpVHxMkiCvJVCdclZOEZI	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



titulación para el ejercicio de la actividad son formados, con carácter transversal a todos los ámbitos mencionados, en los enfoques de las buenas prácticas basadas en la evidencia y en los métodos de evaluación de programas y políticas públicas.

Con la creación del Colegio de Criminología de Andalucía se avanzará en la ordenación del ejercicio de las actividades descritas, en la defensa de los intereses profesionales de persona colegiadas y en la protección de las personas consumidoras y usuarias de los servicios. Estas son las funciones reconocidas como fines esenciales de los colegios en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, con la pretensión fundamental de velar por que la actuación de quienes realicen actividades en el ámbito de la criminología responda a los intereses y necesidades de la sociedad en relación al ejercicio profesional del que se trate, y especialmente, para garantizar el cumplimiento de la buena práctica y de las obligaciones deontológicas de las actividades que se desarrollen.”

SEGUNDO, - En cuanto al rango normativo de la disposición sometida a informe, el artículo 109 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que, en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma, el ejercicio de la potestad de la potestad legislativa por parte del Consejo de Gobierno.

En igual sentido, la Ley 6/2006, de 24 octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su artículo 27.2 atribuye al Consejo de Gobierno la competencia aprobar los proyectos de ley, autorizar su remisión al Parlamento de Andalucía y acordar, en su caso, su retirada ; el artículo 43 contempla la iniciativa legislativa del Consejo de Gobierno.

TERCERO, - El artículo 149.1.18.^a de la Constitución española establece la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y el artículo 36 remite a regulación por ley las peculiaridades propias del régimen jurídico de los colegios profesionales.

La legislación básica del Estado en materia de colegios profesionales está constituida por la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, modificada por la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, de normas reguladoras de los Colegios Profesionales, la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales, el Real Decreto-Ley 6/1999, de 16 de abril, de Medidas Urgentes de Liberalización e Incremento de la Competencia, el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios, 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, así como la Ley 5/2012, de mediación en asuntos civiles y mercantiles.

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía reconoce a esta la competencia de desarrollo legislativo, en el marco de la legislación básica del Estado, en materia de corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales, y sobre el ejercicio de profesiones tituladas. Así el artículo 79.3 b): *Corresponden a la Comunidad Autónoma en lo no afectado por el artículo 149.1.18.^o de la Constitución competencias exclusivas sobre: Colegios profesionales y*

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOCES CATON MIGUEL		20/12/2024 16:09	PÁGINA 2 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDMhzHpVHxMkiCvJVCdclZOEZI	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



ejercicio de las profesiones tituladas de acuerdo con el artículo 36 de la Constitución y con la legislación del Estado.

Ya en el orden autonómico, la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, de Colegios Profesionales de Andalucía, también establece algunas reglas esenciales para la creación de tales Colegios, siendo desarrolladas las mismas por el Decreto 216/2006, de 12 de diciembre, que aprueba el Reglamento de Colegios Profesionales de Andalucía, destinándose el Capítulo I de este último a regular la creación de colegios profesionales. De manera que éstas serán las normas que deban tomarse como referencia para nuestro informe.

CUARTO En cuanto al análisis de la tramitación procedimental prevista con carácter general, para la iniciativa Legislativa del Consejo de Gobierno en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, puede observarse como se han cumplido las exigencias legales.

4.1. En relación con el régimen transitorio de entrada en vigor de los preceptos del Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía, relativos a la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, resulta de interés trasladaros que ya se ha aprobado la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN- BOJA de 17 de mayo de 2024-.

La Disposición Transitoria Primera del Decreto-ley 3/2024, dispone lo siguiente:

“1. En tanto no se apruebe la Guía Metodológica a la que se refiere la disposición adicional primera, al procedimiento de elaboración normativa le resultará aplicable lo dispuesto en la normativa vigente con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto-ley.

2.Una vez aprobada la Guía Metodológica, la Memoria de Análisis de Impacto Normativo se elaborará de conformidad con ella en aquellos anteproyectos de ley, proyectos de decretos legislativos y disposiciones de carácter reglamentario cuya tramitación se inicie tras la aprobación de aquella por el Consejo de Gobierno.

3.Lo dispuesto en los apartados anteriores se aplicará a la memoria económica prevista en el artículo 35.3 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre.”

Por lo tanto, de acuerdo con lo expuesto, el presente anteproyecto no se ve afectado por la citada Disposición Adicional al haberse iniciado con anterioridad a la aprobación de la Guía Metodológica.

Conviene destacar que el presente anteproyecto tiene su origen en la petición de un colectivo representativo de personas que ostentan la titulación referida para el ejercicio de la actividad, se ha considerado oportuna y necesaria la creación del Colegio Oficial de Criminología de Andalucía, como corporación de Derecho Público, que redundará en el fortalecimiento de las políticas públicas de seguridad y la gestión de las mismas en el ámbito autonómico.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOCES CATON MIGUEL	20/12/2024 16:09	PÁGINA 3 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDMhzHpVHxMkiCvJVCdclZOEZI	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



Las competencias de las personas que ostentan la titulación referida de Criminología, y su aplicación en los diferentes ámbitos laborales en que deberían poder insertarse, tienen una marcada vocación de pacificación social y de mejora de la eficacia de los agentes de control social de la delincuencia, pretensiones ambas que dejan clara la utilidad de la criminología al servicio de la sociedad. Desde la perspectiva del interés público, con la creación del Colegio Oficial de Criminología de Andalucía, en el que se integrará voluntariamente el personal que ostenta la titulación referida para el ejercicio de la actividad correspondiente, se conseguirá una garantía de calidad y un mejor control en la prestación de servicios profesionales aplicados al estudio del fenómeno de las relaciones sociales de carácter conflictual, destacando entre estas las que generan consecuencias y respuestas formales afectadoras de derechos fundamentales como pueden ser el honor, la intimidad personal y familiar, la integridad personal o la libertad y seguridad de las personas; al mismo tiempo se promoverá un mayor control y una actuación deontológica correcta, facilitándose a quienes realizan actividades en el ámbito de la criminología la mejor defensa de sus derechos como colectivo, protegiéndose a la par los intereses de las personas consumidoras y usuarias respecto de los servicios prestados por las personas colegiadas.

El título de Licenciado en Criminología ha sido creado por el Real Decreto 858/2003, de 4 de julio, por el que se establece el título universitario oficial de Licenciado en Criminología y las directrices generales propias de los planes de estudios conducentes a la obtención de aquel.

Dicho título deberá proporcionar una formación científica, de carácter interdisciplinar, en los distintos aspectos relacionados con el hecho criminal o con la conducta desviada. Posteriormente, con la puesta en marcha del Espacio Europeo de Educación Superior, se publica el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, y se crea, entre otros, el título oficial de Grado, por lo que se podrán incorporar al futuro Colegio tanto los Licenciados como los Graduados en Criminología.

En la actualidad se considera a la Criminología como la ciencia empírico social que tiene como objeto el estudio del crimen en todas sus manifestaciones, sus causas, el autor de la acción, la víctima y el control social del comportamiento criminal, aportando información con rigor científico sobre la génesis, dinámica y variables del delito, su prevención y las formas y estrategias de reacción, así como las técnicas de intervención tanto en el infractor como en la víctima.

4.2. La tramitación ha sido correcta. Constan los informes preceptivos en el expediente con las siguientes particularidades:

Debe recordarse la necesidad de justificar las entidades a las que se decide dar trámite de audiencia, y que se incorporan en algunos informes del Gabinete. Se recomienda motivar en el expediente que las entidades a las que se les ha conferido el trámite de audiencia sobre el proyecto son las *“organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que la agrupe o la represente y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición”*, es decir, aquellas a las que el artículo 45.1.d) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, les reconoce el derecho a ser oídas en el procedimiento de elaboración de reglamentos.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	20/12/2024 16:09	PÁGINA 4 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDMhzHpVHxMkiCvJVCdclZOEZI	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



4.3. Por último, respecto al dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, el artículo 17.2 de la Ley 2/2024, de 19 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los “Anteproyectos de leyes”.

A tenor de ello, consideramos que procedería el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo. Se recuerda que, cuando se solicita el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía y, en su caso, el del Consejo Económico y Social de Andalucía, debe publicarse también el Anteproyecto, dándose cumplimiento así a la exigencia para ello del artículo 7.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y del artículo 13.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, sin perjuicio de que posteriormente, tras la aprobación del proyecto por el Consejo de Gobierno, éste se publique como preceptúa este último precepto.

QUINTO, -En cuanto a la estructura, el Anteproyecto se divide en una exposición de motivos, 9 artículos que se encuadran en cinco títulos, una disposición adicional única y dos disposiciones finales. La forma de dicha estructura la consideramos ajustada a Derecho.

SEXTO, - Al formular observaciones sobre el contenido del proyecto de Decreto debe distinguirse, tal y como exige el artículo 80.3 ROFGJ, entre las objeciones de legalidad y las propuestas de posibles mejoras técnicas en el texto.

Como observaciones de legalidad, realizaremos las que siguen:

-Exposición de motivos: Se recomienda dejar constancia en esta parte de la resolución de la Consejería competente en materia de régimen jurídico de los colegios profesionales en cuya virtud se hubiera acordado iniciar la tramitación para la creación del Colegio Profesional de Criminólogos de Andalucía.

De igual modo sería aconsejable que Anteproyecto de ley se refleje oportunamente que el Consejo de Gobierno aprecie en este caso “*la concurrencia de interés público que justifique el carácter colegiado de una profesión*” o de esta profesión en concreto, en los términos del artículo 10.2 de la Ley 10/2003 o recomendamos la necesidad de que así se refleje.

- Artículo 6: La previsión de que el Colegio Oficial de Criminología de Andalucía asuma las funciones previstas en la Ley 6/1995, de 29 de diciembre, de Consejos Andaluces de Colegios Profesionales, para estas corporaciones, resulta conforme a la Disposición adicional única de esta última Ley, según la cual, “*En las profesiones representadas por un único Colegio de ámbito autonómico, éste podrá asumir, cuando proceda, las funciones que esta Ley determina para los Consejos andaluces de Colegios.*”, una vez que se declara la concurrencia de tales circunstancias.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		20/12/2024 16:09	PÁGINA 5 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDMhzHpVHxMkiCvJVCdclZOEZI	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



-Artículo 7: Previéndose que la comisión gestora esté integrada únicamente por representantes de la Asociación Andaluza de Criminólogos, y que sea este órgano el que elabore los estatutos provisionales, apreciamos que ello es conforme con el artículo 10.1 del Reglamento de desarrollo de la Ley 10/2003, en el que se especifica que serán “*las personas promotoras de la creación del colegio*” las que elaboren y remitan a la Consejería competente tales estatutos, pues aquella entidad habría sido la solicitante de la creación del Colegio de cuya creación se trata ahora (Exposición de Motivos del anteproyecto de Ley y Memoria Justificativa).

Aunque el artículo 10.1 del Reglamento andaluz de Colegios Profesionales admita que la ley de creación del Colegio Profesional respectivo establezca otra cosa respecto a los límites temporales para la elaboración y remisión a la Consejería competente de los estatutos provisionales, entendemos acertada y recomendable que el plazo de seis meses contemplado en el anteproyecto se haya previsto de carácter de máximo, siguiendo el criterio adoptado en el artículo 10.1 del Reglamento que desarrolla la Ley 10/2003.

Por otra parte, como menciones necesarias de tales estatutos provisionales deberían indicarse también el procedimiento de convocatoria de las elecciones, al margen de estas mismas condiciones respecto a la constitución de los órganos de gobierno, como así se impone en el artículo 10.2 del Reglamento que la desarrolla.

- Artículos 8 y 9: De la lectura conjunta de ambos preceptos resulta que sería la asamblea constituyente la competente, tanto para elegir a los órganos de gobierno del Colegio, como para aprobar los estatutos definitivos del mismo, si bien, especificándose el orden cronológico en el que debería realizarse estas dos actuaciones.

No se precisa a qué órgano le correspondería proponer a la asamblea constituyente los estatutos definitivos para su aprobación. Este régimen no parece casar con el diseñado en el artículo 11 del Reglamento que desarrolla la Ley 10/2003. Así, en este último se establece que “*Celebradas las elecciones a los órganos de gobierno conforme a lo dispuesto en los estatutos provisionales, aquéllos, en el plazo de seis meses contados desde su toma de posesión, deberán someter a la aprobación del órgano plenario los estatutos definitivos del colegio profesional, conforme a lo dispuesto en el Título III de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, en la forma prevista en el Capítulo III del presente Reglamento.*”

Por tanto, del mismo se deduce que las elecciones a los órganos de gobierno tendrían que desarrollarse conforme a los estatutos provisionales y que, posteriormente, deberían ser ya estos nuevos órganos de gobierno los que propusieran el texto de unos estatutos definitivos al órgano plenario del Colegio para su aprobación por éste. Con ello no estamos queriendo decir que no se pueda prever en la ley proyectada una fórmula diferente, dada la superioridad de rango normativo de aquella respecto al Decreto 216/2006, aunque ello no resultaría conforme con las exigencias propias del empleo de una adecuada técnica normativa, que llevarían a procurar una adecuada coherencia sistemática de las normas reguladoras de una determinada materia, de manera que, no tendría sentido que en una disposición reglamentaria se mantuviera una regla

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOCES CATON MIGUEL		20/12/2024 16:09	PÁGINA 6 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDMhzHpVHxMkiCvJVCdclZOEZI	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



general organizativa para todo proceso de creación de Colegios Profesionales que, sin embargo, luego no se siguiera en las leyes destinadas a ordenar la creación de cada Colegio en particular.

Como observaciones de mejora técnica del texto, realizamos las que siguen:

- **Parte dispositiva:** Se aconseja establecer, al finalizar la parte expositiva y antes del articulado, el encabezado de “Parte dispositiva”. Todo ello de acuerdo con las Directrices de técnica normativa.

-**Artículo 3:** Recomendamos que se modifique la expresión “*encuentren en posesión*” del título por “*ostenten*” el título. La posesión material del título puede demorarse hasta que sea expedida por la Universidad, siendo el concepto ostentación más amplio, permitiendo a aquellos que superen el Grado de Criminología, la posibilidad de colegiarse sin tener que esperar a la obtención física del título que puede demorarse varios meses o años.

En cuanto tengo el honor de informar, salvo mejor criterio en Derecho.

EL LETRADO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	20/12/2024 16:09	PÁGINA 7 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDMhzHpVHxMkiCvJVCdclZOEZI	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/