Comunidad de Madrid

A.G.- 56/2022

S.G.C.- 126/2022 SJ.- 139/2022

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en relación con el **Anteproyecto de Ley de creación del Colegio Oficial de profesionales del Turismo.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único.- Con fecha 8 de junio de 2022, ha tenido entrada en la Abogacía General un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Anteproyecto de Ley indicado.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

-Anteproyecto de Ley.

-Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 6 de junio de 2022, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.5 del Decreto 52/2021, de 24 de abril, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, (en adelante, Decreto 52/2021).

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 12590781572426616763 85

-Memoria de análisis de impacto normativo, elaborada por la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia -Consejería de Presidencia, Justicia e Interior- el 2 de junio de 2022. Se acompañan también dos versiones anteriores de 26 de abril de 2022 y de 20 de enero de 2022.

-Informe 6/2022, de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, emitido el 8 de febrero de 2022, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

-Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-.

-Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, de 23 de diciembre de 2021.

-Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, de 23 de diciembre de 2021.

-Informe de la Dirección General de Turismo -Consejería de Cultura, Turismo y Deporte- de 30 de diciembre de 2021.

-Resolución de la Directora General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública, de 22 de abril de 2022.

-Escrito de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 7 de febrero de 2022, formulando observaciones al texto del Anteproyecto.

-Observaciones de la Dirección General de Economía -Consejería de Economía, Hacienda y Empleo-, de fecha 4 de febrero de 2022.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 12590781572426616763 85

-Escritos de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías, en las fechas que se señalan a continuación, en los que se hace constar que no se formulan observaciones al texto del Anteproyecto:

-Familia, Juventud y Política Social, de 27 de enero de 2022.

-Administración Local y Digitalización, de 8 de febrero de 2022.

-Transportes e Infraestructuras, de 4 de febrero de 2022.

-Cultura, Turismo y Deporte, de 27 de enero de 2022.

-Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía del Gobierno, de 27 de enero de 2022.

-Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 4 de febrero de 2022.

-Sanidad, de 27 de enero de 2022.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- <u>Finalidad y contenido.</u>

El Anteproyecto de Ley de creación del Colegio Oficial de profesionales del Turismo (en adelante, Anteproyecto de Ley), tiene por objeto la creación de este Colegio Profesional que se configura como una corporación de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, conformada por cuatro artículos, cuatro disposiciones transitorias, una derogatoria y una final.

Segunda.- <u>Marco competencial y cobertura legal.</u>

Los Colegios Profesionales son corporaciones sectoriales que se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, pero que también atienden a finalidades de interés público. Por tal motivo, se configuran legalmente como personas jurídico-públicas o corporaciones de Derecho público cuyo origen, organización y funciones no

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: **12590781572426661676385**

dependen sólo de la voluntad de los asociados, sino también, y en primer término, de las determinaciones obligatorias del propio legislador, el cual, por lo general, les atribuye el ejercicio de funciones propias de las Administraciones territoriales o permite a estas últimas recabar la colaboración de aquéllas mediante delegaciones expresas de competencias administrativas, lo que las sitúa bajo la dependencia o tutela de las citadas Administraciones titulares de las funciones o competencias ejercidas por ellas.

Con relación a su régimen jurídico, el artículo 36 de la Constitución Española establece que "*la Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas*", con indicación de que "*la estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos*".

En interpretación de dicho precepto, la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, entiende que "*la Ley a que se refiere el artículo 36 ha de ser estatal en cuanto a la fijación de criterios básicos en materia de organización y competencia. En cualquier caso, pues, corresponde a la legislación estatal fijar los principios y reglas básicas a que han de ajustar su organización y competencia las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales*" (en similares términos, las SSTC 132/1989, de 18 de julio y 330/1994, de 15 de diciembre).

En consonancia con lo anterior, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 20/1988, de 18 de febrero, declara que el artículo 36 no puede ser considerado como una norma atributiva de competencia legislativa al Estado, pues su sentido no es otro que el de singularizar a los Colegios Profesionales como entes distintos de las asociaciones que, al amparo del artículo 22, puedan libremente crearse. Ahora bien, que el artículo 36 no reconozca directamente al Estado competencia normativa para fijar el régimen jurídico de los Colegios no significa que aquél carezca de todo título habilitante para intervenir en la materia, ni tampoco que el nivel o grado de competencia estatal sea sólo el que resulte de los propios términos de cada uno de los Estatutos de Autonomía. Y añade que, "*es del todo claro que el fundamento constitucional de esta legislación básica estatal no puede encontrarse sino en el mencionado artículo 149.1.18ª de la Constitución (…) y, en este sentido, la constitución de sus órganos, así como su actividad en los limitados aspectos en que realizan funciones administrativas han de entenderse sujetas a las bases que con respeto a dichas Corporaciones dicte el Estado*".

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 12590781572426616763 85

Por tanto, el título que habilita al Estado para regular la materia relativa a los Colegios Profesionales se encuentra en el artículo 149, apartado 1, regla 18ª, de la Constitución Española que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia "*bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas (…)".*

Así lo corrobora la Sentencia del Tribunal Constitucional 3/2013, de 17 de enero, en la que se establece:

> "La competencia del Estado para regular los colegios profesionales le viene dada por el art. 149.1.18 CE, que le permite fijar los principios y reglas básicas de este tipo de entidades corporativas. En este sentido, tenemos afirmado que el legislador, dentro de los límites constitucionales y la naturaleza y fines de los colegios profesionales, puede optar por una configuración u otra de este tipo de entidades, pues el art. 36 CE no predetermina la naturaleza jurídica de los colegios profesionales (STC 89/1989, de 11 de mayo, F. 5). Pero también hemos señalado que la reserva de Ley, y la referencia de este precepto constitucional a las peculiaridades de los colegios, los distinguen del resto de asociaciones y personas jurídicas de base asociativa (STC 23/1984, de 20 de febrero, F. 4). 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, F. 26; 20/1988, de 18 de febrero, F. 4; y 87/1989, de 11 de mayo, F. 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 extensión e intensidad que cuando se refiere a las Administraciones públicas en sentido estricto (STC 31/2010, de 28 de junio, F. 71)" (el subrayado es nuestro).

Como ya señalara la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid (hoy, Abogacía General de la Comunidad de Madrid), en su Informe de 10 de mayo de 2011, las bases han de ser, en cuanto a su contenido, un común denominador normativo para el conjunto del Estado. Deben fijar los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, como expresión de la unidad de éste y con especial atención a aspectos más estructurales que coyunturales. Asimismo, es consustancial a las bases la idea de estabilidad, sin que, por lo demás, puedan descender a regulaciones de detalle. A este respecto, el

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 12590781572426616763 85

Tribunal Constitucional ha declarado que "*el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material*" (por todas, la STC 223/2000, de 21 de septiembre).

Al socaire de lo anterior, las bases no pueden agotar el entero espacio normativo del ámbito regulado. Han de permitir la introducción de las peculiaridades que cada Comunidad Autónoma estime oportunas, dentro del ámbito de competencias estatutariamente asumido. No resulta posible, pues, que las bases estatales vacíen de contenido las competencias autonómicas en una determinada materia, mediante la imposición de un régimen uniforme que no permita, a partir de lo considerado por el Estado como básico, la instrumentación de opciones diversas. En sentido contrario, tampoco las Comunidades Autónomas, al dictar sus disposiciones de desarrollo de la normativa básica estatal, pueden invadir el ámbito previamente reservado al Estado por ésta.

La regulación de los Colegios Profesionales está contenida en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales (en adelante, Ley 2/1974).

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en lo sucesivo, Estatuto de Autonomía), en su artículo 27, apartado 6, dispone que "*en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las siguientes materias: (…) 6. Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales. Ejercicio de las profesiones tituladas".*

En ejercicio de dicha competencia, se aprobó la Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 19/1997), en cuyo artículo 6 se señala que "*la creación de Colegios Profesionales en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid se hará mediante Ley de la Asamblea de Madrid*".

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 12590781572426616763 85

Asimismo, se han dictado diversas normas de creación de Colegios Profesionales en la Comunidad de Madrid, entre otras, la Ley 1/2017, de 9 de marzo, de Creación del Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de la Comunidad de Madrid, la Ley 3/2017, de 9 de marzo, de Creación del Colegio Profesional de Ambientólogos de la Comunidad de Madrid, o la Ley 5/2017, de 27 de abril, de Creación del Colegio Profesional de Criminólogos de la Comunidad de Madrid.

Sentado cuanto antecede, cabe afirmar la competencia de la Comunidad de Madrid para dictar la norma proyectada.

Tercera.- <u>Tramitación.</u>

El artículo 15.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid atribuye la iniciativa legislativa al Gobierno, en los términos que se establezcan en el Reglamento de la Asamblea. Por su parte, el artículo 21 d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, determina que corresponde al mismo *"Aprobar los proyectos de Ley para su remisión a la Asamblea"*.

La concreta iniciativa para la elaboración y tramitación del Anteproyecto se ejerce en este caso por la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, a la que compete la competencia en materias de "colegios profesionales" (artículo 1, apartado 3. b) 11º del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior).

Al respecto de esta tramitación, cabe observar que recientemente el Decreto 52/2021, ha dotado a la Comunidad de Madrid de una regulación propia para la elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Administración autonómica.

De conformidad con la Disposición transitoria única del citado Decreto, "*los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior*". Así, habiéndose iniciado la

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 12590781572426616763 85

tramitación del Anteproyecto de Ley que nos ocupa con posterioridad a la entrada en vigor del referido Decreto 52/2021, debemos atender a lo dispuesto en el mismo.

Igualmente, debemos tener en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), cuyo artículo 60 dispone lo siguiente:

> "1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.
>
> 2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.
>
> 3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.
>
> 4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo".

A la vista de la documentación remitida, se aprecia la elaboración por la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia, de la Memoria de análisis de impacto normativo cuyo contenido se ajusta, en términos generales, a lo previsto en el artículo 7 del Decreto 52/2021.

Se advierte, no obstante, que el Anteproyecto no figura en el Plan Normativo para la XII Legislatura, por lo que, de conformidad con el artículo 7.2 d) del Decreto 52/2021, deberá incorporarse la justificación de la necesidad de su tramitación en la Memoria.

Se incorporan al expediente otras versiones anteriores de la citada Memoria, de modo que ha ido actualizándose su contenido con ocasión de la tramitación de la norma.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 12590781572426616763 85

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias que informa (doctrina que resulta perfectamente extrapolable a los anteproyectos de ley), la actualización de la MAIN permitirá comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *"responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo".* Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero.

Por otro lado, constan los informes a que se refiere el artículo 7.3.c) del Decreto 52/2021. En concreto, el informe de impacto por razón de género, confeccionado por la Dirección General de Igualdad, en aplicación del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres; el informe de impacto de la norma en la familia, la infancia y la adolescencia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad y exigido por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y por la Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas; y el informe de impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad, de conformidad con el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y el artículo 21 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

Asimismo, constan, en la documentación remitida a esta Abogacía General, el Informe 6/2022, de coordinación y calidad normativa, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 8.5 del referido Decreto.

De igual forma, constan, en los términos reseñados en el antecedente de hecho único, el informe de la Dirección General de Turismo -Consejería de Cultura, Turismo y Deporte-, y de la Dirección General de Economía -Consejería de Economía, Hacienda y Empleo-.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 12590781572426616763 85

En aplicación del artículo 4.3 del Decreto 52/2021, el Anteproyecto ha sido remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las restantes Consejerías que integran la Administración de la Comunidad de Madrid.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 60.2 de la Ley 10/2019 y el artículo 9 del Decreto 52/2021, mediante Resolución de la Directora General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia se acordó la apertura del trámite de audiencia e información pública, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, por un período de 15 días hábiles, no habiéndose recibido alegación alguna.

Finalmente, observamos que se ha prescindido del trámite de consulta pública, en virtud del artículo 5.4 d) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, por no imponer la norma obligaciones relevantes para sus destinatarios.

Llegado este punto, y a efectos de completar debidamente el expediente, solo resta advertir sobre la procedencia de incorporar al mismo la petición que respecto a la creación de este Colegio Profesional ha sido formulada por la Asociación Española de Profesionales del Turismo, pues así se indica tanto en la Memoria, como en la parte expositiva de la norma proyectada.

Cuarta.- <u>Cuestiones sustantivas.</u>

La norma proyectada pretende la creación del Colegio Oficial de profesionales del Turismo de la Comunidad de Madrid.

Con carácter previo al examen del Anteproyecto, debe tenerse en cuenta que la creación de los Colegios Profesionales está supeditada al cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 6, apartado 2, de la Ley 19/1997, en virtud del cual, "*solo podrán constituirse nuevos Colegios Profesionales respecto de aquellas profesiones cuya aptitud para su ejercicio venga acreditada por la posesión de una titulación oficial y concurran razones de interés público".*

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 12590781572426616763 85

En el caso examinado, se cumple el primero de los requisitos. En este sentido, el Real Decreto 259/1996, de 16 de febrero, sobre incorporación a la Universidad de los estudios superiores de turismo (en adelante, Real Decreto 259/1996), señala en su artículo 2 que "*Los alumnos que superen los estudios universitarios a que se refiere el artículo 1 anterior obtendrán el título de Diplomado en Empresas y Actividades Turísticas, que tendrá carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y habilitará para el ejercicio profesional de acuerdo con la normativa vigente*".

Asímismo, la Disposición adicional única de este Real Decreto 259/1996, establece respecto de los "*derechos de los titulados actuales*" que:

> "1. Quienes estén en posesión del título de Técnico de Empresas Turísticas, obtenido con arreglo a la normativa anterior al Real Decreto 865/1980, de 14 de abril, o del de Técnico de Empresas y Actividades Turísticas, obtenido conforme a las normas de dicho Real Decreto, tendrán idénticos derechos profesionales y corporativos que tos que, en su caso, se atribuyen a quienes posean el título de Diplomado en Empresas y Actividades Turísticas.
>
> 2. Los que estén en posesión del título de Técnico de Empresas y Actividades Turísticas a que se refiere el artículo 2 del Real Decreto 865/1980, de 14 de abril, tendrán además idénticos derechos académicos que quienes obtengan el título de Diplomado en Empresas y Actividades Turísticas".

Con relación al segundo de los requisitos -concurrencia de interés público-, también debe entenderse cumplido, pues según consta en la Exposición de Motivos del Anteproyecto:

> "La creación de un colegio de profesionales del turismo previsiblemente impactará de forma muy positiva en la calidad de su actividad, en su capacidad de interlocución y negociación institucional y el logro de sus resultados socioeconómicos con el beneficio que ello generará en el conjunto de la sociedad en un sector estratégico para la Comunidad de Madrid, que ha resultado especialmente castigado en el escenario económico existente como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19.
>
> (…)

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 12590781572426616763 85

Por otra parte, en los últimos años, se ha experimentado una creciente sensibilización y preocupación por la relación entre turismo y medio ambiente, tanto por parte de las Administraciones públicas, como de los consumidores y la sociedad en su conjunto, a fin de lograr una mayor calidad de vida. A su vez, en el ámbito empresarial, dentro de los planes de desarrollo de numerosas empresas, se están incluyendo, progresivamente, políticas corporativas de protección y respecto al medio ambiente en el sector turístico, conscientes de la necesidad de conseguir una mayor competitividad, así como, de garantizar al propio tiempo la sostenibilidad y disponibilidad de recursos naturales futuros, sin que resulte incompatible con el crecimiento económico.

(…)

Sin olvidar que, a través de la representación que ejercerá el colegio profesional, que responde al modelo de adscripción voluntaria, se fortalecerá la interlocución con los poderes públicos creando una vía de colaboración con las Administraciones públicas para el óptimo ejercicio de sus funciones que redundará, a su vez, en el fortalecimiento del sector turístico en la Comunidad de Madrid.

Así, se considera que el interés público en la creación de un Colegio Oficial de Profesionales del Turismo queda suficientemente acreditado, justificándose su consideración como Corporación de Derecho público, en la que se integren los profesionales que posean la titulación requerida, garantizando el rigor y la calidad de los servicios profesionales que se presten a usuarios y consumidores en el ámbito del turismo.

Por ello, a petición de un colectivo representativo de profesionales interesados, agrupados en la Asociación Española de Profesionales del Turismo, previo informe de la Consejería de Cultura y Turismo, y a la vista del marco jurídico y social expuesto, se considera oportuno y necesario proceder a la creación del Colegio Oficial de Profesionales del Turismo de la Comunidad de Madrid, como corporación de derecho público.

En consecuencia, concurren razones de interés general, que aconsejan acometer la tramitación legal en cuestión (…)”.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 12590781572426616763 85

Sentado lo anterior, y admitido que se cumplen las condiciones exigidas legalmente para la creación de un Colegio Profesional, es preciso analizar el contenido del Anteproyecto sometido a Informe.

Respecto al **título**, de conformidad con la Directriz 6 de la Resolución de 28 de julio de 2005, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, Directrices), se identifica como "Anteproyecto de Ley".

Conforme establece la Directriz 7, el nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y el objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial, aspecto que se cumplimenta debidamente en este caso.

La **parte expositiva** describe el contenido de la norma e indica su objeto y finalidad así como las competencias en cuyo ejercicio se dicta, por lo que cumple con el contenido que le es propio, en consonancia con lo previsto en las Directriz 12.

También se indica que el Anteproyecto de ley es coherente con los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y en el artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación de la norma a dichos principios, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada en el Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala lo siguiente:

> "(…) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal ("quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios") va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos" (el subrayado es nuestro).

En cuanto a la **parte dispositiva**, el Proyecto que se somete a informe se compone de cuatro artículos, cuatro disposiciones transitorias, una derogatoria y una final.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 12590781572426661676385

El **artículo 1** define la naturaleza y el régimen jurídico del Colegio Profesional, en consonancia con lo establecido en los artículos 1 y 6 de la Ley 2/1974 y en los artículos 2 y 15 de la Ley 19/1997.

El **artículo 2** circunscribe el ámbito territorial de actuación del Colegio Profesional a la Comunidad de Madrid. Ello es acorde con la configuración del territorio como límite general al ejercicio de las competencias, criterio éste que ha sido reiteradamente tratado por la doctrina y también por la jurisprudencia que reconoce que la legislación autonómica tiene un carácter de formación limitada *"ratione loci"*, así como que el principio de territorialidad de las competencias, implícito en el sistema de autonomías políticas, debe necesariamente condicionarla (STC 87/1985 y STC 40/1998).

Se adecúa, asimismo, a lo preceptuado en el artículo 6.3 de la Ley 19/1997 en tanto dispone que *"No podrán crearse Colegios Profesionales de ámbito territorial inferior al de la Comunidad de Madrid".*

El **artículo 3** se refiere al ámbito personal. Interesa señalar, *prima facie*, que el carácter voluntario que establece en cuanto a la colegiación es conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 19/1997. Asimismo, respeta el contenido del artículo 3, apartado 2, de la Ley 2/1974, que establece que, "*será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal*", pues no se ha dictado aún la norma estatal que habrá de desarrollar este precepto.

En este sentido, resulta procedente traer a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 3/2013, de 17 de enero, en la que se determina:

> "Antes de la reforma operada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, con la que se adaptan diversas Leyes estatales a la Directiva 2006/123/CE, la Ley 2/1974, de 13 de febrero, consagraba un modelo único de colegio profesional caracterizado por la colegiación obligatoria, pues los profesionales estaban obligados a colegiarse para «el ejercicio de las profesiones colegiadas». Tras su reforma, el legislador estatal ha configurado dos tipos de entidades corporativas, las voluntarias y las obligatorias. El requisito de la colegiación obligatoria constituye una barrera de entrada al ejercicio de la profesión y, por tanto, debe quedar limitado a aquellos

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 12590781572426661676385

casos en que se afecta, de manera grave y directa, a materias de especial interés público, como la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas, y la colegiación demuestre ser un instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios, tal y como se deduce de la disposición transitoria cuarta de esta misma norma. En definitiva, los colegios profesionales voluntarios son, a partir de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, el modelo común, correspondiendo al legislador estatal, conforme a lo establecido en el art. 3.2, determinar los casos en que la colegiación se exige para el ejercicio profesional y, en consecuencia, también las excepciones, pues éstas no hacen sino delimitar el alcance de la regla de la colegiación obligatoria, actuando como complemento necesario de la misma. La determinación de las profesiones para cuyo ejercicio la colegiación es obligatoria se remite a una Ley estatal previendo su disposición transitoria cuarta que, en el plazo de doce meses desde la entrada en vigor de la Ley, plazo superado con creces, el Gobierno remitirá a las Cortes el correspondiente proyecto de Ley y que, en tanto no se apruebe la Ley prevista, la colegiación será obligatoria en los colegios profesionales cuya Ley de creación así lo haya establecido" (el subrayado es nuestro).

Este precepto establece también los títulos universitarios cuya posesión posibilitarán la inscripción en el Colegio profesional, que se corresponden con los previstos en el Real Decreto 259/1996 en los términos que ya se han señalado en este informe.

El **artículo 4** especifica el régimen de relaciones del Colegio con la Comunidad de Madrid, con sujeción a lo señalado en el artículo 4, apartado 1, de la Ley 19/1997.

En relación con las **disposiciones de la parte final** debe señalarse que las mismas son conformes con lo previsto en las Directrices 38 y siguientes, si bien en relación con la **Disposición Transitoria primera,** que enumera las funciones de la "Comisión gestora" que habrá de constituirse en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley, se advierte que, por razones de seguridad jurídica, sería conveniente introducir alguna indicación más precisa acerca de la composición de dicha Comisión y del modo en que sus miembros han de ser designados.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 12590781572426616763 85

Así mismo, por idénticas razones de seguridad jurídica, se sugiere que se valore por el prenormador la oportunidad de dar publicidad a la constitución de dicha Comisión, mediante la correspondiente publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el **Anteproyecto de Ley de creación del Colegio Oficial de profesionales del Turismo,** sin perjuicio de las observaciones formuladas en este informe.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

El Letrado-Jefe del Servicio Jurídico

Firmado digitalmente por: CHAMORRO PEREZ ANGEL
Fecha: 2022.06.16 09:13

Ángel Chamorro Pérez

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Firmado digitalmente por: BANCIELLA RODRIGUEZ-MIÑON LUIS
Fecha: 2022.06.16 10:24

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO. CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 1259078157242661676385