



Comunidad de Madrid

MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL COLEGIO OFICIAL DE PROFESIONALES DEL TURISMO DE LA COMUNIDAD DE MADRID.

FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO.

Consejería/Órgano proponente	Consejería de Presidencia, Justicia e Interior	Fecha inicial	
Título de la norma	LEY DE CREACIÓN DEL COLEGIO OFICIAL DE PROFESIONALES DEL TURISMO DE LA COMUNIDAD DE MADRID.		
Tipo de Memoria	<input checked="" type="checkbox"/> Extendida <input type="checkbox"/> Ejecutiva		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	La inexistencia de un colegio profesional en un ámbito en el que resulta oportuno y necesario, ya que 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.		
Objetivos que se persiguen	La creación del Colegio Oficial de profesionales del Turismo, al resultar suficientemente acreditado el interés público concurrente, 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.		





Comunidad de Madrid

Principales alternativas consideradas	No se ha contemplado otra alternativa, pues la normativa aplicable exige que la creación de los colegios profesionales se realice mediante ley de la Asamblea (artículo 6 de la Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid).
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	Ley

Estructura de la norma	Cuatro artículos, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final.
Informes a recabar	<p>Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.</p> <p>Informes por impacto por razón de género, de orientación sexual y en materia de familia, infancia y adolescencia.</p> <p>Informe de la Dirección General competente en materia de Turismo.</p> <p>Informe de Observaciones de las Secretarías Generales Técnicas.</p> <p>Informe de legalidad de la Secretaria General Técnica.</p> <p>Abogacía General de la Comunidad de Madrid.</p>





Comunidad de Madrid

Trámite de audiencia/Información Públicas	<p>Se prescindirá del trámite de consulta pública, en virtud del artículo 5.4 d) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, ya que la norma no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.</p> <p>Se someterá a trámite de audiencia e información públicas, regulado en el artículo 60.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril y el artículo 9 del Decreto 52/2021.</p>	
ANÁLISIS DE IMPACTOS		
Adecuación al orden de competencias	<p>La competencia de la Comunidad de Madrid se fundamenta en el artículo 27.6 de su Estatuto de Autonomía, según el cual, corresponde a la Comunidad de Madrid, en el marco de la legislación básica del Estado, la competencia de desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución, en materia de Colegios Profesionales. Igualmente, el Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Madrid competencia exclusiva en materia de promoción y ordenación del turismo dentro de su ámbito territorial en el artículo 26.1.21, así como en lo referente al fomento del desarrollo económico de la Comunidad, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional, tal como prevé el artículo 26.1.17.</p> <p>Esta disposición se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 21 d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.</p>	
Impacto económico y presupuestario	Efectos sobre la economía en general	Del contenido del proyecto no se derivan efectos directos sobre la economía en general ni en los presupuestos de la Comunidad de Madrid.





Comunidad de Madrid

	En relación con la competencia	<input checked="" type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: <input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: poner en euros € <input checked="" type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas.





Comunidad de Madrid

	<p>Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración de la Comunidad de Madrid</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> No afecta a los presupuestos de la Administración de la Comunidad de Madrid.</p>	<p><input type="checkbox"/> Implica un gasto.</p> <p><input type="checkbox"/> Implica un ingreso.</p> <p>Cuantificación estimada: de €</p>
Impacto por razón de género		<p><input type="checkbox"/> Negativo <input checked="" type="checkbox"/> Neutro <input type="checkbox"/> Positivo</p>
Impacto por razón de orientación sexual e identidad de género		<p><input type="checkbox"/> Negativo <input checked="" type="checkbox"/> Neutro <input type="checkbox"/> Positivo</p>
Impacto en materia de familia, infancia y adolescencia		<p><input type="checkbox"/> Negativo <input checked="" type="checkbox"/> Neutro <input type="checkbox"/> Positivo</p>
Otras consideraciones	Ninguna	





Comunidad de Madrid

La presente memoria se ha elaborado en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

El citado Decreto dispone en su artículo 1 que “tiene por objeto el establecimiento del procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general de la Comunidad de Madrid, así como su simplificación”, siendo de aplicación las previsiones contenidas en el mismo a “los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley, proyectos de decretos legislativos y resto de proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros”. Respecto a la memoria, el artículo 4.2 del Decreto la considera como un trámite necesario en el procedimiento para la elaboración de disposiciones normativas de carácter general. Será redactada por el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de éste. El centro directivo competente para la realización de la memoria actualizará el contenido de la misma con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas.

I. OPORTUNIDAD DE LA NORMA Y ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN.

Los principios de buena regulación se recogen en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el artículo 2 del citado Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

El objetivo de la propuesta normativa es la creación del Colegio Oficial de profesionales del Turismo.

En efecto, si bien desde el pasado siglo el turismo constituye un sector vital dentro del marco global económico de la Comunidad de Madrid, en los últimos





Comunidad de Madrid

años la actividad turística ha venido creciendo aún más en volumen y complejidad. Su peso y significado en la economía regional y en el desarrollo de los sectores económicos con ella relacionados trae consigo la conveniencia de dotar al colectivo de profesionales de este sector de una fórmula organizativa que le aporte los elementos ordenadores y deontológicos indispensables para poder ejercer la actividad profesional con el rigor y la dignidad que la sociedad le exige.

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.

Dichos profesionales son los que ostentan las titulaciones oficiales incluidas en el ámbito personal del colegio, conforme resulta, tanto del informe emitido con anterioridad a la tramitación del anteproyecto propiamente dicho, por la Dirección General proponente el 2 de marzo de 2021 -basado a su vez en un informe de la Dirección General de Turismo de 31 de enero de 2020-, como del informe evacuado, una vez iniciada dicha tramitación, por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de fecha 7 de febrero de 2022.

Por otra parte, en los últimos años, se ha experimentado una creciente sensibilización y preocupación por la relación entre turismo y medio ambiente, manifestada no solo por las Administraciones Públicas, sino también por 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.





Comunidad de Madrid

Todo ello, ha dado lugar a unos profesionales cuya formación les posibilita trabajar para conseguir el equilibrio entre la protección del medio ambiente y el crecimiento económico, dotando, mediante la creación de un colegio profesional, a un amplio colectivo de una organización adecuada que garantice su representación y la defensa sus intereses profesionales.

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.

Consecuentemente, a petición de un colectivo representativo de profesionales interesados, agrupados en la Asociación Española de Profesionales del Turismo - según se recoge en el informe de la Consejería de Cultura y Consumo, cuenta con más de 3000 asociados-, se considera oportuno y necesario proceder a la creación del Colegio Oficial de Profesionales del Turismo de la Comunidad de Madrid.

Y, por tanto, concurren razones de interés general, que aconsejan acometer la tramitación legal en cuestión, conforme a los principios de necesidad y eficacia, así como a los de proporcionalidad y eficiencia, ya que puesta de manifiesto la oportunidad y necesidad de la creación del colegio citado, la única vía para su consecución es la aprobación de una ley, tal como resulta del artículo 6 de la Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid.

Así, en el ejercicio de la potestad legislativa, y para dar cumplimiento al objetivo perseguido con la tramitación del anteproyecto de ley, la creación del





Comunidad de Madrid

colegio oficial de profesionales del Turismo, se actúa de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, ya que la ley, en sentido formal es el instrumento preciso para la creación de colegios profesionales en el ámbito de la Comunidad de Madrid, ex artículo 6 de la Ley 19/1997.

De acuerdo con el principio de seguridad jurídica, la propuesta normativa es coherente con el ordenamiento jurídico, estatal y autonómico, así como con el de la Unión Europea, generando un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre; y, conforme al principio de proporcionalidad, incluye tan solo la regulación imprescindible para atender el objetivo de la norma en cuestión. Su contenido también resulta acorde con el principio de eficiencia, pues su aprobación no supone el establecimiento de cargas administrativas innecesarias o accesorias para los ciudadanos; así mismo, se supedita plenamente al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Por último, en aplicación del principio de transparencia, la Comunidad de Madrid posibilitará que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración del anteproyecto mediante la evacuación del trámite de audiencia e información públicas.

II. TÍTULO COMPETENCIAL.

La competencia de la Comunidad de Madrid se fundamenta en el artículo 27.6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, según el cual, corresponde a ésta, en el marco de la legislación básica del Estado, la competencia de desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución, en materia de Colegios Profesionales. Igualmente, el Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Madrid competencia exclusiva en materia de promoción y ordenación del turismo dentro de su ámbito territorial en el artículo 26.1. 21, así como en lo referente al fomento del desarrollo económico de la Comunidad, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional, tal como prevé el artículo 26.1.17.





Comunidad de Madrid

III. ANÁLISIS JURÍDICO EN RELACIÓN CON EL DERECHO NACIONAL, DE LA UNIÓN EUROPEA E IMPACTO EN OTRAS NORMAS AUTONÓMICAS.

El anteproyecto de ley en tramitación no afecta a ninguna disposición normativa de ámbito estatal ni comunitario europeo, ya que su finalidad es la creación de un colegio profesional, ni tiene por objeto la derogación de ninguna norma concreta, sin perjuicio de lo dispuesto en la cláusula derogatoria única.

IV.- ANÁLISIS DE IMPACTOS.

1.- Impacto económico. El anteproyecto de ley propuesto en sí mismo no conlleva ningún impacto económico directo en el mercado, según se recoge en el informe emitido por la Consejería de Hacienda, Economía y Empleo, su aprobación no tiene impacto directo sobre la economía en general ni efectos significativos en la economía de mercado.

En efecto, el proyecto no tiene impacto sobre la unidad de mercado en el territorio nacional dado que tiene por objeto la creación de un colegio profesional en el que la colegiación será voluntaria, de conformidad con lo establecido en la Ley Ómnibus. Se considera por tanto nula la incidencia del proyecto sobre la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica, en las que se fundamenta la unidad de mercado.

Tampoco incide en la libre competencia, tal como se desarrolla en la contestación a las observaciones de la Dirección General de Economía.

2.- Impacto presupuestario. En el mismo sentido que en el apartado anterior, el anteproyecto de ley propuesto no conlleva ningún impacto presupuestario, ya que no producirá efectos en los ingresos y gastos públicos de la Comunidad de Madrid.

3.- Impacto por razón de género. De conformidad con lo previsto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, se informa ha informado por la Dirección





Comunidad de Madrid

General de Igualdad que, examinado el objeto y contenido del anteproyecto de ley, que no se aprecia impacto por razón de género y que, por tanto, no incide en la igualdad de efectiva entre mujeres y hombres.

4.- Impacto en la infancia, adolescencia y familia. De acuerdo con el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y en la Disposición Adicional Décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, se ha informado que el anteproyecto de ley carece de impacto en la infancia, adolescencia y familia.

5.- Impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género. De conformidad con el artículo 21.2 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 y 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, esta disposición carece de impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género.

6.- Detección y medición de cargas administrativas. El anteproyecto no implica el establecimiento de cargas administrativas innecesarias o accesorias para los ciudadanos.

V. CONTENIDO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.

A) Contenido.

El objeto del anteproyecto de ley es la creación del Colegio Oficial de profesionales del Turismo como corporación de derecho público.

Por ello, el contenido del texto propuesto es el siguiente:

En el artículo 1 se contempla la naturaleza y el régimen jurídico del colegio; en el artículo 2, su ámbito territorial, en el artículo 3 el ámbito personal, y, en el artículo 4 las relaciones con la Comunidad de Madrid.





Comunidad de Madrid

Así mismo, se regula la comisión gestora (disposición transitoria primera), la asamblea constituyente, que aprueba o censura la actuación de la comisión gestora (disposición transitoria segunda), el régimen de recursos de los actos realizados por la comisión gestora (disposición transitoria tercera), y la inscripción y publicación de los estatutos colegiales (disposición transitoria cuarta).

Consecuentemente, la estructura de la norma vendrá constituida por: cuatro artículos, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria de normas de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en la ley en cuestión y una disposición final, relativa a su entrada en vigor.

B) Descripción de la tramitación.

La tramitación se fundamenta en la aplicación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

La Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, ha promovido el anteproyecto al que se acompaña la presente Memoria de Análisis de Impacto Normativo, que será objeto de actualización continua, de acuerdo con el artículo 7.5 del Decreto 52/2021.

Se ha prescindido del trámite de consulta pública, ya que la ley de creación del Colegio Oficial de Profesionales del Turismo no impondrá obligaciones relevantes para sus destinatarios, tal como contempla el artículo 5.4 d) del citado Decreto, pues la colegiación será voluntaria y no se establece ninguna obligación de carácter relevante.

Será evacuado trámite de audiencia e información públicas, tal como previenen los artículos 60.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, y 9 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.





Comunidad de Madrid

Se han emitido los informes siguientes:

- Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 8 de febrero de 2022, cuyas observaciones han sido, en esencia, acogidas, debiendo precisar que la relativa a la modificación de los preceptos de la Ley 19/1997, 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid, que hacen referencia a la Consejería de Presidencia no se entiende necesaria, habida cuenta de la previsión contenida en la disposición derogatoria, de carácter genérico, ya que se refiere a las normas de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en la propia ley.

A mayor abundamiento, la Ley de Colegios Profesionales precisa de muchas y más profundas modificaciones, que aconsejarían la promulgación de una nueva ley, por lo que la utilización de la aprobación de la Ley de creación del Colegio Oficial de Profesionales del Turismo con el fin sugerido no parece que pueda resultar el cauce más adecuado.

- Informe de impacto de género de la Dirección General de Igualdad, de 23 de diciembre de 2021, evacuado de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.3 c) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, en relación con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y según el cual no se aprecia impacto por razón de género.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, de 23 de diciembre de 2021, de la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, emitido en aplicación del artículo 7.3 c) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, en relación con el artículo 21.2 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 y 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. Según dicho informe se aprecia un impacto nulo por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género.





Comunidad de Madrid

- Informe de impacto en la infancia, la adolescencia y la familia de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de 30 de diciembre de 2021, evacuado, de acuerdo con el artículo 7.3 c) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, en relación con el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas. Se concluye que no genera ningún impacto en la materia.

- Informes de observaciones de las Secretarías Generales Técnicas, en virtud del artículo 4.3 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo. En este sentido, ha formulado observaciones la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con fecha 7 de febrero de 2022, que han sido acogidas en su totalidad.

- Informe de la Dirección General de Economía (en adelante, DGE), de 4 de febrero de 2022, cuyas sugerencias no se acogen por los motivos que se expondrán a continuación. Las observaciones contenidas en dicho informe se centran en los siguientes aspectos:

1º) La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) ha venido pronunciándose de forma reiterada sobre los colegios profesionales, principalmente, sobre aquellos aspectos de su legislación y actividades que, de una forma u otra, no contribuyen a la mejora regulatoria ni a la construcción de un entorno favorecedor del acceso a la libre competencia y el libre mercado.

Y se citan algunos párrafos del expediente de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia IPN/CNMC/025/21, de 28 de julio de 2021, en los que, según el informe de la DGE, se podría apreciar la posición de este organismo sobre los colegios profesionales.

Sin embargo, los párrafos citados se extraen del apartado de “Valoraciones” de dicho expediente, y no se refieren a los colegios profesionales, en general, sino que se trata del informe sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Colegios





Comunidad de Madrid

Oficiales de Ingenieros Técnicos de Minas y Grados en Minas y Energía y de su Consejo General. Y, en base a los estatutos presentados se realizan observaciones y recomendaciones respecto a: 1º) la obligatoriedad de colegiación, 2º) la representación institucional exclusiva, 3º) la “hermandad entre colegiados”, 4º) el ejercicio profesional bajo forma societaria y, 5º) el visado. De hecho, se cita el artículo 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre (Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio), que se refiere a la prohibición de imponer en la normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de la misma un régimen de autorización, salvo con carácter excepcional, si concurren una serie de condiciones - necesidad, proporcionalidad y no discriminación-, que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen.

En cambio, el anteproyecto de ley de creación del Colegio Oficial de Profesionales del Turismo no prevé ningún régimen de autorización ni para el acceso, ni para el ejercicio de ninguna profesión; por lo que dicho artículo 5 no resulta aplicable.

Por otro lado, en el apartado de “Antecedentes” del mencionado Expediente la CNMC cita expresamente unos documentos como “de referencia en cuanto a la posición de la CNMC sobre colegios profesionales”. Dichos documentos son el Informe de 2008 sobre el sector de servicios profesionales y los colegios profesionales (en adelante, Informe de 2008), el Informe de 2012 sobre los Colegios profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios (en adelante, Informe de 2012) y el Informe de 2013 del Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales (en adelante, Informe de 2013).

En ninguno de esos Informes de la DGE se alcanza la conclusión a la que llega la DGE más adelante de que, en el caso de que la colegiación no sea obligatoria, proceda cuestionarse la creación y existencia misma de un colegio profesional, por devenir en innecesaria. Si se siguiera dicho criterio, sensu contrario, sólo procedería la creación y existencia de los colegios profesionales





Comunidad de Madrid

cuando se estableciera la colegiación obligatoria por ley estatal para el ejercicio de una determinada profesión, cuando precisamente, la colegiación debe ser, por regla general, voluntaria, tras la promulgación de 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 (Ley Ómnibus).

En su lugar, el Informe de la CNMC de 2008 sobre el sector de servicios profesionales y los colegios profesionales concluye que: “El sector de los servicios profesionales tiene un peso relevante en la economía por su papel como suministrador tanto de bienes finales como de inputs para otros bienes y servicios. Por ello su correcto funcionamiento y, en concreto, la existencia de una regulación adecuada del sector resulta de vital importancia”.

El Informe de la CNMC de 2012 realiza la siguiente recomendación: “Sexta. En caso de mantenerse actividades profesionales en las que la colegiación no sea obligatoria, evitar que los Colegios Profesionales mantengan privilegios que provoquen distorsiones a la competencia efectiva. Se recomienda al Gobierno y a las Comunidades Autónomas que las leyes de creación de Colegios, las leyes sectoriales de regulación económicas y los estatutos profesionales:

No atribuyan a los colegios fines de representación institucional exclusiva de las profesiones cuando el ejercicio de dichas profesiones no requiera la colegiación.

No establezcan exclusividades de uso de una denominación profesional cuando la colegiación no sea obligatoria, por poder suponer discriminación para los profesionales no colegiados e incluso impedirles acceder a determinados ámbitos de ejercicio profesional.”

En este caso, el anteproyecto de ley de creación del Colegio Oficial de Profesionales del Turismo de la Comunidad de Madrid no establece la colegiación obligatoria, ni ningún privilegio a favor de éste que pueda distorsionar la competencia efectiva, no atribuye a este colegio un fin de





Comunidad de Madrid

representación institucional exclusiva y tampoco establece exclusividad de uso de una denominación profesional.

El anteproyecto de ley de creación del Colegio Oficial de Profesionales del Turismo de la Comunidad de Madrid tampoco vulnera ninguna de las Recomendaciones del Informe de la CNMC de 2013, debiendo tener en consideración, en cualquier caso, que se trata de meras recomendaciones, no del régimen jurídico aplicable a la materia en cuestión.

De hecho, ha de recordarse que la creación y existencia de colegios profesionales se recoge en el propio texto constitucional, concretamente, en su artículo 36, que remite a la ley la regulación de las peculiaridades propias del régimen jurídico de los colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas.

2º) La DGE, al cuestionarse la necesidad de crear una nueva corporación de Derecho público en nuestra región, especifica que “el anteproyecto se autojustifica con argumentos varios como la representación de los profesionales, la interlocución de estos con los poderes públicos y el fortalecimiento del sector turístico de la Comunidad de Madrid”.

Sin embargo, entre estos argumentos que relaciona la DGE no incluye el fundamental que consiste en el objetivo que se persigue con la creación del Colegio Oficial de Profesionales del Turismo de la Comunidad de Madrid. Este objetivo es el que se consigna en la MAIN y constituye precisamente la principal justificación de su consideración como corporación de Derecho Público.

Así, en la Ficha del Resumen Ejecutivo de la MAIN se consigna como “Objetivos que se persiguen” dentro del apartado de “Oportunidad de la Propuesta”: “...justificándose su consideración como corporación de Derecho público...garantizando el rigor y la calidad de los servicios profesionales que se presten a usuarios y consumidores”.





Comunidad de Madrid

De hecho, esta MAIN especifica como situación que se regula “la inexistencia de un colegio profesional en un ámbito en el que resulta oportuno y necesario, ya que 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”.

Y en el apartado “II. Oportunidad de la norma” se aclara esta justificación, detallando: “...la actividad turística ha venido creciendo aún más en volumen y complejidad. Su peso y significado en la economía regional y en el desarrollo de los sectores económicos con ella relacionados trae consigo la conveniencia de dotar al colectivo de profesionales de este sector de una fórmula organizativa que le aporte los elementos ordenadores y deontológicos indispensables para poder ejercer la actividad profesional con el rigor y la dignidad que la sociedad le exige.

La creación de un colegio de profesionales del turismo previsiblemente impactará de forma muy positiva en la calidad de su actividad...”.

Esta es la necesidad principal que se pretende satisfacer con la creación de esta corporación de Derecho público, a saber, garantizar el rigor y la calidad de los servicios profesionales que se presten a usuarios y consumidores en el ámbito turístico mediante una fórmula organizativa que le aporte los elementos ordenadores y deontológicos indispensables para ello.

Debe recordarse que uno de los fines esenciales de los colegios profesionales es la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados (artículo 1.3 de la Ley 2/1974) y que corresponde a los colegios profesionales en su ámbito territorial el ejercicio de cuantas funciones redunden en beneficio de la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados (artículo 5.a) de la Ley 2/1974). Así lo dispuso la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre





Comunidad de Madrid

acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, introduciendo este fin esencial y estas funciones en la Ley 2/1974.

Por si parte, el artículo 13.b) de la Ley 19/1997, de 11 de julio, ya estableció como un fin esencial de los colegios profesionales el “promover la constante mejora de la calidad de las prestaciones profesionales de los colegiados”.

Y, el artículo 20.1 de dicho texto normativo preceptúa expresamente:

“Los profesionales integrados en los Colegios Profesionales respectivos deben tener como guía de su actuación el servicio a la comunidad y el cumplimiento de las obligaciones deontológicas propias de la profesión, debiendo los Colegios velar por el cumplimiento de las referidas normas y las disposiciones sobre Defensa de la Competencia y Competencia Desleal, y Ley General de Publicidad”.

3º) La DGE afirma que “nada evidencia que la situación actual adolezca de manifiestas insuficiencias o medios adecuados para la consecución de los fines pretendidos...En el sector afectado por el anteproyecto ya existen asociaciones de libre afiliación por parte de los profesionales, acogedoras de cuantas titulaciones y formaciones académicas diferentes puedan contribuir a la representación y defensa de los colectivos afectados, a la promoción del sector turístico e, incluso, por añadidura, al respeto al medio ambiente, pretensión esta última que el anteproyecto también expone en su cobertura argumental.”

Como se ha señalado en el punto anterior, el fin principal pretendido con la creación del Colegio Oficial de Profesionales del Turismo de la Comunidad de Madrid es precisamente el que no se consigna en la relación de fines que se recogen en las observaciones de la DGE.

Y consiste, básicamente, en garantizar el rigor y la calidad de los servicios profesionales que se presten a usuarios y consumidores mediante una fórmula organizativa que aporte a este sector profesional los elementos





Comunidad de Madrid

ordenadores y deontológicos indispensables para poder ejercer la actividad profesional con el rigor y la dignidad que la sociedad le exige.

Este fin esencial dirigido a la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados, plasmado en cuantas funciones redunden en su beneficio, promoviendo la constante mejora de la calidad de las prestaciones profesionales de los colegiados, es un fin que, como Corporación de Derecho público, amparada por el art. 36 CE, reconoce el propio ordenamiento jurídico, y, por tanto, puede y debe desarrollar un colegio profesional.

En el mismo sentido, ya el Informe de 2008 de la CNMC aconsejaba “redefinir y acotar los fines y funciones de los Colegios Profesionales”, recomendando que la “regulación se debe enfocar desde el punto de vista de los consumidores y no de los profesionales...en dicho fin de ordenación de la profesión es preciso que la Administración tenga un mayor papel, en particular, a través de la posibilidad de iniciar de oficio la revisión de los Estatutos Generales y a través del control previo de los Códigos internos colegiales.” (Recomendación Quinta).

En consonancia, los artículos 16 y 26 de la Ley 19/1997, de 11 de julio imponen una previa calificación de legalidad de los estatutos aprobados por los colegios profesionales antes de proceder a su inscripción en el Registro de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid y ser publicados en el BOCM. Y, así mismo, el anteproyecto de Ley de creación del Colegio Oficial de Profesionales del Turismo de la Comunidad de Madrid no sólo prevé que la asamblea constituyente deberá aprobar el proyecto de estatutos del colegio aprobado a su vez por la comisión gestora para elevarlos a definitivos con su aprobación, de acuerdo con las prescripciones recogidas en la Ley 19/1997, de 11 de julio, sino que también exige una previa calificación de legalidad por parte de la Consejería competente en materia de colegios profesionales antes de ser inscritos en el Registro de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid y publicados en el BOCM.





Comunidad de Madrid

Y conforme al artículo 8 de la Ley 19/1997, de 11 de julio, los Colegios Profesionales no adquieren personalidad jurídica desde que, estando en vigor la Ley de su creación, se constituyan sus órganos de gobierno. Órganos de gobierno que no podrán constituirse conforme a unos estatutos que no han superado previamente ese control de calificación de legalidad.

En definitiva, los colegios profesionales son corporaciones de derecho público, mientras que las asociaciones, por su propia definición constitucional y legislativa tienen un carácter privado, y no se encuentran obligadas al cumplimiento de fines de relevancia pública. Tampoco tiene la obligación, por su mera constitución, de velar por el respeto a las obligaciones deontológicas propias de los asociados que la integran, ni salvaguardar la satisfacción de los intereses generales relacionados con el ejercicio de las correspondientes profesiones, ni la obligación de velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre Defensa de la Competencia y Competencia Desleal y Ley General de Publicidad.

Las asociaciones se constituyen mediante un acuerdo privado de voluntades, adquiriendo personalidad jurídica y plena capacidad de obrar desde que otorgan un acta fundacional en la aprueban libremente sus estatutos, que puede ser formalizada en documento privado. El único requisito imprescindible que se establece es que sus finalidades sean lícitas. Y tienen derecho a la inscripción en el Registro de Asociaciones con independencia de los fines lícitos, particulares o de interés general, a los que tiendan sus actividades.

Por lo que se considera que, conforme a su configuración legal, las asociaciones no son un medio adecuado para la consecución de los fines principales pretendidos con la creación del Colegio Oficial de Profesionales del Turismo de la Comunidad de Madrid.

Así mismo, el Informe de la CNMC de 2012 entiende que los Colegios Profesionales ostentan una especial responsabilidad en su calidad de corporaciones públicas.





Comunidad de Madrid

Y, en definitiva, como especifica la doctrina constitucional resumida en la STC 84/2014, de 29 de mayo de 2014:

“De acuerdo con la doctrina de este Tribunal, la definición legal del correspondiente modelo de colegio profesional puede suponer, siempre que concurren intereses públicos de relevancia constitucional suficiente, una significativa incidencia en la libertad de asociación de sus miembros, que justifica incluso la adscripción forzosa al correspondiente ente corporativo (entre otras muchas, últimamente, STC 144/2013, de 11 de julio, FJ 2).”

En cuanto a la mención que se realiza a “de libre afiliación” como cualificación de las asociaciones existentes, debemos recordar que la colegiación en el proyectado Colegio Oficial de Profesionales del Turismo de la Comunidad de Madrid es voluntaria. Luego, ninguna incidencia puede tener esa especificación al objeto de nuestro análisis.

4º) La DGE señala que “el anteproyecto no admite como posibles colegiados a profesionales tales como titulados en Historia, Geografía o Medio Ambiente, directamente relacionados y portadores de un indudable bagaje formativo acorde con los fines que se pretenden salvaguardar”.

A este respecto debe tenerse en consideración que dichos titulados se encuentran incluidos en el ámbito en sus respectivos colegios profesionales, de Filosofía y Letras los dos primeros, y de ambientólogos el último.

5º) Se asevera por la DGE que “La creación de una corporación de derecho público no es inocua a la simplificación legislativa, a las cargas de la Administración ni a la permanente voluntad desbrozadora de los poderes públicos para facilitar el acceso y el ejercicio de profesiones y actividades económicas”.

Pero dicho aserto no se encuentra soportado en ningún argumento o dato adicional específico, y ningún perjuicio implica la ley proyectada respecto a la simplificación legislativa como tampoco comporta cargas adicionales.





Comunidad de Madrid

Por otra parte, con la creación del colegio en cuestión no se establece limitación a actividad económica alguna, antes bien, puede concluirse que se potencia la actividad económica de turismo a través de la mejora en la calidad de los servicios turísticos a prestar. Tampoco se genera ninguna limitación al acceso y al ejercicio de profesiones, dado que la colegiación será voluntaria.

Debe diferenciarse entre los requisitos de acceso a una profesión, que serán los establecidos por el correspondiente título habilitante expedido o/y homologado por el Estado y los requisitos de ejercicio de dicha profesión una vez obtenido dicho título, que sólo se verán limitados cuando la colegiación se imponga como obligatoria o se impongan requisitos adicionales de otro tipo, lo que no sucede en el presente caso.

6º) Manifiesta su sorpresa la DGE respecto a la afirmación contenida en la MAIN de que la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia, pues, según señala, “los informes de la CNMC advierten, sobre todo, de los peligros de restricción y obstáculos a la libre competencia que los estatutos de los colegios oficiales pueden establecer en el desarrollo normativo del Colegio correspondiente. Es un peligro evidente en el caso que nos ocupa que el desarrollo de una actividad, no sujeta a colegiación obligatoria, empezara a producir normativa que directa o indirectamente, condicionara el ámbito de libre desarrollo existente e innecesariamente cercado”.

En primer lugar, los estatutos que en su día se aprueben por el colegio deberán ser objeto de previa calificación de legalidad por la consejería competente antes de proceder a su inscripción.

En segundo lugar, no cabe compartir la consideración de la “evidencia” del peligro que afirma categóricamente la DGE en el supuesto del Colegio Oficial de Profesionales del Turismo de la Comunidad de Madrid. Precisamente, la Ley 19/1997 impone la obligación a los colegios profesionales de cualquier tipo que velen por las disposiciones sobre Defensa de la competencia y Competencia Desleal (artículo 20.1). Si los estatutos no permiten a los órganos del colegio aprobar normas que vulneren dichas





Comunidad de Madrid

disposiciones, difícilmente se podrá efectuar dicho desarrollo normativo. Lo que en modo alguno puede propugnarse es la prohibición *ad cautelam* de crear un nuevo colegio profesional, a fin de evitar el hipotético supuesto de que pudiera producirse una infracción de la normativa sobre defensa de la competencia.

Y, en cualquier caso, la CNMC, como órgano encargado de velar y hacer cumplir dichas disposiciones siempre podrá intervenir en el ejercicio de las funciones que le son propias, llegado el caso. Pero aún es menos “evidente” por cuanto la DGE señala, de forma específica, que seguiría siendo una actividad no sujeta a colegiación obligatoria, cuando los informes de la CNMC que cita se refieren a un caso en el que precisamente se había establecido la colegiación obligatoria.

7º) Respecto a la afirmación realizada por la DGE, en el sentido de que “la línea argumental de la CNMC” considere una “situación de transitoriedad que viven los colegios y servicios profesionales, que están pendientes de una reforma global desde hace más de una década”, ha de resaltarse que el Informe de la CNMC de 2012 constataba en sus conclusiones lo siguiente:

“En la actualidad, y con el matiz de las obligaciones de colegiación que las reformas anteriores dejaron pendientes, puede decirse que la normativa horizontal nacional constituye un marco adecuado para el funcionamiento de la competencia en los mercados de servicios profesionales.”

Y añade: “De hecho, la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Hacia un mejor funcionamiento del mercado único de servicios, partiendo de los resultados del proceso de evaluación recíproca de la Directiva de servicios” (COM (2011) 20 final) hace una valoración muy positiva de cada una de las reformas operadas en la legislación de Colegios Profesionales en España.”

Y, cualquier caso, la conveniencia de una nueva regulación de los colegios profesionales no justifica en modo alguno que no pueda crearse un nuevo colegio conforme a la normativa vigente.





Comunidad de Madrid

8º) La DGE concluye en sus observaciones opinando que “el ámbito normativo que estamos considerando no necesita en estos momentos la adición de nuevas normas y nuevas corporaciones de derecho público que, ponderadamente, no aportarán un valor añadido atendiendo a su insuficiente necesidad, a la probada onerosidad para el sector público y a la cuestionable consecución de los fines que se pretenden obtener.”

Debe en este punto reiterarse que la adición de una nueva norma viene impuesta por el artículo 6.1 de la Ley 19/1997, de 11 de julio, que requiere de la promulgación de una ley de la Asamblea de Madrid para proceder a la creación de un Colegio Profesional.

Y la creación de una nueva corporación de derecho público que en este caso se propone sí se considera necesaria a fin de preservar la protección de los consumidores y usuarios respecto a los servicios profesionales prestados por titulados en ramas concernientes al turismo, procurando la excelencia en la calidad en los servicios prestados, lo que redundará en el crecimiento del sector turístico de la Comunidad de Madrid; valores añadidos que generará la creación del Colegio Oficial de Profesionales del Turismo de la Comunidad de Madrid. Dicho fin esencial, así como los restantes motivos que justifican la creación del colegio, en los términos ya expuestos con anterioridad, no puede dejarse al criterio de la voluntad de particulares expresado a través de las asociaciones del sector porque no tienen impuesta por ley la obligación de perseguirlo, pudiendo constituirse y modificar sus estatutos en función únicamente de la consecución de fines privados que pueden plasmar incluso mediante documentos privados.

En suma, la DGE omite el fin esencial que justifica la creación del colegio proyectado para atender a la necesidad y oportunidad detectadas, que se ha consignado expresamente en esta MAIN.

En cuanto a la “probada onerosidad para el sector público” que la DGE refiere en sus observaciones, no puede considerarse “probada”, ni siquiera existente, ya que no se fundamenta en ningún dato económico.





Comunidad de Madrid

Así mismo, cabe resaltar que la creación del Colegio Oficial de Profesionales del Turismo de la Comunidad de Madrid no requerirá de una mayor incorporación de efectivos o de recursos materiales a los ya existentes en la Administración de la Comunidad de Madrid porque ninguna estructura, espacio físico o personal adicional se precisa ni para la tramitación inicial de su constitución ni para su funcionamiento posterior.

El artículo 4 de la Ley 19/1997 establece la forma de relacionarse los colegios profesionales con la Comunidad de Madrid. Y el Registro de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid, dependiente de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se encuentra ya creado y en funcionamiento, disponiendo de una sede física y empleados públicos ya asignados con anterioridad que no se incrementarán como consecuencia de la creación del colegio; lo mismo puede predicarse respecto de la consejería cuyo ámbito de competencias tiene relación con la profesión de turismo.

Igualmente, resulta oportuno destacar que, conforme al artículo 5 de la Ley 19/1997, la Comunidad de Madrid puede atribuir posteriormente a dicho colegio competencias administrativas y encomendarle la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de su propia competencia, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño. También podrá suscribir “convenios de colaboración para la realización de actividades de interés común, y para la promoción de actuaciones orientadas a la defensa del interés público, y en especial, de los usuarios de los servicios profesionales de los colegiados”.

Así, de lo anterior no cabe deducir la “probada onerosidad para el sector público” que esgrime la DGE.

- Informe de la Dirección General de Turismo, a tenor de lo previsto en el artículo 4.2 c) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, que ha sido emitido el 30 de diciembre de 2021 en sentido favorable.

Así mismo, se evacuarán los informes siguientes:





Comunidad de Madrid

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica, en virtud del artículo 8.5 del citado Decreto 52/2021.
- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, conforme a lo previsto en el artículo 4.2 f) del Decreto 52/2021 y 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.

En Madrid, a la fecha de la firma,

LA DIRECTORA GENERAL DE RECURSOS HUMANOS
Y RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Fdo.: Alejandra Alonso Bernal

