



**SR. CONSEJERA DE GOBERNANZA PÚBLICA Y
AUTOGOBIERNO**

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 20 de junio de 2024, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 94/2024, relativa al **proyecto de Decreto de creación del Euskadiko Ingurumen Zientzietako Tituludunen Elkargo Profesionala / Colegio Profesional de Personas Tituladas en Ciencias Ambientales de Euskadi** (Ref.: **DNCG_DEC_6158/23_04**).

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión el vocal Sr. Beitia Ruiz de Arbulo.

PRESIDENTE:

D. Sabino Torre Díez.

VICEPRESIDENTE:

D. Xabier Unanue Ortega.

VOCALES:

D.^a M.^a Teresa Astigarraga Goenaga.
D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.
D. Iñaki Calonge Crespo.
D.^a M.^a Jesús Urkiola Mendibil.
D.^a M.^a Lourdes Pérez Ovejero.
D.^a Mirari Erdaide Gabiola.

SECRETARIO:

D. Jesús M.^a Alonso Quilchano.

DICTAMEN N.º 87/2024

ANTECEDENTES

- Por Orden de 3 de mayo de 2024 de la Consejera de Gobernanza Pública y Autogobierno se somete a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi el proyecto de decreto señalado en el encabezamiento, que tiene entrada en esta Comisión el mismo día.
- El expediente remitido comprende, además del texto del proyecto de decreto y de la orden acordando la consulta:





- a) Solicitud de creación del Colegio Profesional de Ambientólogas y Ambientólogos de Euskadi, presentada por don Daniel De Luis Rabadán, con fecha 25 de enero de 2019.
- b) Requerimiento de 1 de febrero de 2019 de la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos para la subsanación de defectos en la aportación de documentos necesarios.
- c) Respuesta de la Asociación de Ambientólogos IZE-Euskadi al requerimiento de subsanación, de fecha 12 de abril de 2019.
- d) Resolución de 20 de agosto de 2019 de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, por la que se acuerda someter a información pública el expediente relativo a la creación del Colegio Profesional de Ambientólogas y Ambientólogos de Euskadi (BOPV 9/9/2019).
- e) Informe de 5 de septiembre de 2019 de la Viceconsejería de Medio Ambiente del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, relativo a la creación del Colegio Profesional de Ambientólogas y Ambientólogos de Euskadi,
- f) Resolución de 22 de enero de 2020 de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos por las que se resuelven las alegaciones presentadas en el trámite de información pública.
- g) Informe de la Autoridad Vasca de la Competencia sobre la creación del Colegio Profesional de Ambientólogas y Ambientólogos de Euskadi, de 25 de mayo de 2021.
- h) Requerimiento de 24 de junio de 2021 de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos para la modificación del texto estatutario del colegio.
- i) Memoria de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos relativa a la creación del Colegio Profesional de Ambientólogas y Ambientólogos de Euskadi, de 26 de abril de 2022.
- j) Resolución de 5 de mayo de 2022 de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos y del Director de Calidad Ambiental y Economía Circular, por la que se somete a consulta



previa la elaboración del anteproyecto de Ley de creación del Colegio Profesional de Ambientólogas y Ambientólogos de Euskadi.

- k) Orden de 28 de diciembre de 2022 de la Consejera de Gobernanza Pública y Autogobierno y de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente por la que se acuerda la iniciación del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto de creación del Colegio Profesional de Ambientólogas y Ambientólogos de Euskadi.
- l) Memoria económica elaborada por la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, de fecha 23 de noviembre de 2023.
- m) Informe de 23 de noviembre de 2023 de la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos justificativo de la ausencia de relevancia desde el punto de vista del género.
- n) Memoria de análisis del impacto normativo del proyecto de decreto elaborada por la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, de fecha 23 de noviembre de 2023.
- o) Informe de evaluación de impacto en la constitución, puesta en marcha funcionamiento de las empresas, elaborada por la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, de fecha 23 de noviembre de 2023.
- p) Orden de 1 de diciembre de 2023 de la Consejera de Gobernanza Pública y Autogobierno y de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente de aprobación previa del proyecto de Decreto de creación del Colegio Profesional de Ambientólogas y Ambientólogos de Euskadi.
- q) Alegaciones presentadas por el Colegio de Biólogos de Euskadi, de fecha 2 de enero de 2024.
- r) Informe de la Asesoría Jurídica de 9 de febrero de 2024.
- s) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas de 28 de febrero de 2024.
- t) Informe de Emakunde de 5 de marzo de 2024.
- u) Informe de la Oficina de Control Económico (OCE) de 13 de marzo de 2024.



- v) Memoria sucinta del procedimiento de elaboración, de fecha 15 de abril de 2024.

DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

3. El anteproyecto sometido a dictamen tiene por objeto la creación del Euskadiko Ingurumen Zientzietako Tituludunen Elkargo Profesionala/ Colegio Profesional de Personas Tituladas en Ciencias Ambientales de Euskadi.
4. La exposición de motivos, tras referenciar el ámbito competencial y la normativa marco de la iniciativa, señala que la Asociación de Ambientólogos IZE-Euskadi solicitó la creación del Colegio Profesional de Personas Tituladas en Ciencias Ambientales, de colegiación voluntaria, dando lugar a la oportuna tramitación encaminada a la verificación del fundamento de la petición formulada y de los requisitos legalmente exigibles, entre los que destaca la concurrencia de suficientes razones de interés público que justifiquen el carácter colegiado de la profesión.
5. El anteproyecto se estructura en exposición de motivos, cinco artículos, tres disposiciones transitorias y la disposición final única.
6. El anteproyecto contiene las normas relativas a la creación del colegio, adquisición de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar (artículo 1), así como las disposiciones concernientes al ámbito territorial y personal (artículos 2 y 3, respectivamente), relaciones con las administraciones (artículo 4) y su régimen jurídico, que se regirá por la legislación de colegios oficiales y profesionales, así como por sus estatutos y, en su caso, por el reglamento de régimen interno (artículo 5).
7. Asimismo, recoge las previsiones de régimen transitorio sobre: la colegiación de las y los profesionales integrantes de la Asociación de Ambientólogos IZE-Euskadi (disposición transitoria primera); estatutos provisionales y asamblea colegial constituyente (disposición transitoria segunda); publicidad y funciones de la asamblea colegial constituyente e inscripción de los estatutos definitivos (disposición transitoria tercera).
8. La disposición final única prevé la entrada en vigor del Decreto el día siguiente al de la publicación en el Boletín Oficial del País Vasco (BOPV).



INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

9. La orden de remisión del proyecto alude a la competencia atribuida a esta Comisión por el artículo 3.1.c) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (LCJAE), al tratarse de un proyecto de disposición reglamentaria que se dicta en desarrollo y ejecución de leyes del Parlamento.
10. Esta cuestión merece una primera consideración general sobre el proyecto remitido. Aunque el órgano consultante no explicita de qué ley se trata, no cabe duda de que esta es la Ley 18/1997, de 21 de noviembre, de ejercicio de profesiones tituladas y de colegios y consejos profesionales (en adelante LPTCP), que fue modificada por la Ley 7/2012, de 23 de abril, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior.
11. La incardinación del proyecto en tal presupuesto se revela, sin embargo, problemática porque la creación de un colegio profesional, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, sea de adscripción obligatoria o voluntaria, requiere de ley. Luego explicaremos las razones que justifican dicha exigencia al analizar su rango normativo.
12. En cualquier caso, si partíramos de la tesis contraria, esto es, la que sostiene que cabe que el Gobierno apruebe la creación de un colegio profesional voluntario, tampoco cabría concluir que el proyecto constituye un reglamento ejecutivo.
13. La norma que crea cada colegio profesional es una norma especial, fruto simultáneo de la iniciativa que se reconoce a las personas integrantes de una profesión titulada para convertirse en corporación pública, artículo 36 de la Constitución (CE), y de la existencia de un interés público, cuya apreciación correspondería al Parlamento, si es ley, o al Gobierno, si es una disposición reglamentaria.
14. Obviamente, en el segundo caso debe existir una ley general previa que discipline el régimen jurídico de aplicación. Es este déficit, como podremos de manifiesto posteriormente, el que impide, precisamente, que el proyecto tenga naturaleza reglamentaria.
15. Y, en todo caso, aun si contáramos con esa ley previa, eso no haría a la norma de creación de un colegio profesional reglamento ejecutivo de la ley, ni, en consecuencia, preceptiva la intervención de la Comisión.



16. El decreto de creación de un colegio profesional voluntario no ejecuta propiamente la LPTCP, en el sentido de precisar, desarrollar o completar sus previsiones normativas, sino que, una vez estudiado cómo se desarrolla una actividad profesional en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, se limita a establecer, en el caso de cada concreta profesión titulada, que ha de ser un colegio profesional el que asuma de forma autónoma importantes facultades públicas, velando por los intereses públicos concurrentes en el ejercicio profesional.
17. Como hemos dicho en ocasiones precedentes, no existe duda alguna sobre la existencia de reglamentos que desarrollan y ejecutan las leyes y otros que no tienen esa naturaleza.
18. Con carácter general, respecto a los reglamentos ejecutivos, hemos dicho, por todos Acuerdo 4/2019:

“...como indicamos en nuestro Acuerdo 13/2011 (...) y en otros, como por ejemplo, el número 12/2001 (...), la intervención preceptiva de los órganos consultivos cualificados se endereza a hacer plenamente efectivo el sometimiento de la Administración a la ley y al derecho (artículos 9.1 y 103.1 CE), pero constituye una suerte de garantía reforzada en orden al control de legalidad que, en relación a la producción reglamentaria, tradicionalmente ha estado muy vinculada al control del cumplimiento del principio de jerarquía normativa (artículo 9. 3 CE).

En ese sentido, venimos también señalando que el reglamento ejecutivo, en la formulación clásica elaborada por el Consejo de Estado (moción de 1962), ha quedado reservada para la figura del reglamento directa y concretamente ligado a una ley, a un artículo o artículos de una ley o de un conjunto de leyes; de manera que dicha ley, o leyes, es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el reglamento. El reglamento ejecutivo es, así, la norma que aborda el desarrollo —como complemento necesario— de una ley previa, que es premisa de su dictado y su falta o separación indebida del contenido de aquella es causa de su ilegalidad (de ahí la importancia del principio de jerarquía normativa)”.

La doctrina jurisprudencial es también clara, por citar una reciente, STS de 22 de mayo de 2018 (RJ 2018/2243):



“A efectos de la consulta preceptiva al Consejo de Estado, que exige en el artículo 22.3 de la LOCE, y recuerda el artículo 24.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, la doctrina de esta Sala precisa que son «reglamentos ejecutivos» los que la doctrina tradicional denominaba «Reglamentos de ley», entendiéndolos como aquéllos que no eran obra espontánea de la autoridad ejecutiva administrativa.

Considera la Sala que son reglamentos ejecutivos los que están directa, inmediata y concretamente ligados a una Ley, a un artículo o artículos de una Ley, o a un conjunto de Leyes, de manera que dicha Ley (o Leyes) sea completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento.

Se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, lo acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley.

Es también necesario, en segundo lugar, que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico sin que, en consecuencia, deban ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE, los Reglamentos secundum legem o meramente interpretativos, entendiendo por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma o los que no hacen una innovación trascendente del ordenamiento jurídico (así, sentencia de 12 de noviembre de 2003 (RJ 2003, 8301) (Rec. 12/2002). No precisan de informe preceptivo del Consejo de Estado los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos y los Reglamentos independientes que - extra legem- establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración (Por todas, sentencia de esta Sala y Sección de 15 de julio de 1996 (RJ 1996, 6394); Rec. 606/1991)”.

19. El análisis del contenido del proyecto, a la luz de los criterios expuestos, evidencia que no nos encontramos ante un reglamento ejecutivo, toda vez que no incorpora una regulación de carácter general de los colegios profesionales a



la que quepa atribuir, propiamente, el significado o función de precisar, desarrollar o completar, mediante otras, las previsiones normativas de la LPTCP.

20. A lo expuesto se añade que, cuando la LPTCP ha necesitado de un reglamento de desarrollo para completar o precisar la regulación legal, así se ha dispuesto expresamente, conforme a la habilitación concedida por su disposición única final: “Se habilita al Gobierno para que, en el ámbito de sus competencias, dicte las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y/o ejecución de la presente Ley”.
21. Así ha ocurrido con el Decreto 21/2004, de 3 de febrero, sobre el Reglamento del Registro de profesiones tituladas, los colegios profesionales y los consejos profesionales, que es un ejemplo claro de reglamento de desarrollo de la ley, cuya naturaleza ejecutiva no se cuestiona.
22. Con las matizaciones ya formuladas, el proyecto constituiría una auténtica norma, al crear una corporación de derecho público que va a actuar en el tráfico jurídico en cumplimiento de las funciones que le otorga la ley. Ahora bien, con serlo, no va a ejecutar o desarrollar la LPTCP. El Gobierno constituirá el colegio, pero su régimen será el común al de los colegios profesionales voluntarios, establecido en la legislación de colegios profesionales, en la LPTCP y, en su caso, en aquellos reglamentos ejecutivos que se dicten para completarla.
23. Cabe concluir como lo hace la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) nº 812/2021, de 8 de junio de 2021:

En definitiva, no existe la infracción de la LOCE denunciada, pues, como recoge la sentencia impugnada, con cita de jurisprudencia de esta Sala, no basta con constatar la conexión de la norma reglamentaria con la ley para exigir el preceptivo dictamen del Consejo de Estado, “pues todos los reglamentos de alguna manera tienen conexión con una ley”, sino que es preciso para entender que ejecuta o desarrolla la ley ” algo más que esa mera conexión o cumplimiento de un mandato legal: la innovación transcendente y no meramente marginal del ordenamiento jurídico para llenar el espacio no cubierto por la norma habilitante y que ésta dispone que se complete por el titular de la potestad reglamentaria”.

24. La Comisión, en suma, no comparte el fundamento esgrimido para nuestra intervención, lo que no es óbice para que procedamos a analizar la iniciativa, por dos motivos: en primer lugar, porque cabría reconducirla para atribuirle el rango adecuado de ley, siendo común el procedimiento de elaboración aplicable a ambos productos normativos, según establece la Ley 6/2022, de 30 de junio, del



procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general (LPEDG); en segundo lugar, porque no existe matización alguna a la preceptividad de nuestro dictamen en el supuesto de los anteproyectos de ley, salvo que se trate de alguno de los excluidos por el artículo 3.1.a) de la LCJAE.

25. La posible reconsideración de su rango permitiría, a juicio de la Comisión, su aprobación por el Gobierno como proyecto de ley para su posterior remisión al Parlamento Vasco.

CONSIDERACIONES

I TÍTULO COMPETENCIAL Y MARCO NORMATIVO

26. La Comisión ha tenido ocasión de examinar la competencia de la Comunidad Autónoma en la materia.
27. Como explicamos en el Dictamen 14/2011, párrafos 309 y ss.:

La CAPV es titular de la competencia que en materia de “Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución” le atribuye el artículo 10.22 EAPV”, que no ha sido objeto de distribución interna entre las Instituciones Comunes y los Órganos Forales y sin que tampoco los municipios ostenten competencias o desplieguen función alguna relacionada con dicha materia.

Es indubitable que dicha competencia autonómica otorga fundamento suficiente para el dictado de una norma legal sobre las profesiones tituladas y los colegios profesionales, sin perjuicio de la necesidad de atender a la doctrina constitucional sobre los contornos del señalado título competencial.

De dicha doctrina interesa traer al dictamen las siguientes ideas: (i) los colegios profesionales para el Tribunal Constitucional son entidades bifrontes pues son agrupaciones profesionales creadas para la defensa de intereses privados y al mismo tiempo entidades públicas representativas que ejercen funciones de control y sancionadoras; (ii) esta última vertiente introduce en el examen del deslinde competencial el título estatal del artículo 149.1.18 CE –bases sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas-: los colegios profesionales son una categoría “especial” de administraciones públicas (STC 76/1983; 23/1984; 123/1987 y 87/1989), son corporaciones de derecho público, con



personalidad jurídica pública por las funciones que realizan, aunque sus fines y la mayor parte de su actividad sean privados; (iii) corresponde, por tanto, al Estado el dictado de las normas básicas de los colegios profesionales y a las CCAA el dictado de las normas de desarrollo y ejecución; (iv) la doctrina constitucional ha considerado conforme al ordenamiento constitucional tanto un sistema de colegiación obligatoria como voluntaria pero ha señalado que integra lo “básico” la determinación normativa del carácter obligatorio o voluntario de la colegiación (“la Constitución no impone en su artículo 36 un único modelo de colegio profesional. Bajo esta peculiar figura con rasgos asociativos y corporativos pueden englobarse por el legislador estatal, en ejercicio de su competencia para formalizar normas básicas de las administraciones públicas ex artículo 149.1.8 de la Constitución, situaciones bien distintas como son las que corresponden al ejercicio de funciones públicas en régimen de monopolio o de libre concurrencia en el mercado como profesión liberal y con colegiación forzosa o libre. Del mismo modo, no tiene por qué erigirse, en los supuestos legales de colegiación voluntaria, una inexistente obligación constitucional de colegiarse en un requisito habilitante para el ejercicio profesional. Y es asimismo posible que los Colegios Profesionales asuman la defensa de actividades profesionales que no configuren, en realidad profesiones tituladas. Todos estos extremos pueden ser regulados libremente por el legislador estatal desarrollando el artículo 36 y con cobertura competencial en el artículo 149.1.8 ambos de la Constitución” –STC 330/1994 (FJ9)-).

28. Esa doctrina ha sido acogida posteriormente en la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 3/2013, de 17 de enero (FJ8) —y reiterada en las SSTC 46/2013 y 50/2013, de 28 de febrero, 63/2013, de 14 de marzo, 89/2013, de 22 de abril, y 201/2013, de 5 de diciembre—, añadiendo a la competencia estatal *ex art.* 149.1.18 de la CE, la dispuesta en el artículo 149.1.1 de la CE:

La colegiación obligatoria no es una exigencia del art. 36 CE, tal y como pusimos de manifiesto en nuestra STC 89/1989, FJ 8 sino una decisión del legislador al que este precepto remite. Pero en la medida en que éste decide imponerla para el ejercicio de determinadas profesiones, se constituye en requisito inexcusable para el ejercicio profesional y, en consecuencia, un límite que afecta al contenido primario del derecho reconocido en el art. 35.1 CE ... es también, como acabamos de señalar, un límite esencial en la medida en que su exigencia



supone la excepción, para quienes eligen una determinada profesión, del derecho fundamental de asociación en su vertiente negativa y, finalmente, resulta imprescindible, pues, no se garantizaría el ejercicio del derecho del art.

35.1 CE en condiciones de igualdad, si el resultado del juicio que necesariamente debe realizarse a la vista de los concretos intereses públicos que concurren en cada caso, en cada profesión, y la obligación de elegir la alternativa menos gravosa entre las permitidas en el art. 36 CE, fuera distinta dependiendo del lugar de establecimiento o de prestación.

29. La normativa estatal a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento del proyecto es la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, en la redacción dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre.
30. De dicha ley se desprende, como señala la STC 3/2013:

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 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.

31. Es preciso recordar, asimismo, que la creación individual de colegios profesionales se encuentra reservada a la ley por el artículo 4.1 de la Ley 2/1974, que tiene materialmente carácter básico, como ha declarado la STC 201/2013, de 5 de diciembre, pero solo en el caso de que se trate de colegios profesionales de adscripción obligatoria:



en la medida en que los mismos ejercen funciones públicas –de deontología y ordenación de la profesión–, y limitan los derechos de los profesionales –el derecho de asociación y la libertad de ejercicio de la profesión–; y en este contexto ha de ser entendido lo dispuesto en el art. 4.1 de la Ley estatal, previsto para un momento temporal en que todos los colegios profesionales eran obligatorios. Dicha exigencia no resulta, sin embargo, de aplicación a los colegios voluntarios, surgidos tras la reforma efectuada por la Ley 25/2009, los cuales carecen de funciones coactivas para la regulación del ejercicio profesional, y se someten al régimen jurídico general de las asociaciones, sin perjuicio de que puedan ejercer funciones de interés general, tal y como expresamente se contempla en el título V de la propia Ley autonómica, que los regula bajo la denominación general de “asociaciones profesionales”.

32. Es decir, que son las distintas características de ambos tipos de colegios, y en particular las atribuciones que pueden ejercer, las que determinan que no se encuentre constitucionalmente proscrita la creación de colegios profesionales mediante norma reglamentaria.
33. Como dice esa misma sentencia, existen razones sustantivas que justifican y amparan la reserva al legislador de la facultad de creación de colegios profesionales, cuando son de adscripción obligatoria: “que no son otras que las derivadas de las peculiaridades de su régimen jurídico, o, lo que es lo mismo, la naturaleza y transcendencia de las funciones públicas que tienen encomendadas, que hace precisa la utilización de las garantías que aporta el instrumento legal, dado que dichas funciones, reguladoras y disciplinarias de la actuación de los profesionales, tienen un carácter restrictivo o limitativo de la libertad del ejercicio profesional y, en consecuencia, implican un límite que afecta al contenido del art. 35.1 CE, y que justifica su plasmación por norma de rango legal, siendo éstas pues las razones que determinan el carácter materialmente básico de lo prescrito en el art. 4.1 de la Ley 2/1974”.
34. En definitiva, la adscripción voluntaria permite esa posible relajación del instrumento de creación del colegio profesional, desde la perspectiva competencial, pero conlleva igualmente una modulación en las funciones que pueden ejercer los colegios que adoptan esa formulación.
35. A partir de tales presupuestos la creación del Colegio Profesional de personas tituladas en ciencias ambientales, de adscripción voluntaria, es conforme con la normativa básica estatal. Por el contrario, se vulneraría la competencia estatal si se exigiera colegiación para el ejercicio de esa profesión en la Comunidad



Autónoma cuando el Estado no la ha impuesto (por todas, STC 144/2013, de 11 de julio, relativa al Colegio Profesional de Logopedas y al Colegio Profesional de Higienistas Dentales de Extremadura).

36. Distinto es si encaja en el régimen autonómico de los colegios profesionales la creación de un colegio, aunque sea de adscripción voluntaria, mediante un decreto, lo que posteriormente abordaremos en el análisis del contenido del proyecto remitido.
37. En este momento cumple recordar, como ha quedado referenciado, que en ejercicio de la competencia autonómica se aprobó la Ley 18/1997, de 21 de noviembre, de ejercicio de profesiones tituladas y de colegios y consejos profesionales, que fue modificada por la Ley 7/2012, de 23 de abril, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior.
38. Por otro lado, mediante Decreto 21/2004, de 3 de febrero, sobre el Reglamento del Registro de Profesiones Tituladas, los colegios profesionales y los consejos profesionales, se desarrolló parcialmente la Ley 18/1997, por lo que respecta a los aspectos generales, institucionales y corporativos de aquellos colegios y consejos. Ese decreto regula, entre otros aspectos, y por lo que nos afecta, los procedimientos de creación de nuevos colegios profesionales.
39. En definitiva, la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) ostenta competencia suficiente para acometer una iniciativa como la que se dictamina, cuyo objeto es precisamente la creación de un nuevo colegio profesional de ámbito autonómico.

II PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

40. Es preciso consignar que en lo relativo a la creación de un colegio profesional individualizado rige el Decreto 21/2004, que diseña un procedimiento específico en el capítulo primero del título II, “De la creación de nuevos colegios profesionales”.
41. Ahora bien, ello no impide la aplicación de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general (LPEDG), al haberse iniciado la tramitación de la iniciativa tras la entrada en vigor de dicha ley.
42. Su aplicabilidad deriva del hecho de que la iniciación se acuerda formalmente mediante Orden de 28 de diciembre de 2022 de la Consejera de Gobernanza



Pública y Autogobierno y de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente.

43. Y porque no se encuentra excepcionada en el artículo 2 de la LPEDG, que exige que esté en norma con rango de ley y, por otro, que aborde la regulación del procedimiento en tales materias.
44. No obstante, aun siendo la LPEDG el parámetro de contraste para examinar el proceso de elaboración del texto sometido a dictamen, también se ha de atender, mientras no sea modificado, el procedimiento del Decreto 21/2004, en la medida en que resulten compatibles.
45. En ese sentido, cabe deslindar una primera fase, que sería específica en la creación de un nuevo colegio profesional, regulada por el Decreto 21/2004, y que concluiría con la decisión de iniciar la tramitación del correspondiente anteproyecto, y una segunda fase, que estaría regulada por la LPEDG, que concluiría con la decisión del Gobierno de aprobar el proyecto de ley.
46. Respecto a la primera fase consta la petición formulada por don Daniel De Luis Rabadán el 25 de enero de 2019, a la que acompaña los documentos previstos en el artículo 18.3 del Decreto 21/2004.
47. Al amparo del artículo 18.4 del Decreto 21/2004, la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos requiere al solicitante, el 1 de febrero de 2019, la subsanación de defectos en la aportación de documentos necesarios.
48. En respuesta a tal requerimiento, se aporta documentación sobre la representatividad, de fecha 12 de abril de 2019.
49. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 21/2004, emite informe con fecha 5 de septiembre de 2019 la Viceconsejería de Medio Ambiente del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, relativo a la creación del Colegio Profesional de Ambientólogas y Ambientólogos de Euskadi.
50. En el referido informe se consigna, respecto a la representatividad:

La iniciación del procedimiento para la creación del colegio emana de D. Daniel de Luis Rabadán, licenciado en ciencias ambientales, a quien confieren representación unos 85 licenciados o graduados en ciencias ambientales a efectos de iniciar el procedimiento para la creación del colegio profesional que



nos ocupa, y se dirige a la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

En este sentido puede entenderse que la petición es suficientemente representativa de los profesionales interesados, habida cuenta del número de licenciados o graduados en ciencias ambientales de Euskadi, que según consta en el certificado emitido por el secretario académico de la facultad de farmacia de la UPV/EHU es de 738 personas licenciadas o graduadas en ciencias ambientales en la UPV/EHU desde su creación, y el número de licenciados o graduados en ciencias ambientales que apoyan la petición, unos 85.

Hay que considerar que no existe un censo de ambientólogos y ambientólogas en Euskadi, y que el único dato disponible es el número de personas graduadas o licenciadas en la UPV/EHU, sin poder saber cuántas de esas personas ejercen esa profesión en esta Comunidad Autónoma.

Por tanto el hecho de que más de un 10 por ciento de los graduados o licenciados en ciencias ambientales en la UPV/EHU, que ejercen la profesión en la Comunidad Autónoma de Euskadi, apoyen la petición, se considera suficientemente representativo.

Hay que destacar que un porcentaje importante de los solicitantes pertenecen a la Administración Pública.

Asimismo se adjuntan cartas de apoyo a la creación del colegio profesional de ambientólogas y ambientólogos de Euskadi, fundamentalmente de otros colegios profesionales de ambientólogas y ambientólogos de otras comunidades autónomas tales como Valencia, Madrid, Andalucía, Murcia y Cataluña, de la Coordinadora Estatal de Ciencias Ambientales que agrupa los colegios y asociaciones de profesionales de ciencias ambientales del estado, así como de la decana de la facultad de farmacia de la UPV/EHU.

51. En cuanto a la oportunidad y conveniencia de la creación del colegio:

...este Departamento considera que la creación del mismo atiende a una necesidad social de disponer de un organismo que ordene una profesión muy relacionada con el interés general, ya que si hay un campo que afecte a toda la



sociedad es la protección del medio ambiente, así como a la creciente preocupación de la población por el medio ambiente, y la incidencia significativa de la defensa del medio ambiente en la economía.

Dicho esto con independencia del interés que para los profesionales afectados puede tener la creación de un colegio profesional que vele por la defensa de sus intereses profesionales.

Por tanto, la sensibilización de la ciudadanía hacia los problemas medioambientales, las nuevas regulaciones en la materia, y la necesidad de que la industria colabore en la conservación y protección del medio ambiente, que dieron lugar a la creación de la profesión que nos ocupa (Real Decreto 2083/1994, de 20 de Octubre, por el que se establece el título universitario oficial de licenciado en ciencias ambientales y se aprueban las directrices generales propias de los planes de estudios conducentes a su obtención), aconsejan la creación de un colegio profesional que regule su ejercicio y vele por los intereses profesionales de sus miembros en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, al igual que ya existe en otras comunidades autónomas.

52. Siguiendo con la tramitación, y conforme al artículo 20 del Decreto 21/2004, por Resolución de 9 de septiembre de 2019, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos se acuerda someter a información pública el expediente relativo a la creación del Colegio Profesional de Ambientólogas y Ambientólogos de Euskadi (BOPV nº 81, de 9 de 24 de septiembre de 2019).
53. Por Resolución de 22 de enero de 2020 de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos se da respuesta a las alegaciones presentadas por el Colegio de Biólogos de Euskadi en el trámite de información pública.
54. Aunque en dicha resolución se consignan las objeciones formuladas por dicho colegio, y la contestación que merecen a los promotores del proyecto, el escrito del colegio y la contestación de la asociación deberían aportarse al expediente.
55. Recabado informe de la Autoridad Vasca de la Competencia sobre la creación del Colegio Profesional de Ambientólogas y Ambientólogos de Euskadi, a los efectos de lo previsto en los artículos 3.3 y 10.n) de la Ley 1/2012, de 2 de



febrero, de la Autoridad Vaca de la Competencia, esta lo emite con fecha de 25 de mayo de 2021.

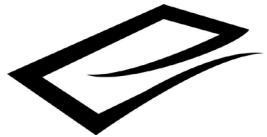
56. Sus conclusiones son las siguientes:

- Los servicios profesionales y sus prestaciones constituyen un elemento esencial en la consecución del mercado interior en la Unión Europea.
- Las normas que regulan el acceso o el ejercicio de las profesiones reguladas no deben suponer un obstáculo injustificado o desproporcionado al ejercicio de las libertades fundamentales de la UE.
- Los poderes públicos están sometidos, ex art 9 de la CE, a la ley y al resto del ordenamiento jurídico, incluida, -por supuesto-, la normativa de la competencia en los mercados.
- La creación del nuevo Colegio Profesional de Ambientólogas y Ambientólogos de Euskadi deberá estar justificada en razones de interés público y ser proporcionada, en atención a lo dispuesto en la Ley 17/2009, conocida como Ley Paraguas (art. 9) y Ley 20/2013, de Garantía de Unidad de Mercado (art. 5).
- No existe propiamente la profesión de ambientólogo, como profesión cuyo ejercicio requiera una determinada titulación. El ejercicio de la profesión de ambientólogo no requiere legalmente la obtención de una titulación concreta, no siendo tampoco una profesión regulada por lo que la creación del colegio podría suponer una barrera de entrada al ejercicio profesional.
- Además, la estructura colegial pretendida, no diferiría sustancialmente de la entidad asociativa de la que ya parten los solicitantes, Asociación IZE, por lo que la creación del nuevo Colegio Profesional no encuentra justificación en razones de interés público, ni resultaría proporcional, dado que a través de dicha asociación ya se lleva a cabo la defensa de idénticos intereses profesionales.
- Se recomienda, en su caso; realizar la modificación de los Ecoamb en los términos establecidos en el presente informe.

57. Con fecha 24 de junio de 2021 la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos dirige a la asociación promotora un requerimiento para que modifique los estatutos del colegio, de conformidad con las observaciones formuladas por la Autoridad Vasca de la Competencia, en materia de fines y funciones, visado colegial, clases de colegiados, fuentes de financiación del colegio y honorarios profesionales.



58. En la memoria de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos relativa a la creación del Colegio Profesional de Ambientólogas y Ambientólogos de Euskadi, de 26 de abril de 2022, una vez reformado el texto estatutario, se considera que concurren los presupuestos legales y constitucionales para la iniciación del procedimiento para elaborar el anteproyecto de ley.
59. Por Resolución de 5 de mayo de 2022 de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos y del Director de Calidad Ambiental y Economía Circular se somete a consulta previa la elaboración del anteproyecto de Ley de creación del Colegio Profesional de Ambientólogas y Ambientólogos de Euskadi.
60. Al amparo del artículo 21 del Decreto 21/2004 y artículo 12 de la LPEDG se dicta la Orden de 28 de diciembre de 2022 de la Consejera de Gobernanza Pública y Autogobierno y de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente por la que se acuerda la iniciación del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto de creación del Colegio Profesional de Ambientólogas y Ambientólogos de Euskadi.
61. En dicha orden, entre otras cosas, se expresan las razones de la iniciativa conjunta, la reconsideración de rango de la iniciativa, que a pasa a ser de decreto, y que en la consulta previa han presentado comentarios 21 personas — 20 físicas y una jurídica — todas ellas favorables a la disposición propuesta — comentarios que tendrían que figurar en el expediente —.
62. En dicha orden se designa el órgano instructor y se ordena su publicación en el espacio colaborativo Legesarea. En un anexo se especifican los trámites que es preciso seguir y el método para la redacción bilingüe. También figura una relación de las leyes del Parlamento Vasco de creación de colegios dictadas con posterioridad a la aprobación de la LPTCP, y las normas de creación de colegios de ambientólogos de otras comunidades autónomas.
63. A continuación, obra una memoria económica elaborada por la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, de fecha 23 de noviembre de 2023.
64. En fecha 23 de noviembre de 2023 se redacta por la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos informe justificativo de la ausencia de relevancia desde el punto de vista del género.



65. En esa misma fecha la citada Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos elabora la Memoria de análisis del impacto normativo del proyecto de decreto, con los contenidos previstos en el artículo 15.3 de la LPEDG
66. En tal memoria, se refiere en cuanto a la concurrencia de interés público lo siguiente:

ha de afirmarse que, en los últimos años, se ha experimentado una creciente sensibilización y preocupación por el medio ambiente, tanto por parte de las Administraciones públicas, como de los consumidores y la sociedad en su conjunto, cada vez más consciente de la importancia de la protección del medio ambiente para poder disponer de una mayor calidad de vida. A su vez, en el ámbito empresarial, dentro de los planes de desarrollo de muchas empresas, se están incluyendo, progresivamente, políticas corporativas de protección y respeto al medio ambiente, conscientes de conseguir una mayor competitividad frente a otras del mismo sector, así como, de garantizar la sostenibilidad y disponibilidad de recursos naturales futuros. Surge, por tanto, desde la perspectiva del interés público, la necesidad de ordenar el ejercicio de esta profesión creando el Colegio Profesional de Ambientólogas y Ambientólogos de Euskadi, en el que se integren los profesionales que, disponiendo de los conocimientos y la titulación necesarios y suficientes, ejerzan esta profesión garantizando el rigor y la calidad de los servicios profesionales que se presten a usuarios y consumidores.

67. Así como el informe de evaluación de impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas, que se califica sin incidencia, ni directa ni indirecta, no imponiéndose ningún tipo de cargas a las empresas.
68. Por Orden de 1 de diciembre de 2023 de la Consejera de Gobernanza Pública y Autogobierno y de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente se aprueba de forma previa el proyecto de Decreto de creación del Colegio Profesional de Ambientólogas y Ambientólogos de Euskadi.
69. En la memoria final se señala que se ha remitido al Parlamento Vasco, a fin de dar cumplimiento al artículo 56.1 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno (LG), pero no consta la debida acreditación.



70. En el trámite de audiencia (artículo 17 LPEDG) se remitió el proyecto al Colegio Oficial de Biólogos de Euskadi, que formuló sus alegaciones, de fecha 2 de enero de 2024. En dicho escrito planteaba que la denominación de Colegios de Ambientólogas y Ambientólogos puede inducir a confusión en cuanto los profesionales que la integran y debía ser sustituida por la denominación de Colegio Profesional de Licenciados y Graduados en Ciencias Ambientales de Euskadi.
71. El Servicio Jurídico del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, de conformidad con el artículo 15.4 de la LPEDG, emite un informe jurídico específico el 9 de febrero de 2024. Una vez expuestas unas consideraciones previas, se analizan la competencia, el procedimiento de elaboración, su contenido y la técnica normativa.
72. Se han realizado además los siguientes trámites de instrucción que entrarían en la categoría de los previstos por el artículo 16 de la LPEDG.
73. El informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, de 28 de febrero de 2024.
74. El informe de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer de 5 de marzo de 2024, que analiza el informe de impacto de género emitido por el departamento instructor, conforme al anexo I de las Directrices sobre la evaluación previa de impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de hombres y mujeres, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de agosto de 2012.
75. Sin embargo, no figura en el expediente dicho informe de impacto de género emitido el 26 de febrero de 2024 que se formaliza en respuesta al requerimiento efectuado por Emakunde, pese a que tendría que estar incluido, como documentación integrante del mismo.
76. En la categoría de informes y dictámenes preceptivos de carácter esencial (artículo 19 LPEDG) consta el de la Oficina de Control Económico (artículo 23 LPEDG).
77. En informe de 13 de marzo de 2024 la Oficina de Control Económico (OCE) verifica la ausencia de contenido económico directo e inmediato para esta Administración derivada del proyecto.
78. Se ha redactado una memoria sucinta del procedimiento de elaboración, de 14 de abril de 2024, con descripción de los antecedentes y justificación de la



iniciativa, su congruencia con el resto del ordenamiento jurídico, y en la que se refieren los trámites practicados, y los cambios en el texto del proyecto.

III ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PROYECTO

A) Consideraciones generales sobre las profesiones tituladas

79. La premisa esencial viene constituida por la existencia de una profesión titulada, en cuyo ámbito se va a crear el colegio profesional voluntario.
80. Entiende la Comisión que, en este caso, encaja en la definición del artículo 2.1 de la LPTCP, según el cual, “Tiene el carácter de profesión titulada aquella que se manifiesta mediante el ejercicio y la aplicación de conocimientos y técnicas propios de una ciencia o rama del saber, cuya aptitud venga acreditada en un título académico universitario o en otro legalmente establecido o reconocido por las autoridades competentes”.
81. La STC 301/2013 señala que “La definición conceptual de lo que sea una profesión titulada debe ser, pues, uniforme en todo el territorio, como medio para hacer posible la homogeneidad en el acceso y la igualdad en el ejercicio profesional, así como el respeto a la libertad del legislador estatal para la creación de profesiones tituladas, por lo que corresponde al Estado determinar, con alcance general, el concepto de profesión titulada”.
82. Y atendiendo a la jurisprudencia constitucional de lo que es una profesión titulada —tales profesiones tituladas existen cuando se condicionan determinadas actividades a la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia— no es dudoso que la profesión de las personas tituladas en ciencias ambientales tiene el soporte de un título académico, expedido por el Estado, que puede servir para cumplir las exigencias de formación superior que requiere el desarrollo de determinadas actividades.
83. El título universitario oficial de Licenciatura en Ciencias Ambientales fue establecido por Real Decreto 2083/1994, de 20 de octubre, y el Grado universitario en Ciencias Ambientales, por el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre.
84. Es cierto que en las normas estatales de transposición de las directivas comunitarias en materia de cualificaciones profesionales nada se menciona sobre dicha profesión, en la relación alfabética de profesiones y actividades agrupadas de acuerdo con el nivel de formación exigido en España para acceder a cada profesión o actividad.



85. En la actualidad, es de aplicación el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI).
86. En concreto, no aparece relacionado en el anexo VIII del Real Decreto 1837/2008, en el epígrafe dedicado al nivel de cualificación previsto en el artículo 19.5 —título expedido por la autoridad competente de un Estado miembro que acredite que el titular ha superado un ciclo de estudios postsecundarios de una duración mínima de cuatro años, o de una duración equivalente si se trata de estudios seguidos a tiempo parcial, en una Universidad, en un Centro de Enseñanza Superior o en otra Institución de nivel equivalente y, en su caso, que ha superado la formación profesional que sea exigible además de dicho ciclo de estudios postsecundarios—, cuya vigencia se mantiene, pero solo de forma transitoria, a tenor de la disposición derogatoria única.2 del Real Decreto 581/2017.
87. Pero no podemos ignorar que resulta una realidad jurídica incontestable, como lo adveran la Ley 12/2003, de 13 de junio, de creación del Colegio de Ambientólogos de Cataluña, la Ley 1/2008, de 22 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Licenciados y Doctores en Ciencias Ambientales de las Illes Balears, la Ley 5/2008, de 15 de mayo, de creación del Colegio Profesional de Licenciados en Ciencias Ambientales de la Comunitat Valenciana, la Ley 2/2013, de 25 de febrero, por la que se crea el Colegio Profesional de Licenciados y Graduados en Ciencias Ambientales de Andalucía, la Ley 9/2017, de 9 de marzo, de creación del Colegio de Ambientólogos de la Comunidad de Madrid, la Ley 4/2018, de 4 de mayo, de creación del Colegio de Ambientólogos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y, por último, la Ley 3/2021, de 28 de mayo, por la que se crea el Colegio Oficial de Licenciados y Graduados en Ciencias Ambientales de Castilla-La Mancha.
88. El hecho de que no se le reserven en exclusiva determinadas actividades no quiere decir que no sea una profesión titulada, por cuanto que la capacidad funcional o técnica de los respectivos profesionales se basa en el principio de igualdad con idoneidad.
89. La jurisprudencia ha resaltado que, en ausencia de una reserva legal a una determinada profesión, ante el solapamiento en diversas áreas de conocimiento



de las distintas titulaciones y su posible concurrencia al desempeño de determinadas funciones profesionales, el principio que rige la determinación de la competencia profesional es el de igualdad con idoneidad, de forma que lo esencial resulta la competencia que acrediten los estudios cursados, sin que la mayor especialización de una determinada profesión determine por sí misma la necesaria restricción de una determinada competencia a la profesión titulada más especializada (SSTS de 15 de febrero de 2005, Rec. 89/2003, y las que en ella se citan SSTS 1 de abril de 1985 Rec.1985/1791 -, 19 de diciembre de 1996 Rec. 5934/1991).

90. Esto es, puede considerarse que es una profesión titulada ya que están habilitados para realizar actividades, aunque no de forma exclusiva, que se reservan a determinados titulados universitarios, a la luz de la competencia que acreditan sus estudios.
91. Es decir, una modalidad de regulación de una profesión en la que el acceso a la actividad profesional o grupo de actividades profesionales está reservado, de forma directa o indirecta, en virtud de disposiciones legales o reglamentarias, a miembros de una profesión regulada con una cualificación profesional específica, incluidos los casos en los que la actividad se comparte con otras profesiones reguladas.

B) Consideraciones generales sobre el régimen jurídico de los colegios profesionales voluntarios

92. El Tribunal Constitucional ha avalado la configuración por parte del legislador estatal de un modelo dual de colegios profesionales, en el que tiene cabida los colegios profesionales de adscripción voluntaria, pero desde luego no ha impuesto la preceptiva creación de tales colegios y menos aún ha decretado la desaparición de las asociaciones profesionales amparadas por el artículo 22 de la CE.
93. Tales colegios profesionales se sitúan entre los colegios profesionales obligatorios y las asociaciones profesionales.
94. Por un lado, es posible la creación del colegio, aunque los bienes jurídicos en riesgo sean de menor importancia que en el caso de los colegios profesionales obligatorios.
95. Pero debe excluirse que entre sus fines se incluyan los de “ordenación del ejercicio de la profesión” y “la representación institucional exclusiva” de la profesión, porque, como dijo el Dictamen del Consejo de Estado 37/2015, de 29 de abril, relativo



al proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos generales de los Colegios Oficiales de Educadoras y Educadores Sociales y de su Consejo General, de colegiación voluntaria:

Por lo que se refiere a la primera, y como ya se ha observado, esa función debe ser suprimida a la vista de la jurisprudencia constitucional (STC 201/2013), pues la facultad de ordenación implica, entre otros extremos y dentro del respeto al ordenamiento, la determinación de los derechos y deberes de los profesionales colegiados, las condiciones de ejercicio de la profesión y el ejercicio de la potestad disciplinaria, así como la aprobación de normas deontológicas (auténticas normas jurídicas, STC 219/1989, de 21 de diciembre). De acuerdo con la mencionada STC 201/2013, los Colegios de adscripción voluntaria no pueden ejercer "funciones coactivas para la regulación del ejercicio profesional", por lo que debe eliminarse la referencia a la función de "ordenación de la profesión" de este artículo 3.

Por otra parte, se ha objetado en diferentes momentos de la tramitación la referencia al carácter "exclusivo" de la representación institucional de la profesión de Educador Social por la organización corporativa, sin que hayan sido atendidas las observaciones efectuadas.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 1.3 de la Ley de Colegios Profesionales establece de manera clara e indubitable que "son fines esenciales de estas Corporaciones la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación institucional exclusiva de las mismas cuando estén sujetas a colegiación obligatoria, la defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados, todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional".

Como es evidente, si una profesión no está sujeta a colegiación obligatoria la respectiva organización colegial no puede ostentar "la representación institucional exclusiva" de la misma. Entiende el Consejo de Estado que debe eliminarse de este artículo 3 el calificativo de "exclusiva" para ajustar la regulación proyectada al artículo 1.3 de la Ley de Colegios Profesionales".



Por consiguiente, deben suprimirse de este artículo las referencias a la “ordenación del ejercicio de la profesión” (luego reiterada en el artículo 9.i) y al carácter exclusivo de “la representación institucional” de la profesión.

96. Por otro lado, su carácter voluntario implica que también existan asociaciones profesionales que actúan en defensa de la profesión.
97. Ello no quiere decir, como también ha precisado el Consejo de Estado en el Dictamen 1163/2023, de 14 de diciembre de 2023 (con cita de su Dictamen número 476/2020, de 8 de octubre), relativo al proyecto de Real Decreto por el que se regulan los Estatutos generales de los Colegios de Protésicos Dentales de España y de su Consejo General:

que cuando la colegiación es voluntaria el colegio pierda su carácter de corporación de Derecho público para pasar a convertirse en una simple asociación. Los colegios voluntarios son corporaciones de Derecho público porque -igual que aquellos en los que se exige la colegiación- son entidades que no persiguen únicamente la defensa de los intereses de los profesionales que voluntariamente se incorporan a ellos (como podría suceder con una asociación profesional), sino que además persiguen fines públicos de protección de los ciudadanos destinatarios de los servicios. Son estos rasgos los que condujeron al Tribunal Constitucional a considerar que los colegios voluntarios continuaban siendo entidades reconocibles como parte de la institución colegial protegida por el artículo 36 de la Constitución y, por tanto, como algo distinto de las asociaciones profesionales (tuteladas bajo su artículo 22)”.

Como ya se indicó, en este contexto ha de entenderse la afirmación de la STC 201/2013, de 5 de diciembre, según la cual los colegios de incorporación voluntaria “carecen de funciones coactivas para la regulación del ejercicio profesional”, como son las de “deontología y ordenación de la profesión”. Esto último no significa que los colegios de adscripción voluntaria no puedan establecer unas normas de conducta para sus colegiados que, en tanto establezcan deberes referidos a la ética en el ejercicio de la profesión, tendrán sin duda carácter deontológico. Lo que no podrán hacer los estatutos de un colegio de pertenencia voluntaria será establecer una deontología de la profesión, aplicable más allá del ámbito subjetivo de la corporación colegial. En la misma línea, nada obsta para que los estatutos de un colegio al que no es obligatorio pertenecer establezcan un verdadero régimen disciplinario, que



vincule exclusivamente a sus colegiados y de cuya aplicación no podrá seguirse nunca la inhabilitación en el ejercicio de la profesión, pero sí la expulsión del colegio”.

98. En definitiva, resulta inviable jurídicamente una entera asimilación de los colegios profesionales voluntarios al régimen de los colegios profesionales obligatorios o al de las asociaciones profesionales. En lo que ahora importa, su distinta naturaleza impide la aplicación de un mismo régimen jurídico a ambas corporaciones, los colegios obligatorios y los voluntarios.

C) Rango de la norma

99. Como es sabido no es la primera vez que se afronta en la Comunidad Autónoma la creación de un colegio profesional de adscripción voluntaria; así lo revelan, por lo menos, en su parte expositiva, la Ley 4/2006, de 10 de noviembre, de creación del Colegio de Logopedas del País Vasco, la Ley 8/2008, de 10 de octubre, de creación del Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales del País Vasco, la Ley 14/2008, de 12 de diciembre, de Creación del Colegio Oficial de Dietistas-Nutricionistas del País Vasco y la Ley 17/2012, de 28 de junio, de Creación del Colegio Vasco de Periodistas.
100. En principio, puede afirmarse que cuando menos existe una reserva formal a la creación de tales colegios en norma legal, una suerte de congelación de rango, en cuya virtud solo el legislador puede crear tales colegios.
101. La cuestión a dilucidar consiste en determinar si la reforma de la LPTCP, producida por la Ley 7/2012, de 23 de abril, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, ha operado una deslegalización en la materia, en cuya virtud, desde su entrada en vigor, no es precisa una ley para la creación de un colegio profesional de adscripción voluntaria.
102. La Comisión considera, sin embargo, que no se ha producido una degradación de rango en la materia, sino que persiste esa congelación de rango.
103. Procede apuntar, en primer lugar, los objetivos que inspiran la reforma expuestos en la parte expositiva de la Ley 7/2012:

El capítulo IX modifica la Ley 18/1997, de 21 de noviembre, de Ejercicio de Profesiones Tituladas y de Colegios y Consejos Profesionales. Esta modificación



se dirige fundamentalmente a una serie de cuestiones que se consideran contrarias o incompatibles con la Directiva de Servicios y la normativa estatal.

En este sentido, hay algunas cuestiones esenciales en la reforma legal, como son la protección de las personas consumidoras y el respeto del Derecho de la competencia, como principios esenciales en todo momento en la aplicación de la ley. De otro lado, se ven afectadas algunas cuestiones relacionadas con el propio funcionamiento del colegio, como son la colegiación obligatoria, la exigencia de visado por el colegio, y la fijación de baremos orientativos por los colegios profesionales, así como otras cuestiones más relacionadas con la inspiración general de la directiva relacionadas con la prestación de servicio al particular como, por ejemplo, la ventanilla única de información.

104. Nada se señala respecto a la posible creación individualizada por vía reglamentaria de colegios profesionales cuando sean de adscripción voluntaria.
105. En cuanto a su parte positiva, en primer lugar, llama la atención el silencio de la LPTCP sobre la existencia de una doble categoría de colegios, dentro de las profesiones tituladas, los de adscripción obligatoria y voluntaria.
106. Es la nueva redacción de los artículos 29.1 y 30.1 de la LPTCP la que puede servir para, en su caso, sostener esa deslegalización.
107. El artículo 29. 1 de la LPTCP decía “Salvo que se trate del supuesto previsto en el apartado 3 de este artículo, la creación de nuevos colegios profesionales precisará de una ley del Parlamento Vasco a petición suficientemente representativa y debidamente acreditada de las profesionales y los profesionales interesados”, y se le ha añadido la siguiente acotación “siempre que para el ejercicio de dicha profesión sea indispensable la colegiación de conformidad con el artículo siguiente”.
108. Y el artículo 30.1 de la LPTCP prevé que “Es requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas la incorporación al colegio correspondiente cuando así lo establezca la pertinente ley”. Es un enunciado más taxativo que el anterior: “Es requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas la incorporación al colegio correspondiente, cuando así lo establezca la ley de creación del colegio, otra norma posterior del mismo rango o, en su caso, la disposición reglamentaria prevista en el supuesto contemplado en el artículo 29.3 y los estatutos así lo dispongan”.
109. Con todo, caben dos posibles interpretaciones. La primera abogaría por considerar que la exigencia de ley se circumscribe a colegios profesionales de adscripción obligatoria, lo que avalaría, a *sensu contrario*, una suerte de



supresión de la reserva de ley para la creación de colegios profesionales de adscripción voluntaria.

110. La segunda vendría a sostener que el legislador vasco solo está contemplando la posible creación de colegios profesionales de adscripción obligatoria, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.
111. A juicio de la Comisión, esta segunda interpretación vendría corroborada por los criterios hermenéuticos establecidos por el artículo 3 del título preliminar del Código Civil.
112. En primer lugar, desde la literalidad de la LPTCP, observamos que la reforma que se produce en el artículo 2.3 de la LPTCP va en el sentido de mantener la exigencia de ley: “Son profesiones tituladas colegiadas aquellas respecto a las que así se haya dispuesto mediante la pertinente ley”.
113. Asimismo, no se han introducido cambios en los fines (artículo 22) y las funciones (artículo 24), que hubieran requerido una modulación para ser aplicables a los colegios profesionales voluntarios.
114. Por otro lado, la modificación del precepto dedicado al carácter colegiado de una profesión (artículo 23) tiene un alcance difícil de precisar por lo limitado de su objeto: antes “Sólo podrá extenderse la organización colegial a profesiones que no dispongan de ella a la entrada en vigor de la presente ley cuando tales profesiones requieran para su ejercicio de titulación universitaria y concurran suficientes razones de interés público que justifiquen el carácter colegiado de las mismas”, y luego “Solo podrá extenderse la organización colegial a profesiones que no dispongan de ella a la entrada en vigor de la presente ley, cuando tales profesiones requieran para su ejercicio de titulación universitaria y concurran razones de interés público”.
115. Pero lo que resulta determinante, desde esta perspectiva, es que la reforma no afectó al artículo 29.3 y artículo 29.4 de la LPTCP.
116. El primero (artículo 29.3 LPTCP) permite la creación de un colegio profesional por decreto, previo acuerdo favorable de cada uno de los colegios afectados y posterior informe preceptivo del consejo profesional correspondiente, cuando “se produzca por la disolución de otro u otros, o por segregación de otro de ámbito superior”.
117. Esto es, no contempla ningún otro supuesto de creación vía decreto, descartando, en suma, conceder esa atribución al Gobierno.



118. El segundo (artículo 29.4 LPTCP) anuda la personalidad jurídica del colegio profesional de nueva creación a la “entrada en vigor de la ley de creación, y capacidad de obrar desde la constitución de sus órganos de gobierno. La citada constitución deberá publicarse en el Boletín Oficial del País Vasco”.
119. En lógica correspondencia, solo por ley se podrá disolver el colegio profesional, tal y como dispone el artículo 31.1 de la LPTCP, salvo que la disolución se produzca por su incorporación a otro u otros ya existentes o la creación de uno o varios nuevos.
120. No existe, pues, habilitación expresa al Gobierno para crear colegios profesionales voluntarios, y solo por ley, con una excepción que resultaría inaplicable aquí, cabe la creación y disolución de un colegio profesional.
121. En segundo lugar, si acudimos al criterio teleológico, no podemos ignorar que la reforma introducida en la Ley 18/1997 está auspiciada por la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior.
122. Dicha directiva y su trasposición en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, están dirigidas a limitar los regímenes de autorización que supeditan el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio, y entre ellos se incluyen la exigencia de colegiación, que únicamente es admisible si existe una razón imperiosa de interés general.
123. En este sentido, toda obligación de colegiación deberá justificarse de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación (tal y como exige la Ley 17/2009); y solo deberá imponerse, como establece la disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009, cuando ello esté justificado “como instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios”. En la actualidad es preciso tomar en cuenta también la Directiva (UE) 2018/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones, cuya trasposición ha llevado a cabo el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones.
124. Sin duda, la creación de un colegio de adscripción voluntaria, en la medida en que no constituye una imposición coactiva, no interfiere en la voluntad de los



prestadores para ejercer o establecerse en otro estado miembro. Ahora bien, puede tener efectos en el funcionamiento del mercado y condicionar las decisiones de los consumidores y usuarios de los servicios.

125. De acuerdo con la *voluntas legis* de la Ley 7/2012, su propósito era establecer un marco normativo basado en el principio de libertad en el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Partiendo de ese objetivo resulta un modelo más liberalizado de ordenación el que opta por excluir la posible creación de colegios profesionales voluntarios, por cuanto su caracterización y régimen jurídico se ha de asemejar más a las asociaciones profesionales que a los colegios profesionales obligatorios.
126. Lo que no implica que, en determinadas circunstancias, y por ley, como excepción, pueda crearse un colegio voluntario, cuando el legislador decida establecer esa singular Administración pública.
127. En tercer lugar, no debemos olvidar que el artículo 36 de la CE establece una reserva de ley para la regulación del régimen jurídico de los colegios profesionales. Puede afirmarse que estamos en presencia de una reserva de ley propia de origen constitucional.
128. Eso supone, con arreglo a una clásica doctrina constitucional, que:

En este ámbito, por lo tanto, habrá de ser solo la Ley la fuente introductora de las normas reclamadas por la Constitución, con la consecuencia de que la potestad reglamentaria no podrá desplegarse aquí innovando o sustituyendo a la disciplina legislativa, no siéndole tampoco posible al legislador disponer de la reserva misma a través de remisiones incondicionadas o carentes de límites ciertos y estrictos, pues ello entrañaría un desapoderamiento del Parlamento en favor de la potestad reglamentaria que sería contrario a la norma constitucional creadora de la reserva. Incluso con relación a los ámbitos reservados por la Constitución a la regulación por Ley no es, pues, imposible una intervención auxiliar o complementaria del reglamento, pero siempre –como se dijo en el fundamento jurídico 4.^º de la STC 83/1984, de 24 de julio–, que estas remisiones «sean tales que restrinjan, efectivamente, el ejercicio de esa potestad (reglamentaria) a un complemento de la regulación legal, que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley», de tal modo que no se llegue a «una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer



reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir² (STC 99/1987).

129. En nuestro caso, cumple esa reserva la regulación genérica que contiene la LPTCP, pero, como hemos visto, establece un régimen unitario para los colegios profesionales que atiende al modelo de los colegios profesionales obligatorios.
130. Además, esa reserva de ley impide considerar que existe una supuesta remisión en blanco al Gobierno para introducir aquellas modulaciones precisas para ajustar dicho régimen a las características de los colegios profesionales voluntarios.
131. A juicio de la Comisión, al no existir reserva de ley en la normativa básica respecto a la creación de los colegios profesionales voluntarios, una nueva LPTCP podría incorporar los parámetros legales bajo los que se tendría que producir esa creación, y establecer expresamente que tanto dicha creación como disolución precisarán de decreto del Gobierno Vasco.
132. Pero en tanto dicha incorporación no se produzca, solo la ley de creación del colegio profesional voluntario podría acometer esa labor de modulación, al ser del mismo rango que la LPTCP.
133. Por las razones expuestas, de acuerdo con la normativa vigente, es el Parlamento Vasco el que ostenta la facultad de crear colegios profesionales tanto obligatorios como voluntarios, y en particular le corresponde determinar si en el caso de una profesión titulada procede la constitución de una corporación pública a la que le sean atribuidas funciones de interés general.

D) Presupuestos legales

134. En el supuesto de que se decida continuar con la tramitación de un proyecto de ley para la creación del Colegio Profesional de Personas tituladas en Ciencias Ambientales de adscripción voluntaria, cabe verificar el cumplimiento de los presupuestos legales establecidos por la LPTCP.
135. La extensión de la organización colegial a una profesión que no disponga de ella exige que existan suficientes razones de interés público que justifiquen el carácter colegiado de la misma (artículo 23 LPTCP).



136. Aun cuando es palpable la parquedad de la memoria y demás documentación obrante en el expediente a la hora de explicitar cuáles son las razones de interés público que justifican la creación del colegio profesional, no podemos decir que resulten insuficientes.
137. Es meridiano que el test de proporcionalidad debe ser más estricto cuando la nueva disposición supone la creación de un colegio profesional de adscripción obligatoria. También que se han tomado en consideración la naturaleza de los riesgos relacionados con los objetivos de interés público perseguidos, a estar en juego la protección del medio ambiente.
138. En cuanto a la representatividad, la ley exige que exista una petición suficientemente representativa y debidamente acreditada de las profesionales y profesionales interesados (artículo 29 LPTCP).
139. Dicho requisito ha sido completado por lo dispuesto en el artículo 18.2 del Decreto 21/2004, que ha explicitado lo siguiente:

A estos efectos, se entenderá que la petición es suficientemente representativa cuando sea realizada por la mayoría de los profesionales domiciliados como tales en el ámbito territorial que pretenda tener el Colegio Profesional, y que ostenten la titulación oficial para cuyo ejercicio se solicita la creación del Colegio.
140. Aunque se ha querido precisar un concepto jurídico indeterminado, “suficientemente representativa”, lo cierto es que el de la “mayoría de los profesionales domiciliados”, no parece aplicable a los colegios voluntarios.
141. En relación con la representatividad, no podemos perder de vista que la exigencia no puede ser la misma si el colegio es obligatorio o voluntario.
142. Un colegio obligatorio requiere una conformidad amplia de los profesionales, porque todos van ser integrados imperativamente, y las decisiones del colegio van a resultar prescriptivas para los que ejercen la profesión. Por ello, cabe pensar que el Decreto 21/2004 está pensando en colegios obligatorios.
143. Un colegio voluntario, empero, puede crearse sobre una base asociativa menor, siempre que se considere bastante para que se constituya la corporación pública y pueda cumplir sus funciones respecto a un número relevante de profesionales.



144. En la tramitación se ha considerado que se cumplía la condición legal, al constar que un 10 % de los egresados de la Universidad del País Vasco han manifestado su voluntad de constituir el colegio y no hay modo de conocer los profesionales domiciliados en el País Vasco que la ejercen.
145. Entiende la Comisión que una petición avalada por tal número de profesionales puede ser considerada suficientemente representativa.
146. Basta con traer a colación que, aunque en otro ámbito y para efectos radicalmente diversos, tienen la condición de sindicatos suficientemente representativos, a la luz del artículo Séptimo.2 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical, las organizaciones sindicales que, aun no teniendo la consideración de más representativas, hayan obtenido, en un ámbito territorial y funcional específico, el 10 por 100 o más de delegados de personal y miembros de comité de empresa y de los correspondientes órganos de las administraciones públicas.

E) Contenido del proyecto

147. En cuanto al contenido del proyecto, el artículo 1 crea el colegio como corporación de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines y de cuantas funciones le sean propias. Por su parte, el artículo 5 señala que el colegio se regirá por la legislación de colegios oficiales y profesionales, así como por sus estatutos y, en su caso, por el reglamento de régimen interno (apartado 1), y que los estatutos regularán aquellas materias que determine la Ley de Colegios Profesionales, observando para su elaboración, aprobación o modificación los requisitos que determine la legislación vigente (apartado 2).
148. Esa referencia inicial en el artículo 1 a los “fines y cuantas funciones le sean propias”, acompañada de esa posterior en el artículo 5 a la “legislación de colegios oficiales y profesionales”, requiere ser matizada.
149. La Autoridad Vasca de la Competencia se ha centrado en aquellos contenidos de los estatutos que suscitan objeciones cuando se trata de un colegio voluntario, pero es preciso reconocer que derivan de la indeterminación del proyecto sobre tales aspectos.
150. Como hemos argumentado, es preciso incluir las modulaciones al régimen de los colegios obligatorios previsto en la LPTCP en la ley de creación del colegio voluntario, para que sea viable jurídicamente su incorporación, al ser preciso un



instrumento jurídico del mismo rango —salvo que se reforme la LPTCP y se incluyan en dicha ley el contenido esencial de tales colegios voluntarios—.

151. Así, el artículo 22 de la LPTCP prevé que los colegios profesionales tienen por finalidad la representación institucional exclusiva de la profesión, de los intereses profesionales de las personas colegiadas y la protección de los intereses de las personas consumidoras y usuarias de los servicios de sus colegiados y colegiadas, todo ello en congruencia con los intereses y necesidades generales de la sociedad.
152. Como se ha destacado, la representación institucional “exclusiva” no es acorde con la naturaleza de colegio de adscripción voluntaria.
153. En cuanto a las funciones, estas se encuentran listadas en el artículo 24 de la LPTCP, y por su amplitud requieren ser reconsideradas las previstas en las letras b) —ordenar, en su respectivo ámbito y dentro del marco legal establecido, el ejercicio de la profesión—, c) —velar por un legal y adecuado ejercicio profesional, así como por el cumplimiento de los deberes y obligaciones de los colegiados— y d) —ejercer la potestad disciplinaria en los términos previstos en el artículo 19—.
154. Frente esa enunciación genérica cabe que el colegio apruebe normas aplicables al ejercicio profesional si se circunscribe a sus colegiados y vele por el adecuado cumplimiento de las mismas, ejerciendo, incluso, potestades disciplinarias, que podrían conducir a la expulsión del colegio de quien las infringe.
155. Respecto a las restantes funciones, tal vez sería suficiente con referir que también ejercerán aquellas funciones propias de los colegios profesionales contempladas en el artículo 24 de la LPTCP que sean compatibles con su carácter voluntario, dejando a los estatutos un margen para apreciar cuáles de ellas pueden resultar compatibles con su naturaleza, *ex artículo 33.3.b)* de la LPTCP —para ello nos remitimos al enjuiciamiento realizado por la Autoridad Vasca de la Competencia, cuyas propuestas han sido acogidas por el órgano instructor—.
156. A la hora de fijar el ámbito personal del colegio se recomendaría mencionar en el artículo 3 las dos titulaciones universitarias y suprimir en ambas “o título extranjero equivalente debidamente homologado por la autoridad competente”, para incluir una letra c) con el siguiente mensaje “Los que ostenten titulación universitaria oficial equivalente a las anteriores, reconocida u homologada por la Autoridad competente”.



157. En este momento no parece correcto dar el tratamiento de títulos extranjeros a las cualificaciones profesionales de los nacionales de otros estados miembros de la Unión Europea.
158. Es más, en el proceso de equiparación de cualificaciones profesionales y como resultado de los trabajos de revisión previstos en el artículo 81 del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, no es descartable que los títulos universitarios de ciencias ambientales puedan ser objeto del régimen de reconocimiento dispuesto por su capítulo I del título III relativo a la libertad de establecimiento. Como dice el artículo 3.1 de dicho real decreto, el reconocimiento permite a la persona beneficiaria acceder en España a la misma profesión que aquella para la que está cualificada en el Estado miembro de origen y ejercerla con los mismos derechos que los nacionales españoles.
159. Por último, en la fijación del iter transitorio, la Comisión observa que se ajusta al dispuesto en la creación del Colegio Vasco de Periodistas, pero se aparta del previsto en la creación de los colegios de logopedas, terapeutas ocupacionales y dietistas-nutricionistas.
160. En la medida en que no informamos la creación del Colegio Vasco de Periodistas, ya que fue producto de una proposición de ley, dejaremos señaladas las siguientes observaciones.
161. En primer lugar, no resulta adecuado que la disposición transitoria primera contemple la colegiación de las y los profesionales integrantes de la Asociación de Ambientólogos IZE-Euskadi.
162. En proyecto no tiene por qué establecer un cauce específico para la colegiación de tales profesionales, como “colectivo”, ya que pueden colegiarse si lo consideran oportuno, como el resto de profesionales que cumplen el requisito de titulación, al ser un colegio voluntario.
163. Aunque el artículo 22 de la CE sólo proclama expresamente la libertad positiva de asociarse, esta viene inexorablemente acompañada de la libertad de no asociarse, lo que implica el derecho a no ser obligado a pertenecer a ninguna asociación (STC 5/1981, de 13 de febrero).
164. En nuestro caso, por pertenecer a una asociación, que previsiblemente vaya a disolverse, tampoco pueden verse obligados a colegiarse colectivamente en un colegio profesional voluntario.



165. En segundo lugar, en la disposición transitoria segunda.¹ del proyecto se manda a las personas integrantes de la junta directiva de la Asociación de Ambientólogos IZE-Euskadi para que, actuando como comisión gestora, elaboren “el censo con el que se constituirá el colegio y, en el plazo de diez meses a partir de la entrada en vigor de este decreto, deberán aprobar los estatutos provisionales del colegio profesional”.
166. Esa aprobación previa de los estatutos, en principio, excede del plazo previsto en el artículo 24.a) del Decreto 21/2004, pues “nunca será superior a los seis meses contados a partir de la entrada en vigor de la Ley de creación”. Ahora bien, siendo la creación del colegio objeto de una ley, está podrá separarse de lo dispuesto en un reglamento.
167. Otra valoración merece la segunda habilitación. En puridad, al no ser un colegio obligatorio, no se precisa de ningún censo de los profesionales para su constitución, y el tratamiento de datos personales que llevaría a cabo la comisión gestora no respondería al principio de “minimización de datos”, esto es, que sean adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados, artículo 5.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).
168. Por el contrario, como sucedía en el caso de los colegios de logopedas, terapeutas ocupacionales y dietistas-nutricionistas, lo que sí debe requerirse de la comisión gestora es que abra un periodo de colegiación para posibilitar a todas las personas tituladas en ciencias ambientales la incorporación al Colegio Oficial de Personas tituladas en Ciencias Ambientales de Euskadi.
169. El artículo 24.b) del Decreto 21/2004 señala que el correspondiente anteproyecto de ley deberá prever, como mínimo, esa apertura de un periodo inicial de colegiación, que debe tener la máxima publicidad, para facilitar la colegiación de las personas interesadas, y como señala el precepto y las leyes de tales colegios, por tal motivo el anuncio se publicará en el Boletín Oficial del País Vasco y en, al menos, dos de los periódicos de mayor difusión en la Comunidad Autónoma.
170. En tercer lugar, la asamblea general constituyente no puede estar formada por todos los profesionales, sino por aquellos profesionales que han manifestado su voluntad de colegiarse y cumplen los requisitos para ello.



171. Una vez cerrado el periodo de colegiación, la Comisión Gestora podrá convocar la asamblea colegial constituyente, en la que podrán participar todas las personas colegiadas, siendo esta la que, como prevé la disposición transitoria tercera, aprobará los estatutos definitivos del colegio y elegirá a las personas que deben ocupar los cargos correspondientes en los órganos de gobierno.
172. En definitiva, la Comisión recomienda una revisión en profundidad de las tres disposiciones transitorias del proyecto y sugiere que se siga el esquema dispuesto por las leyes de creación de los colegios de logopedas, terapeutas ocupacionales y dietistas-nutricionistas, hasta la elección de los cargos colegiales.

F)Observaciones de técnica legislativa

173. En el capítulo de la técnica normativa, cumple recordar que las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, han quedado sustituidas por las Directrices aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 11 de julio de 2023.
174. El primer párrafo de la parte expositiva podría explicar por qué es precisa una ley para la creación de un colegio profesional voluntario. En todo caso, ha de suprimirse su *in fine* “En caso contrario, se entiende, su aprobación se realizará mediante Decreto”.
175. El segundo párrafo menciona el real decreto que regula una de las dos titulaciones universitarias y sería conveniente que se hiciera referencia también al segundo real decreto.
176. En el tercer párrafo se sugeriría sustituir la expresión “son actuaciones que debe realizar un colegio profesional” por “son actuaciones cuya realización puede acometer con mayor idoneidad un colegio profesional”, porque nada impide que las lleve a cabo una asociación, como de hecho ha sucedido.
177. Se ha de expresar con claridad en la parte expositiva si la disposición se aprueba conforme al dictamen de esta Comisión o se aparta de él. A tenor del artículo 33 del Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre, en el primer caso se utilizará la fórmula “de acuerdo con la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi”, y en el segundo “oída la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi”.



178. Podría añadirse en el artículo 1, de forma concordante con el artículo 4.6 de la LPTCP, un segundo apartado para que se dejase constancia de que la adquisición de la personalidad jurídica y de la plena capacidad de obrar se producirá a partir del momento en el que, conforme a lo dispuesto en la presente ley, se constituyan los órganos de gobierno del colegio.
179. En el título de la disposición transitoria tercera se menciona “Inscripción primero estatutos”, que suponemos querrá ser la de “Inscripción de los estatutos definitivos”.

CONCLUSIÓN

Salvo el rango de la disposición, se dictamina favorablemente el contenido del proyecto de norma de creación del Euskadiko Injurumen Zientzietako Tituludunen Elkargo Profesionala / Colegio Profesional de Personas Tituladas en Ciencias Ambientales de Euskadi con las observaciones formuladas.

Lo que certifico en Vitoria-Gasteiz, en la fecha de la firma, con el visto bueno del Presidente, para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de organización y funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Vº Bº:

Jesús María Alonso Quilchano,
Secretario

Sabino Torre Díez,
Presidente

Firmado electrónicamente