

## INFORME SSCC 2025/36. ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE CREA EL COLEGIO OFICIAL DE PEDAGOGÍA Y PSICOPEDAGOGÍA DE ANDALUCÍA.

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

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

### ANTECEDENTES

**ÚNICO.** - Con fecha 21 de julio de 2025 se recibió en los servicios centrales del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía petición de informe en relación con el Anteproyecto referenciado, al que todo el expediente completo, que consta de 61 documentos. El informe, además de referirnos a las competencias y a la tramitación, tendrá por objeto el análisis del “Cuarto Borrador de Anteproyecto de Ley”, que obra en el documento 59 del expediente remitido.

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

La justificación del Anteproyecto sometido a informe descansa en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante MAIN): (...). *La decisión de crear un colegio profesional ha de estar motivada por un interés público que justifique la integración de un colectivo en aquella organización, en la medida en que, tal como establece la legislación sobre colegios profesionales, esta decisión supone una excepción a la libertad de asociación constitucionalmente reconocida. En el presente caso, la creación del Colegio Profesional se halla justificada por una razón de interés público, toda vez que como corporación de Derecho público de adscripción voluntaria no solo representará y defenderá los derechos de las personas colegiadas, sino que tutelaré y*



Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	13/08/2025 13:24	PÁGINA 1 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDTfqXoGciFkUw0qgs&qfX7wUi	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>



protegerá el Interés de quienes ven a ser las personas destinatarias de los servicios prestados, así como de la relación que exista entre la concreta actividad profesional con determinados derechos, valores y bienes constitucionalmente protegidos -tan fundamentales como el derecho a la educación, reconocido en el artículo 27 de la Constitución española-, ordenando el ejercicio de su actividad y su control deontológico.

La relevancia social, que en la actualidad tienen las actuaciones desarrolladas por el colectivo profesional de pedagogos y psicopedagogos es fundamental, ya que la educación es un pilar clave en el desarrollo de cualquier sociedad. Esas actividades afectan directamente a la formación de las futuras generaciones, al bienestar de los estudiantes y, en última instancia, al progreso de la comunidad en su conjunto. La relevancia o interés público de la pedagogía y psicopedagogía se puede concretar en que va a contribuir a una Formación integral de toda la ciudadanía y una mejora de la calidad educativa, reduciendo desigualdades. Asimismo, va a contribuir la prevención de problemas sociales, al desarrollo de habilidades para la resolución de conflictos, la comunicación efectiva, el trabajo en equipo o la toma de decisiones responsables, Sin olvidar tampoco la contribución a la innovación y la investigación, ya que los pedagogos son, a menudo, quienes lideran la investigación educativa y la innovación en los métodos y enfoques pedagógicos.

Analizando asimismo el interés público que tendría la creación de un colegio profesional de pedagogía y psicopedagogía, a la vista de las funciones que se prevén legalmente para estas corporaciones, se puede concretar en los siguientes puntos:

- Defensa de los intereses de las personas colegiadas. Al Colegio Oficial de Pedagogía y Psicopedagogía de Andalucía le correspondería legalmente defender que los profesionales que ejercen la actividad profesional en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía puedan acceder, en igualdad de condiciones que otros profesionales, a lugares de trabajo para los que están capacitadas.

Además, el colegio representa a los profesionales en asuntos legales, laborales y educativos, promoviendo el desarrollo de políticas públicas que favorezcan la calidad educativa y la puesta en valor de la pedagogía como disciplina esencial.

- Velar por una correcta práctica profesional. El Colegio Oficial de Pedagogía y Psicopedagogía de Andalucía debe velar por la correcta práctica profesional de sus personas colegiadas, estableciendo normas y estándares éticos y profesionales para las mismas. Esto garantiza que quienes ejerzan la profesión lo hagan con altos niveles de competencia y responsabilidad, asegurando un servicio de calidad a los estudiantes y la sociedad. Establece un marco ético que regula la conducta de los profesionales, protegiendo tanto a los educadores como a los usuarios de sus servicios.

Por otra parte, el Colegio también vela por el cumplimiento de principios éticos y deontológicos en la práctica pedagógica, Establece códigos de conducta que guían el ejercicio responsable y ético de la profesión, evitando prácticas que puedan poner en riesgo el bienestar de los estudiantes.

- Evitar el intrusismo profesional y la competencia desleal: La existencia del Colegio Oficial de Pedagogía y Psicopedagogía de Andalucía evitaría que, en las relaciones con consumidores y usuarios, se produzcan comportamientos por parte de profesionales contrarios a las exigencias de la buena ley y a las prácticas honestas del mercado.

- Funciones de representación e interlocución. En los Consejos u Organismos consultivos de la Administración en la materia y con legitimación para ser parte en cuantos litigios afecten a los intereses profesionales y ejercitar el derecho de petición. Sin olvidar que, a través de la representación que ejercerá el colegio profesional se fortalecerá la interlocución con los poderes públicos creando una vía de colaboración Con las Administraciones Públicas para el óptimo ejercicio de sus funciones.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	13/08/2025 13:24	PÁGINA 2 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDTfqXoGciFkUw0qgs&qfX7wUi	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>



- Organizar servicios de interés para las personas colegiadas. Los colegios profesionales ofrecen programas de formación continua, talleres y cursos de actualización, lo que permite a las personas colegiadas mantenerse al día con las últimas investigaciones, tendencias y enfoques pedagógicos. Esto es crucial en un campo tan dinámico como la educación, donde las metodologías y los avances tecnológicos están en constante evolución. Por otra parte, al ser parte de un colegio profesional, las personas colegiadas pueden acceder a una red de apoyo, que les permite compartir experiencias, buenas prácticas y colaborar en proyectos conjuntos. Esta red fomenta el intercambio de conocimientos y la cooperación entre colegas, lo que puede enriquecer su práctica educativa. (...)

**SEGUNDO.** - En cuanto al rango normativo de la disposición sometida a informe, el artículo 119 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que, en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma, el ejercicio de la iniciativa legislativa del del Consejo de Gobierno.

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

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

La legislación básica del Estado en materia de colegios profesionales está constituida por la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, modificada por la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, de normas reguladoras de los Colegios Profesionales, la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales, el Real Decreto-Ley 6/1999, de 16 de abril, de Medidas Urgentes de Liberalización e Incremento de la Competencia, el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, así como la Ley 5/2012, de mediación en asuntos civiles y mercantiles. También debemos citar el Real Decreto 915/1992, de 17 de julio, por el que se establece el título universitario oficial de Licenciado en Pedagogía y la aprobación de las directrices generales propias de los planes de estudios conducentes a la obtención de aquél, como del Real Decreto 916/1992, de 17 de julio, por el que se establece el título universitario oficial de Licenciado en Psicopedagogía y la aprobación de las directrices generales propias de los planes de estudios conducentes a la obtención de aquél.

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

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		13/08/2025 13:24	PÁGINA 3 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDTfqXoGciFkUw0qqs&qfX7wUi	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



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

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

**CUARTO.** - Desde el punto de vista procedimental, la iniciativa legislativa se encuentra regulada en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Junto a ello debe considerarse el Acuerdo de 22 de octubre de 2002, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

También ha de considerarse lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que dedica su Título VI “De la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones” a esta materia introduciendo importantes novedades, posteriormente afectadas por la STC 55/2018, de 24 de mayo.

**4.1.-** Al anteproyecto de ley de referencia atendiendo, a la fecha del acuerdo de inicio, el 3 de febrero de 2024, le resultaría de aplicación la normativa reguladora de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, contenida en la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía y en el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de Administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, así como lo dispuesto en la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, aprobada por Acuerdo de 14 de mayo de 2024, del Consejo de Gobierno, todo ello conforme a lo dispuesto en el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía.

**4.2.-** Consta la realización del trámite de consulta pública previa, realizada en noviembre de 2024, habiéndose presentado alegaciones, que ha sido debidamente valoradas. En el expediente consta la realización del trámite de audiencia.

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

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		13/08/2025 13:24	PÁGINA 4 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDTfqXoGciFkUw0qqs&qfX7wUi	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



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

Constan la solicitud de los informes preceptivos y las valoraciones realizadas a las observaciones que se han hecho al Anteproyecto.

**4.3.-** Respecto al dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, el artículo 17.2 de la Ley 2/2024, de 19 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los “Anteproyectos de leyes”. A tenor de ello, procede solicitar el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo.

**4.4.-** Por último y en materia de transparencia, según lo previsto por el artículo 13.1b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, los anteproyectos de ley han de publicarse “*cuando, tras la preceptiva elevación por la Consejería competente, sean conocidos por el Consejo de Gobierno*”. Consta el Documento 61 del expediente, como se ha cumplido hasta el momento con dicho trámite.

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

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

Como observaciones de legalidad, realizaremos las que siguen:

#### **6.1. Artículo 6. Asunción de funciones del Consejo Andaluz de Colegios Profesionales.**

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

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		13/08/2025 13:24	PÁGINA 5 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDTfqXoGciFkUw0qgs&qfX7wUi	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



## **6.2. Artículo 7. Periodo constituyente. Comisión gestora: nombramiento, composición y funciones.**

Previéndose que la comisión gestora esté integrada únicamente por representantes de la Asociación pro-Colegio Oficial de Licenciados y Graduados en Pedagogía y Psicopedagogía de Andalucía, y que sea este órgano el que elabore los estatutos provisionales, apreciamos que ello es conforme con el artículo 10.1 del Reglamento de desarrollo de la Ley 10/2003, en el que se especifica que serán “*las personas promotoras de la creación del colegio*” las que elaboren y remitan a la Consejería competente tales estatutos, pues aquella entidad habría sido la solicitante de la creación del Colegio de cuya creación se trata ahora (Memoria de Análisis de Impacto Normativo).

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

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

## **6.3. Artículos 8 y 9. La asamblea constituyente. Estatutos definitivos.**

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

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

Por tanto, del mismo se deduce que las elecciones a los órganos de gobierno tendrían que desarrollarse conforme a los estatutos provisionales y que, posteriormente, deberían ser ya estos nuevos órganos de gobierno los que propusieran el texto de unos estatutos definitivos al órgano plenario del Colegio para su aprobación por éste. Con ello no estamos queriendo decir que no se pueda prever en la ley proyectada una fórmula diferente, dada la superioridad de rango normativo de aquélla respecto al Decreto 216/2006, aunque

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		13/08/2025 13:24	PÁGINA 6 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDTfqXoGciFkUw0qqs&qfX7wUi	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



ello no resultaría conforme con las exigencias propias del empleo de una adecuada técnica normativa, que llevarían a procurar una adecuada coherencia sistemática de las normas reguladoras de una determinada materia, de manera que, no tendría sentido que en una disposición reglamentaria se mantuviera una regla general organizativa para todo proceso de creación de Colegios Profesionales que, sin embargo, luego no se siguiera en las leyes destinadas a ordenar la creación de cada Colegio en particular.

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

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

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

**EL LETRADO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.**

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	13/08/2025 13:24	PÁGINA 7 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDTfqXoGciFkUw0qgs&qfX7wUi	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>