



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU  
DE LA  
COMUNITAT VALENCIANA**

**Dictamen**                    **409/2025**  
**Expediente**                **300/2025**

**Presidenta**

**Hble. Sra.**

D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez

**Conselleres y Consellers**

**Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.**

D. Enrique Fliquete Lliso

D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> del Carmen Pérez Cascales

D. Joan Carles Carbonell Mateu

D. Francisco Javier de Lucas Martín

D.<sup>a</sup> Fernanda María Lapresta Gascón

**Secretari General**

**Ilmo. Sr.**

D. Joan Tamarit i Palacios

**Hble. Sra.:**

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 28 de mayo de 2025, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 29 de abril de 2025 (Registro de entrada de la misma fecha), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Conselleria de Justicia y Administración Pública, relativo al Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, de creación del Ilustre Colegio de Economistas de Valencia por unificación del Colegio de Economistas de València con el Colegio Oficial de Titulares mercantiles y empresariales de València.

## **I ANTECEDENTES**

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende lo siguiente:

### **Primero.- Solicitud de dictamen.**

En fecha 29 de abril de 2025, la persona titular de la Subsecretaria de la Conselleria de Justicia y Administración Pública, por delegación de la respectiva consellera, remitió a este Consell Jurídic Consultiu (Registro de entrada de 29 de abril del mismo año), el expediente correspondiente al Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, de creación del Ilustre Colegio de Economistas de València por unificación del Colegio de Economistas de València con el Colegio Oficial de Titulares mercantiles y empresariales de València (en adelante, el “Anteproyecto de Ley”), solicitándose el preceptivo dictamen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Este Anteproyecto de Ley se propone por la Conselleria de Justicia y Administración Pública, que es competente por razón de las materias asignadas por el Decreto 32/2024, de 21 de noviembre, de la Presidencia de la Generalitat, por el que se determinan el número y la denominación de las consellerias y sus atribuciones (modificado por el Decreto 36/2024, de 3 de diciembre, del president de la Generalitat) y por el Decreto 173/2024, de 3 de diciembre, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidència y de las consellerias de la Generalitat, y Decreto 28/2025, de 18 de febrero, del Consell, de aprobación del Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Justicia y Administración Pública.

### **Segundo.- Documentación remitida.**

El expediente remitido por la autoridad consultante está integrado, entre otros documentos, por los siguientes:

1. Certificado del secretario del Colegio de Economistas de València, de fecha 12 de febrero de 2024, y de la vicesecretaria del Colegio de Titulares Mercantiles y Empresariales de València de 16 de febrero de 2024, dando cuenta de los acuerdos adoptados en las asambleas de los respectivos colegios oficiales celebradas, en fecha 21 de diciembre de 2023.

2. Certificado del secretario del Consejo General de Colegios de Economistas de la Comunidad Valenciana, de 4 de marzo de 2024.

3. Informe firmado por el subdirector General de Análisis, Planificación y Coordinación Económica, en fecha 15 de marzo de 2024.

4. Informe del Colegio de Economistas de Alicante, de fecha 29 de marzo de 2024.

5. Informe del Colegio de Economistas de Castelló, de fecha 2 de abril de 2024.

6. Informe del Consejo del Colegio de Titulados Mercantiles y Empresariales de la Comunidad Valenciana, de 10 de abril de 2024.

7. Resolución de la consellera de Justicia e Interior, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley, de fecha 31 de mayo de 2024.

8. Anuncio consulta pública previa sobre el Anteproyecto de Ley de 8 de julio de 2024. BOE número 9887.

9. Informe sobre los resultados de la consulta pública previa, elaborado por el director general de Atención a las víctimas y acceso a la justicia, en fecha 1 de octubre de 2024.

10. Informe de necesidad y oportunidad del Anteproyecto de Ley, emitido por la Dirección General de Atención a las víctimas y acceso a la Justicia, de fecha 1 de octubre de 2024.

11. Memoria económica del Anteproyecto de Ley, emitida por el director general de atención a las víctimas y acceso a la Justicia, de fecha 1 de octubre de 2024.

12. Informe de impacto en la infancia, la adolescencia y la familia del Anteproyecto de Ley, emitido por la Dirección General de atención a las víctimas y acceso a la Justicia, de fecha 1 de octubre 2024.

13. Informe sobre impacto de género del Anteproyecto de Ley, emitido por la Dirección General de atención a las víctimas y acceso a la Justicia, de fecha 1 de octubre 2024.

14. Anuncio del trámite de información pública del Anteproyecto de Ley, firmado por la Dirección General de atención a las víctimas y acceso a la Justicia, de fecha 29 de octubre 2024.

15. Informe sobre el trámite de Información Pública de la Dirección General de atención a las víctimas y acceso a la Justicia, de fecha 18 de noviembre de 2024.

16. Informe sobre coordinación informática del Anteproyecto de Ley emitido por el director general de atención a las víctimas y acceso a la Justicia, de fecha 1 de octubre de 2024.

17. Informe de huella de los grupos de interés negativo del Anteproyecto de Ley, emitido por el Subsecretario de la entonces denominada Conselleria de Justicia e Interior, de fecha 3 de octubre de 2024.

18. Informe de no incidencia en el ámbito competencial de Presidencia y otras consellerias de la tramitación del Anteproyecto de Ley, director general de atención a las víctimas y acceso a la Justicia, de fecha 1 de octubre de 2024.

19. Alegaciones e Informe relativo a las alegaciones presentadas por las consellerias sobre el Anteproyecto de Ley, emitido por la Dirección General de atención a las víctimas y acceso a la Justicia, de fecha 16 de diciembre de 2024.

20. Informe de perspectiva rural, firmado por el director de atención a las víctimas y acceso a la Justicia, de fecha 1 de octubre de 2024.

21. Informe jurídico emitido por la Abogacía de la Generalitat, de fecha 13 de febrero de 2025.

22. Informe sobre las observaciones formuladas por la Abogacía de la Generalitat, elaborado por el director general de atención a las víctimas y acceso a la justicia, en fecha de 4 de marzo de 2025.

23. Informe sobre el Anteproyecto de Ley, emitido por la directora general de Presupuestos, de fecha 17 de enero de 2025.

24. Informe de la subsecretaria de la Conselleria de Justicia y Administración Pública, de fecha 21 de marzo de 2025

25. Certificado de la consellera secretaria del Consell del acuerdo aprobado, el 25 de marzo de 2025, sobre el Anteproyecto de Ley.

26. Dictamen del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana sobre el Anteproyecto de Ley, de fecha 25 de abril de 2025.

27. Versión final del texto del Anteproyecto de Ley.

Y en este estado del procedimiento se remitió el expediente a este Consell Jurídic Consultiu para su dictamen.

## II CONSIDERACIONES

### **Primera.- Carácter jurídico del dictamen.**

La autoridad consultante ha instado el dictamen con carácter preceptivo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 10.2 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, que contiene la regla de la preceptividad de las consultas a este Órgano Consultivo respecto de los “*Anteproyectos de leyes, excepto el anteproyecto de Ley de Presupuestos de la Generalitat Valenciana*”, como ya se indicó en los Dictámenes 137/2023, de 22 de febrero y 770/2022, de 7 de diciembre, emitidos por esta Institución.

### **Segunda.- Justificación del Anteproyecto de Ley.**

El Preámbulo del Anteproyecto remitido señala que “*el objeto de la ley es la creación del Ilustre Colegio de Economistas de Valencia, por fusión del Colegio de Economistas de Valencia con el Colegio Oficial de Titulares Mercantiles y Empresariales de Valencia*”

Por su parte, el informe de necesidad y oportunidad elaborado por el director general de atención a las víctimas y acceso a la justicia, en fecha 1 de octubre de 2024, señala, en el mismo sentido que lo expresado en el Preámbulo del Anteproyecto de Ley, lo siguiente:

*“(...) La Ley 30/2011, de 4 de octubre, sobre la creación del Consejo General de Economistas, unificó a nivel nacional las organizaciones colegiales de economistas y titulares mercantiles. La corporación creada representa, en los ámbitos estatal e internacional, los intereses de los economistas y titulares mercantiles. Asimismo, esta ley establece las bases para impulsar la unificación de los Consejos Autonómicos y Colegios de Economistas y Titulares Mercantiles, de acuerdo con lo previsto en la normativa autonómica aplicable.*

*El artículo 8.2 de la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunitat Valenciana, establece que la unión o fusión de dos o más colegios de distinta profesión, se realizará mediante ley de la Generalitat, previo informe de los consejos valencianos de los colegios profesionales de las profesiones respectivas.*

*El Colegio de Economistas de Valencia y el Colegio Oficial de Titulares Mercantiles y Empresariales de Valencia, han solicitado formalmente la fusión de sus respectivas corporaciones con el fin de crear un único colegio provincial, el Ilustre Colegio de Economistas de Valencia que representará los intereses de la profesión de economista y de la profesión de titular mercantil en la provincia*

*de Valencia. La decisión de fusionar los colegios ha sido aprobada en las respectivas juntas generales de cada una de las corporaciones afectadas.*

*El colegio creado por la fusión servirá de cauce de colaboración con la administración autonómica y contribuirá a velar por que la actividad de sus miembros esté al servicio de los intereses generales, de los consumidores y, especialmente, del tejido empresarial de la Comunitat.”*

### **Tercera.- Marco normativo aplicable.**

La Constitución se refiere a los colegios profesionales (artículo 36) y a las organizaciones representativas de intereses económicos y sociales (artículo 52), estableciendo de los primeros que: “La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos”, con lo cual se imponen límites a la función de ordenar el ejercicio de la respectiva profesión (STC 93/1992, de 11 de junio), justificándose que la estructura interna y que su funcionamiento deba ser democráticos por la trascendencia de las funciones que los colegios profesionales desempeñan (STS de 6 de marzo de 2012).

Desde el punto de vista competencial, corresponde al Estado, en virtud del artículo 149.1.18ª CE en relación con el artículo 36 CE, establecer las reglas básicas a que los colegios profesionales deben ajustar su organización y competencia, en tanto que también constituye una competencia exclusiva del Estado la regulación de los consejos generales, esto es, de la estructura colegial en los casos que conviven varios colegios de la misma profesión de ámbito territorial inferior al nacional (SSTC 91/2013, de 22 de abril, 84/2014, de 29 de mayo y 150/2014, de 22 de septiembre).

Esta reserva de ley que establece el artículo 36 CE, según el Tribunal Constitucional, responde a una garantía para los ciudadanos en esta materia, siendo competencia del legislador, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, considerar cuando existe una profesión titulada. Por ello dentro de estas coordenadas, el legislador puede crear nuevas profesiones y regular su ejercicio, teniendo en cuenta que la regulación del ejercicio de una profesión titulada debe inspirarse en el criterio del interés público y tener como límite el respeto del contenido esencial de la libertad profesional (SSTC 42/1986 y 166/1992).

A nivel estatal, la legislación básica en materia de colegios profesionales o, si se quiere, de los preceptos de los que se infiera dicho carácter de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, que ha sido objeto de múltiples modificaciones y, entre ellas, las que llevaron a cabo la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, que

luego se convirtió en la Ley 7/1997, de 14 de abril, el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, reconoce a los colegios profesionales como Corporaciones de derecho público y sus fines (artículo 1), contempla el ejercicio de las profesiones colegiadas (artículo 2), prevé el requisito de la colegiación (artículo 3), la creación de los Colegios Profesionales (artículo 4), sus funciones (artículo 5), su régimen jurídico, los Estatutos y los Reglamentos de Régimen Interior (artículo 6), los órganos de gobierno (artículo 7), etc.

Por otro lado, esta regulación se completa con los contenidos del artículo 15 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, que regula tanto las Corporaciones que representan intereses profesionales como las Corporaciones representativas de intereses económicos, procediendo a delimitar las competencias y funciones del Estado respecto de los principios que deben respetar las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en esta materia, como ocurre con la Generalitat.

Siguiendo con el régimen competencial, en el caso de la Comunitat Valenciana, el Estatuto de Autonomía, establece en el artículo 49.1.22<sup>a</sup> que *la Generalitat tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo que disponen los artículos 36 y 139 de la Constitución Española*”.

En el ámbito de la Comunitat Valenciana, se promulgó la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de la Generalitat, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana, la cual fue objeto de desarrollo mediante el Decreto 4/2002, de 8 de enero, del Gobierno Valenciano, por el que se aprobó su Reglamento de desarrollo.

Resta por último, hacer mención a la ley que a nivel estatal ha promovido la unificación corporativa de las profesiones económicas, esto es, la Ley 30/2011, de 4 de octubre, sobre creación del Consejo General de Economistas (unificación de las organizaciones colegiales de economistas y de titulares mercantiles), en cuya exposición de motivos afirma: *“En consecuencia, y de acuerdo con lo previsto en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, resulta procedente constituir mediante esta ley el correspondiente Consejo General de Economistas y suprimir el Consejo General de Colegios de Economistas de España y el Consejo Superior de Colegios Oficiales de Titulares Mercantiles de España, así como establecer la bases para impulsar la unificación de los Consejos Autonómicos y Colegios de Economistas y Titulares Mercantiles, de acuerdo con lo previsto en la normativa autonómica aplicable.”*

Con este marco normativo de partida, se propone el Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, de creación del Ilustre Colegio de Economistas de

València por unificación del Colegio de Economistas de València con el Colegio Oficial de Titulares Mercantiles y Empresariales de València.

Conviene referirse como antecedente a que la Conselleria ahora consultante, en su momento, ya remitió el anteproyecto de Ley de Creación de los Ilustres Colegios Oficiales de Economistas de Alicante y de Castellón, por fusión del Colegio Oficial de Economistas de Alicante con el Colegio Oficial de Titulares Mercantiles de la misma provincia y del Colegio Oficial de Economistas de Castellón con el Colegio Oficial con el Colegio Oficial de Titulares Mercantiles de la misma provincia, lo que dio lugar a que este Órgano Consultivo emitiera el Dictamen 49/2020, de 29 de enero.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, la Generalitat y, en concreto, el Consell, a propuesta de la Conselleria de Justicia y Administración Pública, tienen atribuida la correspondiente competencia para elaborar y aprobar este Anteproyecto de Ley, según resulta de lo dispuesto en los artículos 18, b), 28, c) y 42 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de la Generalitat, del Consell (“Ley del Consell”).

### **Tercera.- Procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley.**

La elaboración y la tramitación de este Anteproyecto de Ley se ajustó, con carácter general, al cauce y a los trámites que se establecen en el artículo 42 de la Ley del Consell que se desarrollaron y completaron por medio del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat (“Decreto 24/2009, de 13 de febrero”), así como a lo previsto, con carácter básico, en los artículos 127 a 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (“LPACAP”).

Previo al examen de los distintos trámites que conforman el expediente remitido conviene formular una precisión. El artículo 10 de la Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de simplificación administrativa, introduce la figura de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, al señalar en su apartado 1 que *“A fin de garantizar que la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de la Generalitat se ajustan a los principios de buena regulación, se establece la obligación de unificar toda la información sobre su justificación, oportunidad y necesidad y estimación de sus impactos en los diferentes ámbitos en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo correspondiente”*. Y en el apartado 2 se regula el contenido que debe recoger, en todo caso, la citada Memoria.

Con arreglo a la disposición final sexta, el legislador difiere la entrada en vigor del citado artículo 10, junto con los artículos 61 y 66, al día siguiente al de la publicación en el *“Diari Oficial de la Generalitat Valenciana”*, del acuerdo por el que apruebe la Guía metodológica para la elaboración de la

Memoria del Análisis de Impacto Normativo, por lo que no resulta de aplicación al presente procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley.

Pasamos a examinar los distintos tramites que conforman el expediente remitido.

El procedimiento se inició mediante Resolución de la consellera de Justicia e Interior de fecha 31 de mayo de 2024 ajustándose, por consiguiente, a lo dispuesto en el artículo 39.1 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero.

La participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley se articula a través de dos cauces, tal y como se recoge en el artículo 133 de la LPACAP.

El trámite de consulta pública previa, previsto tanto en el apartado 1 del citado artículo 133 de la LPACAP, como en los artículos 14 y 15 de la Ley 4/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana (“Ley 4/2023, de 13 de abril”).

A este respecto, consta en el expediente anuncio de consulta pública previa sobre el Anteproyecto que fue publicado en el DOGV número 9887, de 8 de julio de 2024. Asimismo, se ha elaborado Informe sobre los resultados de la consulta pública previa, por parte del director general de atención a las víctimas y acceso a la justicia, en fecha 1 de octubre de 2024, en el que se hace constar que: *“Una vez transcurrido el plazo citado y tras verificar el portal de participación de la Generalitat, no se ha aportado ninguna propuesta de la ciudadanía, ni de ninguna organización potencialmente afectada por la norma, por lo que el anteproyecto de norma inicialmente configurado permanece invariable.”*

Por otro lado, el artículo 133.2 de la LPACAP y los artículos 14 y 16 de la Ley 4/2023, de 13 de abril, prevén la realización de un trámite de audiencia e información pública. A la vista de la información que obra en el expediente, consta la realización de este trámite. Se emitió informe por parte de la Dirección General de atención a las víctimas y acceso a la Justicia, el que se pone de manifiesto que no se ha aportado ninguna propuesta de la ciudadanía, ni de ninguna organización potencialmente afectada por la norma.

Se ha emitido informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto y la correspondiente memoria económica, tal y como dispone el artículo 43.1, a) de la Ley del Consell y el artículo 39.2 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero.

En lo que se refiere a la memoria económica, se concluye expresamente lo siguiente: *“El anteproyecto de ley no implica ningún coste para la hacienda de la Generalitat Valenciana, por el contrario, la fusión de ambos colegios supone la unificación de estructuras administrativas y en definitiva un ahorro para la gestión colegial”*.

De conformidad con el artículo 26.3 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (“Ley 1/2015, de 6 de febrero”) *“cuando de la memoria económica se desprenda que su aplicación no comporta gasto no será necesario solicitar el informe citado en el apartado 1, siempre que, en el texto que se someta a aprobación o autorización, se incluya, a través de la incorporación de un apartado, artículo, disposición o cláusula específica, una referencia expresa a la no incidencia presupuestaria de la actuación en cuestión”*.

No obstante, consta en el expediente Informe favorable de la directora general de Presupuestos, elaborado en fecha 17 de enero de 2025.

Durante la tramitación del procedimiento se recabarán todos aquellos informes que se consideren necesarios, tal y como dispone expresamente los artículos 43.1, d) y 53.1 de la Ley del Consell.

A propósito de lo anterior, se ha emitido informe sobre impacto por razón de género, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 4 bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad entre mujeres y hombres. También constan los informes sobre impacto en la familia y en la infancia y la adolescencia, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección del Menor y en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de Protección de las Familias Numerosas, todos ellos emitidos por el director general de atención a las víctimas y acceso a la Justicia.

En relación con estos informes, como ya ha declarado reiteradamente este Consell en anteriores dictámenes sobre proyectos normativos, deberían haber sido emitidos por los órganos de la Administración especializados y competentes en la materia (Dictámenes 569/2016, 773/2016 y 567/2021, entre otros).

Por otro lado, para que los informes de impacto resulten efectivos tienen que contener una serie de datos que permitan el análisis sobre la situación en el ámbito en el que la norma desplegará sus efectos. Reunida esta información se podría determinar si la norma de referencia tiene impacto positivo o negativo para, en caso de impacto negativo, adoptar las medidas pertinentes en el ámbito de la norma proyectada (Dictamen 383/2017, por todos).

Se han incorporado, el informe de coordinación informática, de acuerdo con el artículo 94 del Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana; el informe de huella de los grupos de interés negativo del Anteproyecto de Ley, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana, y el artículo 21 del Decreto 172/2021, de 15 de octubre, del Consell, que la desarrolla; y el informe de no incidencia en el ámbito competencial de Presidencia y a otras consellerias, de conformidad con los artículos 43 de la Ley del Consell y 40 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero.

En todos estos informes, no se pone de manifiesto elemento obstativo alguno a la elaboración y aprobación de la norma proyectada.

Consta, asimismo, Informe de perspectiva rural sobre el despoblamiento y la equidad territorial que prevé el artículo 6.1 de la Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana, y cuyo tenor literal dice:

*“Los proyectos normativos con rango de ley, de la Generalitat, y los planes sectoriales tendrán que incorporar un informe de perspectiva rural sobre el despoblamiento y la equidad territorial, que incluya una evaluación previa del impacto en términos de reto demográfico y cohesión territorial, enfocado, en particular, a que la normativa y el desarrollo de los planes sean adecuados a las singularidades y a los recursos administrativos disponibles en los municipios considerados en el artículo 15.*

*Este informe se elaborará por el departamento o centro directivo que proponga el anteproyecto de ley o proyecto de plan o programa, y deberá acompañar a la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación. En los términos y fases en que reglamentariamente se determine, deberá incluir una fase de consulta con las personas representantes de los territorios afectados”.*

Se ha incorporado al expediente el informe preceptivo de la Abogacía General de la Generalitat, de conformidad a los artículos 43.1, e) de la Ley del Consell, 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero y 5.2.a) de la Ley de la Generalitat 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica a la Generalitat, y en contestación a tal Informe se ha elaborado, por parte del director general de atención a las víctimas y acceso a la Justicia, Informe sobre las observaciones formuladas por la Abogacía de la Generalitat.

También consta el informe del Comité Econòmic i Social en el que se concluye considerar la conveniencia de la propuesta recogida en el anteproyecto de ley.

Por último, consta el informe favorable de la Subsecretaría de la Conselleria de Justicia y Administración Pública, de acuerdo con lo señalado en el artículo 69.2 d) de la Ley del Consell.

#### **Cuarta.- Estructura y contenido.**

El texto del Anteproyecto de Ley consta de una parte expositiva precedida de un índice, una parte dispositiva integrada por cinco artículos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias y una disposición final.

El Índice que acompaña al texto es el siguiente:

Preámbulo

Artículo 1. Creación, régimen y naturaleza jurídica

Artículo 2. Ámbito territorial

Artículo 3. Ámbito personal

Artículo 4. Funciones profesionales de los miembros de los colegios

Artículo 5. Relaciones con la Administración de la Generalitat

DISPOSICIONES ADICIONAL

Única. Patrimonio y personal de los colegios disueltos

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. Régimen provisional de dirección de los colegios creados

Segunda. Asamblea constituyente

DISPOSICIONES FINAL

Única. Entrada en vigor

A este respecto, se cumple con lo previsto en el Título II del Decreto 24/2009, de 13 de febrero.

#### **Quinta. - Observaciones y sugerencias al proyecto normativo.**

Esta Institución Consultiva, que es la última en informar, conforme a lo previsto en los artículos 2.4 de la Ley de la Generalitat Valenciana 10/1994, de creación de este Consell, y 5 del Decreto 37/2019, de 15 de marzo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, examinado el texto del proyecto en su borrador final remitido, considera, en general, que presenta acomodo al ordenamiento jurídico positivo. Ello no obstante, la norma proyectada suscita las consideraciones siguientes:

#### **De carácter general**

**1.-** En primer lugar, y en cuanto a la necesidad de una ley para la fusión de los Colegios profesionales que ahora se pretende llevar a cabo, ello vendría exigido por la Ley autonómica 6/1997, de 4 de diciembre de Consejos y Colegios profesionales de la Comunidad Valenciana, cuyo artículo 8 en la redacción dada por ley 21/2017, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y de organización de la Generalitat, exige para la unión de dos colegios profesionales de *distinta profesión* la aprobación mediante ley de la Generalitat, previo Informe de los Consejos Valencianos de Colegios Profesionales de las profesiones respectivas.

A este respecto, nos hallamos ante la fusión de dos Colegios Oficiales de la provincia de València, siendo así que dicha fusión fue solicitada por las personas que ocupan el Decanato o la Presidencia de los dos Colegios Profesionales, constando en las actuaciones los acuerdos favorables a la fusión de los respectivos órganos plenarios –Asamblea o Juntas General- de cada uno de los dos Colegios Oficiales, así como la posición favorable del Consejo General de los Colegios de Economistas de la Comunitat Valenciana y, del Consejo de Colegios de Titulares Mercantiles y Empresariales de la Comunidad Valenciana.

**2.-** En las conclusiones del informe la Abogacía de la Generalitat, se efectúa una advertencia, que se expone en su Consideración Segunda, del siguiente tenor:

*“La ley resultante del actual anteproyecto no tendrá más contenido sustantivo que el de reconocer una realidad antes que el de regularla. Será el nuevo colegio el que apruebe sus Estatutos y estos se someterán al control de legalidad de la Generalitat (disposición transitoria segunda del anteproyecto).*

*Por ser una ley autonómica no tendrá capacidad de determinar si la colegiación será obligatoria para el ejercicio profesional. Como se ha indicado, el art. 3.2 de la ley 2/1974 establece que será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal.*

(...)

*La Ley 25/2009 estableció en su disposición transitoria 4a que en el plazo de doce meses se remitiera por el Gobierno un Proyecto de Ley que determinara las profesiones para cuyo ejercicio fuera obligatoria la colegiación. Dicho proyecto no se ha elaborado nunca, así que cabe preguntarse por el alcance del último inciso de la disposición según el cual Hasta la entrada en vigor de la mencionada Ley se mantendrán las obligaciones de colegiación vigentes.*

*Si bien al amparo de este inciso se ha declarado como obligatoria la colegiación de algunas profesiones (como la de abogado, por así determinarlo la LOPJ, o de profesiones sanitarias cuyas corporaciones se crearon por una ley en la que se establecía dicha obligatoriedad, como la primera en este ámbito autonómico, la de podólogos) es dudoso, por no decir insostenible, que terminado aquel periodo transitorio y en el marco del orden constitucional actual, pueda afirmarse el carácter obligatorio de la pertenencia a una corporación en base a disposiciones que no tengan el rango de ley. Menos aun tratándose de un nuevo colegio, aunque que proceda de la fusión de otros anteriores. De hecho, si acudimos al "derecho comparado", vemos que las leyes precedentes que han unificado estos colegios se han cuidado de mantener su carácter voluntario sin perjuicio de lo que pueda determinar una ley estatal (ley 8/2014 de Cataluña, Ley 7/2013 de la Región de Murcia, Ley 4/2014 de La Rioja, Ley 11/2016 de Galicia, Ley 13/2018 de Aragón).*

*Viene esto a significarse puesto que entre la documentación remitida por los colectivos interesados figura un proyecto de Estatutos definitivos en el que se atribuye a la nueva corporación la representación exclusiva del ejercicio de la profesión y la obligatoriedad de la colegiación. El colegio de Economistas de Valencia debe su origen a una Orden de 28-6-1971 sin que nos conste la existencia de ningún precepto con rango de ley que establezca su carácter obligatorio”.*

Al respecto de esta advertencia y si bien el Proyecto de Estatutos remitido por el Colegio de Economistas de València no es objeto de este dictamen, pues, como indica la Abogacía, será el nuevo colegio el que los apruebe, sometiéndose al control de legalidad de la Generalitat, efectivamente, en el artículo 6 de dichos Estatutos se establece lo siguiente:

*“Artículo 6. Obligatoriedad de la colegiación.*

*1. La colegiación es obligatoria para ejercer las actividades profesionales establecidas en el Estatuto Profesional de Economistas y de Profesores y Peritos Mercantiles”.*

Tras la reforma operada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Omnibus), con la que se adaptan diversas leyes estatales a la Directiva 2006/123/CE, y en cumplimiento del mandato constitucional que establece que la ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los colegios profesionales, se ha dado una nueva redacción al artículo 3.2 de la Ley 2/1974, que actualmente establece que "*será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal*". Este precepto, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (SSTC 91/2013, de 23 de mayo y 150/2014, de 22 de septiembre), tiene carácter básico en el doble sentido material y formal.

Por tanto, el legislador estatal ha configurado dos tipos de entidades corporativas, las voluntarias y las obligatorias. En relación con las segundas, el Tribunal Constitucional ha mantenido que *“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”* (SSTC 3/2013, de 17 de enero, FJ 7, y 89/2013, FJ 2, entre otras).

La calificación de una profesión como colegiada, con la consiguiente incorporación obligatoria a un colegio profesional, *“...requiere desde el punto de vista constitucional la existencia de intereses generales que puedan verse afectados o, dicho de otro modo, la necesaria consecución de fines públicos constitucionalmente relevantes. La legitimidad de esa decisión dependerá de que el Colegio desempeñe, efectivamente, funciones de tutela del interés de quienes son destinatarios de los servicios prestados por los profesionales que lo integran, así como de la relación que exista entre la concreta actividad profesional con determinados derechos, valores y bienes constitucionalmente garantizados; extremos que podrán ser controlados por este Tribunal”* (SSTC 194/1998, FJ 4; 76/2003, de 23 de abril, FJ 6, y 96/2003, de 22 de mayo, FJ 7).

Cuando se habla de colegiación obligatoria hablamos de una relación especial de sujeción con los Colegios profesionales de los que obligatoriamente forman parte, para el ejercicio de la profesión, por lo que nos hallamos ante *“una relación constituida sobre la base de la delegación de potestades públicas en entes corporativos”*, que tiene fundamento expreso en el artículo 36 CE. Y, aunque los colegios profesionales se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, tienen también una dimensión pública que les equipara a las Administraciones públicas de carácter territorial, pues corresponde al Estado fijar las reglas básicas relativas a su organización y competencias. Así, de acuerdo con la STC 76/2003, de 23 de abril, FJ 4, no son los fines relacionados con los intereses corporativos del colegio los que justifican la opción del legislador por la colegiación obligatoria, sino otros fines de interés público que justifican que el Estado delegue en los colegios profesionales determinadas funciones.

Por su parte, la disposición transitoria 4<sup>a</sup> de la mencionada Ley ómnibus emplazaba al Gobierno para que, en el plazo de doce meses, determinara por Ley las profesiones para cuyo ejercicio fuese necesaria la colegiación obligatoria, regulación que aún no se ha llevado a cabo.

Además de los ejemplos de leyes en las que se ha promovido la fusión de colegios y en las que se ha mantenido el carácter voluntario de la colegiación, que aparecen citados en el informe de la Abogacía, cabe tener en cuenta la Resolución de 7 de julio de 2023 de la directora general de Modernización y Relaciones con la Administración de Justicia, que resuelve inscribir los nuevos Estatutos del Colegio Oficial de Economistas de Alicante en el Registro de Colegios Profesionales y Consejos Valencianos de Colegios Profesionales, en cuyo artículo 2.3 se establece que *“Será obligatoria la incorporación al nuevo colegio cuando así lo establezca una ley estatal”*.

Con base en lo anteriormente expuesto, este Consell entiende que debe ser la legislación estatal la que imponga dicha colegiación obligatoria.

### **Al Preámbulo**

En primer lugar, recordamos que la parte dispositiva de una ley se denomina *“Exposición de Motivos”* y no *“Preámbulo”*, según dispone el artículo 10 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero del Consell, sobre la forma, estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

En segundo lugar, se recomienda que en la parte final del Preámbulo se haga mención a que la elaboración del Anteproyecto de Ley se hallaba incluida en el correspondiente Plan Normativo de la Generalitat.

Finalmente, como ya sostuvimos, entre otros, en nuestro Dictamen 536/2024, en el ejercicio de su función normativa, la Administración Pública debe actuar de acuerdo con los principios de buena regulación. Así lo establece de forma expresa el artículo 59 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, cuyo tenor literal es el siguiente:

*“1. El Consell debe ejercer la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de forma que las normas cumplan los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia propios de la buena regulación, y que el proceso de su elaboración sea transparente y participativo.*

*2. La iniciativa normativa debe disponer de un marco normativo estable, claro y fácil de conocer y comprender por la ciudadanía.*

*3. Las iniciativas normativas deben considerar en primer lugar y dar preferencia a aquellas medidas que sean menos restrictivas para los derechos de las personas.*

*4. La adecuación a estos principios de los anteproyectos de ley y de los proyectos de reglamento debe estar suficientemente justificada en la exposición de motivos o el preámbulo correspondientes.”*

En consecuencia, deberá de añadirse en la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley una referencia al cumplimiento de estos principios de buena regulación. Como señala este último apartado, la adecuación a estos principios debe estar suficientemente justificada por lo que no basta una mera alusión a su observancia, sino que es necesario acreditar debidamente que la norma se acomoda a dichos principios. Además, dicha declaración no es un simple formalismo, sino que debe guardar coherencia con la documentación obrante en el expediente, en la que debe quedar constancia del análisis del cumplimiento de dichos principios.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell Jurídic Consultiu.

### **Al título del Anteproyecto de Ley**

El artículo 4 del citado Decreto 24/2009 señala en su apartado primero que:

*“El título indicará el rango del proyecto normativo, su número y fecha, así como el objeto o contenido de éste. En su redacción se deberá utilizar un lenguaje breve y conciso que identifique plenamente la materia objeto de regulación”.*

Y añade que *“No se utilizarán fórmulas excesivamente descriptivas”.*

Los títulos de los proyectos normativos deben en la medida de lo posible ser breves y claros e igualmente debe prescindirse de fórmulas honoríficas; por ello se sugiere la sustitución de la fórmula empleada por la de *“Anteproyecto de Ley de creación del Colegio Oficial de Economistas de València”*, eliminando la referencia a que ello será por fusión de los Colegios Oficiales de Economistas y de Titulares Mercantiles de València, pues esta concreción ya puede advertirse cuando se examina el objeto de la norma.

### **A la Disposición Adicional Única**

Con relación al apartado 2, es una reiteración del artículo 1 apartado 5, por lo que se recomienda su supresión

### **A la Disposición Transitoria Primera**

Se recomienda utilizar para el órgano provisional de gobierno la denominación *“Comisión gestora”*, en línea con lo previsto en la ley estatal y otras leyes autonómicas.

Asimismo, se recomienda completar el apartado 2, en cuanto a la composición del órgano provisional de dirección del colegio creado, de

conformidad con el Certificado de aprobación del proyecto de unificación de ambos colegios en el que se detalla que los dieciséis miembros del órgano provisional de dirección serán “...el decano, el vicedecano, el vicedecano de integración, el secretario, el vicesecretario, el tesorero, el vicetesorero y nueve vocales numerados del uno al nueve”, y que “Las Junta de Gobierno del Colegio de Economistas de Valencia nombrará, de entre sus miembros, a los siguientes cargos: vicedecano de integración, secretario, vicesecretario, tesorero, vicetesorero, y seis vocales del número dos al número siete. Las Junta de Gobierno del Colegio de Titulares Mercantiles de Valencia nombrará, de entre sus miembros, a los siguientes cargos: vocal 1º, vocal 8º y vocal 9º”.

### **A la Disposición Transitoria Segunda**

Se recomienda que se determine, en el apartado 2, un plazo, desde la aprobación de los estatutos provisionales, para la convocatoria de la asamblea constituyente para la aprobación de los estatutos definitivos.

### **III CONCLUSIÓN**

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que el Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, de Creación de Ilustre Colegio de Economistas de Valencia, por unión del Colegio de Economistas de València con el Colegio Oficial de Titulares Mercantiles y Empresariales de València, es conforme con el ordenamiento jurídico, siempre que se atienda la observación esencial realizada.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 28 de mayo de 2025

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

**HBLE. SRA. CONSELLERA DE JUSTÍCIA I ADMINISTRACIÓ PÚBLICA**