

CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

INFORME N 14/2025, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE CREA EL COLEGIO OFICIAL DE PEDAGOGÍA Y PSICOPEDAGOGÍA DE ANDALUCÍA

Pleno

D. José Ignacio Castillo Manzano, presidente del Consejo (por sustitución en vacancia)

Dña. María del Rocío Martínez Torres, vocal segunda del Consejo

D. Eugenio Benítez Montero, secretario del Consejo

El Consejo de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha de 25 de junio de 2025, válidamente constituido con la composición anteriormente citada y siendo ponente Dña. María del Rocío Martínez Torres, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe.

1. ANTECEDENTES

1. Con fecha 15 de abril de 2025 tuvo entrada en la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA) solicitud de informe preceptivo regulado en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, procedente de la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación de la Consejería de de Justicia, Administración Local y Función Pública, en relación con el Anteproyecto de ley por la que se crea el Colegio Oficial de Pedagogía y Psicopedagogía de Andalucía (en adelante, APL).

Mediante el citado oficio se remite el APL (2º Borrador), así como la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), de fecha 11 de abril de 2025.

2. Con fecha 21 de mayo de 2025, el Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica (en adelante, DPCMRE) de la ACREA elevó a este Consejo la propuesta de Informe.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 1/32	



2. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ACREA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del DPCMRE, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.2.b) de la Ley 6/2007, según redacción dada por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016 del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (actual Consejo de la Competencia de Andalucía, en adelante CCA), cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El APL sometido a informe tiene por objeto la creación del 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 (artículo 1).

En su Exposición de motivos, el APL hace hincapié en el hecho de la especial relevancia clave en la sociedad la labor de los profesionales que desempeñan la actividad de pedagogía y psicopedagogía. El desempeño de tales funciones conlleva a los profesionales promotores de la creación del colegio a enfatizar en la precitada exposición el interés público que suscita la actividad que desempeñan como fundamento en el que se sustenta la necesidad de crear una corporación de derecho público como es, en este caso, el Colegio Oficial de Psicología y Psicopedagogía de Andalucía.

Respecto a su contenido, el APL consta de la Exposición de motivos, nueve artículos, una Disposición adicional y dos Disposiciones finales. Sus preceptos regulan: el objeto, naturaleza y régimen jurídico (artículo 1); el ámbito territorial (artículo 2); el ámbito personal (artículo 3); la colegiación (artículo 4); las relaciones con la Administración autonómica (artículo 5); la Asunción de funciones del Consejo Andaluz de Colegios Profesionales según los preceptos establecidos en la Ley 6/1995, de 29 de diciembre, de Consejos Andaluces de Colegios Profesionales (artículo 6); el periodo constituyente y el nombramiento, composición y funciones de la Comisión gestora que llevara a término (artículo 7); la asamblea constituyente (artículo 8), que aprobará los Estatutos definitivos del Colegio y los presentará ante las instituciones para su Registro (artículo 9), momento en el que la Corporación profesional adquirirá personalidad jurídica y plena capacidad de obrar.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 2/32	



La Disposición adicional única se refiere al deber del Colegio de crear y mantener un registro de personas colegiadas. Las dos Disposiciones finales se refieren, respectivamente, la primera al desarrollo reglamentario de la futura Ley y la segunda a la entrada en vigor de la ley.

4. CONTEXTO NORMATIVO

En el presente apartado se citarán las referencias normativas comunitarias, estatales y autonómicas más relevantes directamente relacionadas con el contenido del APL analizado, sin ánimo de exhaustividad. Se enumerarán también las que promueven y defienden la libre competencia, la mejora de la regulación económica y la garantía de unidad de mercado, aplicables, asimismo, al proyecto normativo que es objeto del presente Informe.

4.1. En materia de colegios profesionales

- Constitución española (artículos 35, 36, 38, 139 y 149.1.18^a);
- Estatuto de Autonomía para Andalucía (artículo 61);
- Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales;
- Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación;
- Ley 10/2003, de 6 de noviembre, de Colegios Profesionales de Andalucía;
- Decreto 216/2006, de 12 de diciembre, por el que se aprueba Reglamento de Colegios Profesionales de Andalucía.

4.2. Sobre la actividad profesional de los/as pedagogos/as y psicopedagogos/as

- Ley 7/2015, de 12 de mayo, por la que se crea el Consejo General de Colegios Oficiales de Pedagogos y Psicopedagogos;
- Orden ECD/176/2016, de 5 de febrero, por la que se publican los Estatutos provisionales del Consejo General de Colegios Oficiales de Pedagogos y Psicopedagogos;
- 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 estudio conducentes a la obtención de aquél;
- 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 estudio conducentes a la obtención de aquél;

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 3/32	



- 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;
- Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad;
- Resolución de 18 de octubre de 2010, de la Secretaría General de Universidades, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de octubre de 2010, por el que se establece el carácter oficial de determinados títulos de grado y su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos;
- Resolución de 22 de noviembre de 2010, de la Secretaría General de Universidades, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 12 de noviembre de 2010, por el que se establece el carácter oficial de determinados títulos de máster y su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos.

4.3. En materia de competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado

- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios);
- Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía;
- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia;
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio;
- 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 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado;
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas;
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público;
- 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;
- Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 4/32	



5. ANÁLISIS DESDE LA ÓPTICA DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA

5.1. Ámbito sobre el que se proyecta la concreta intervención pública

La MAIN define la pedagogía como una disciplina fundamentalmente orientada al análisis, comprensión y mejora del fenómeno educativo desde una perspectiva integral y social.

Los estudios de Pedagogía y Psicopedagogía¹ proporcionan a quienes los cursan una sólida formación teórica y metodológica que les habilita para adquirir las competencias necesarias para el ejercicio profesional como educadores y formadores en una pluralidad de contextos, tanto formales como no formales. Dicha formación se articula de manera transversal en torno a disciplinas fundamentales para la comprensión integral del hecho educativo, tales como: la filosofía, la historia, la sociología, la psicología, la política y la antropología social. Todas ellas son campos necesarios para la formación en educación que permite llevar a cabo su trabajo con gran conocimiento de las ciencias de la educación y los aspectos sociológicos y psicológicos del aprendizaje y desarrollo curricular.

Todo ello faculta a los titulados en Pedagogía y Psicopedagogía para el desempeño de un amplio abanico de funciones propias del ámbito profesional, que abarcan tanto la intervención educativa directa como el asesoramiento, la gestión institucional y el diseño de estrategias formativas en distintos ámbitos. Entre dichas funciones, destacan las siguientes:

- atención educativa a discapacidades personales;
- prevención, orientación y coordinación de programas de intervención personal y social;
- atención educativa a sujetos con necesidades educativas especiales;
- diagnóstico de disfunciones, orientación escolar y tutoría;
- asesoramiento educativo a personas e instituciones socioeducativas;
- dirección, organización y gestión de instituciones educativas (de ámbito formal y no formal);
- análisis y formación en el uso de las nuevas tecnologías y utilización de los medios de comunicación;
- diseño y evaluación de recursos y medios educativos aplicables a tareas de formación y de innovación educativa;
- dinamización en el ámbito comunitario, de la cultura y la educación no formal;
- formación y educación permanentes;

¹ Conforme a la información recogida en la base de datos de profesiones reguladas, la actividad de pedagogía tiene la consideración de profesión regulada: la profesión de pedagogo cuenta con reconocimiento como profesión regulada en ocho Estados miembros de la Unión Europea. No obstante, España no se encuentra entre ellos, lo que refleja la ausencia de una estructura colegial u ordenación jurídica específica que regule de manera homogénea el ejercicio de dicha actividad en el territorio nacional.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 5/32	



- formación en las organizaciones;
- orientación e inserción profesional y laboral.

Históricamente, el acceso al ejercicio profesional en el ámbito de la pedagogía requería la superación de las especialidades de Pedagogía Terapéutica y Educación Especial dentro de la Sección de Ciencias de la Educación de la antigua Licenciatura en Filosofía y Letras.

No fue hasta la aprobación del Real Decreto 915/1992, de 17 de julio, por el que se establece el título universitario oficial de Licenciado en Pedagogía, y del Real Decreto 916/1992, de 17 de julio, por el que se establece el título universitario oficial de Licenciado en Psicopedagogía, cuando ambas disciplinas adquirieron autonomía académica y profesional plena como titulaciones independientes, desligándose formalmente de otros itinerarios formativos. Este reconocimiento normativo supuso un hito en la consolidación del campo pedagógico y psicopedagógico como área de conocimiento con identidad propia, permitiendo su desarrollo como actividad especializada con una orientación clara hacia la intervención educativa, el asesoramiento y la mejora de la calidad del sistema educativo.

Asimismo, podrán ejercer profesionalmente en el ámbito de la pedagogía quienes estén en posesión del título académico oficial de Grado en Pedagogía, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se regula la organización de las enseñanzas universitarias y el procedimiento de aseguramiento de su calidad, o en la normativa que lo sustituya. Ello, en conexión con la Resolución de 18 de octubre de 2010, de la Secretaría General de Universidades, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de octubre de 2010, mediante el cual se establece el carácter oficial de determinados títulos de grado y su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos (RUCT).

Por su parte, el título académico oficial de Máster en Psicopedagogía fue incorporado al catálogo de enseñanzas oficiales conforme a lo previsto en la Resolución de 22 de noviembre de 2010, de la Secretaría General de Universidades, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de noviembre de 2010, a través del cual se declara el carácter oficial de determinados títulos de máster y su correspondiente inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos (en adelante, RUCT). A título meramente informativo, y partiendo de la información disponible en el RUCT² del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades³, las universidades españolas imparten 26 titulaciones universitarias de grado de Pedagogía, 36 titulaciones de Máster, 8 de ellas en las diferentes ramas de la Pedagogía y las 28 restantes sobre Psicopedagogía, y 2 con titulaciones de Doctorado, Doctor en Programa Oficial de Posgrado en Intervención en Pedagogía y Psicopedagogía por la Universidad de Granada y Programa oficial de Doctorado en Teoría de la Educación y Pedagogía Social por la UNED. La distribución por comunidades autónomas (en adelante, CC.AA.) es la siguiente:

² <https://www.educacion.gob.es/ruct/consultaestudios?actual=estudios>

³ Consulta realizada el 15/05/2025.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 6/32	



Tabla 1. Número de universidades que imparten titulaciones en Pedagogía y Psicopedagogía por CC.AA

CC.AA.	Títulos universitarios Pedagogía/Psicopedagogía		
	Grado(*)	Máster (**)	Doctorado (**)
Andalucía	3	1/3	1
Asturias	1		
Castilla y León	5	0/3	
Cataluña	4	3/6	
Extremadura		0/1	
Galicia	1	0/1	
Islas Baleares	1		
Islas Canarias	1		
La Rioja	1	1/1	
Madrid	3	3/9	1
Murcia	1		
Navarra	1		
País Vasco	1		
Comunidad Valenciana	3	0/4	
Total	26	36	2

Fuente: RUCT del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, mayo de 2025.

(*) Los grados existentes en la actualidad son estudios de Pedagogía

(**) Los números de máster previos a la barra "/" son relacionados con la Pedagogía y los posteriores con la Psicopedagogía.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, son diversas las universidades y centros de formación superior que imparten enseñanzas conducentes a la obtención de titulaciones oficiales en Pedagogía y Psicopedagogía. Sin perjuicio de la existencia de centros de carácter privado con programas formativos que puedan habilitar para determinadas funciones profesionales, conforme a la información registrada en el RUCT, las siguientes universidades andaluzas ofertan programas oficiales en este ámbito:

- Grado en Pedagogía: Universidades de Granada, Málaga y Sevilla.
- Máster Universitario en Pedagogía: Universidad de Córdoba.
- Máster Universitario en Psicopedagogía: Universidades de Málaga, Sevilla y Loyola.
- Doctorado en Pedagogía y Psicopedagogía: Universidad de Granada.

Estas enseñanzas configuran una oferta académica consolidada que permite la formación especializada y progresiva de los futuros profesionales, abarcando desde el nivel de grado hasta la investigación doctoral.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 7/32	



Además de la obtención de estas titulaciones, debe considerarse que el acceso a determinadas funciones públicas vinculadas al ámbito pedagógico y psicopedagógico —como aquéllas derivadas de procesos selectivos de empleo público— puede requerir el cumplimiento de requisitos específicos en el marco de las convocatorias de oposiciones correspondientes. En tales casos, las bases reguladoras de los procesos selectivos establecen los criterios de titulación y especialidad exigibles para el desempeño de funciones concretas, especialmente en el ámbito educativo y de orientación profesional.

En conexión con esto último, el ejercicio profesional en el ámbito de la pedagogía y la psicopedagogía también puede ser desempeñado, a título ejemplificativo y como ya se ha indicado previamente, por titulados en Filosofía y Letras (rama Filosofía y Ciencias de la Educación, sección Ciencias de la Educación), en Filosofía y Ciencias de la Educación (rama Ciencias de la Educación), así como por titulados en otras disciplinas específicas —como Música, Danza o Actividad Física y del Deporte— siempre que hayan cursado la especialidad de pedagogía, en los dos primeros casos, o el correspondiente itinerario educativo, en el tercero. Esta pluralidad formativa permite el acceso a funciones relacionadas con la intervención educativa, el diseño curricular y la orientación pedagógica desde distintos perfiles académicos, siempre que se acredite la formación específica requerida en el ámbito educativo.

Según los datos facilitados por la MAIN, un total de 381 profesionales (313 mujeres y 68 hombres) integran actualmente la Asociación pro-Colegio Oficial de Licenciados y Graduados en Pedagogía y Psicopedagogía de Andalucía, colectivo promotor de la iniciativa legislativa. Esta asociación presentó formalmente, el 14 de mayo de 2024, la solicitud de inicio del procedimiento para la creación del correspondiente colegio profesional.

La iniciativa se fundamenta en el interés público que la pedagogía y la psicopedagogía representan para la formación integral de la ciudadanía y la mejora de la calidad del sistema educativo. A tal efecto, se destaca el papel de estos profesionales en la reducción de desigualdades, la prevención de problemáticas sociales, el desarrollo de competencias personales y sociales —como la resolución de conflictos, la comunicación efectiva, el trabajo en equipo o la toma de decisiones responsables—, así como su contribución a la investigación e innovación educativa como elementos esenciales para afrontar los desafíos actuales en materia formativa y de cohesión social.

De acuerdo con la MAIN, las funciones que justifican dicho interés público y que caracterizan la actividad de pedagogo/a o psicopedagogo/a son, entre otras, las siguientes:

- defender los intereses de las personas colegiadas;
- velar por una correcta práctica profesional y por el cumplimiento de principios éticos y deontológicos en la práctica pedagógica;
- evitar el intrusismo profesional y la competencia desleal;
- funciones de representación e interlocución;
- organizar servicios de interés para las personas colegiadas.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 8/32	



A luz de lo anterior, con fecha 3 de febrero de 2025, y previa respuesta a requerimiento de documentación adicional atendida por los promotores con fecha de 26 de junio de 2024, la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública acordó el inicio de la tramitación del procedimiento para la creación del Colegio Oficial de Pedagogía y Psicopedagogía de Andalucía como corporación de Derecho Público, con el objeto de contribuir al fortalecimiento de las políticas públicas y de su gestión en el ámbito autonómico. Dicha corporación colegial tendrá un ámbito territorial que comprenderá la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, conforme a lo previsto en el artículo 11.1 de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los colegios profesionales de Andalucía, que establece que los colegios profesionales de nueva creación extenderán su ámbito de actuación a todo el territorio de la Comunidad Autónoma. En cuanto a su denominación, responderá a la actividad ejercida, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12.1,⁴ de la citada ley.

En relación con este tema, se ha de tener presente que ya existe un colegio profesional que posee una sección que engloba a los profesionales de la pedagogía y la psicopedagogía. Se trata del Colegio de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias de Huelva y Sevilla, que posee diferentes secciones que engloba a diferentes profesionales, entre las que se encuentra la Sección de Pedagogía y Psicopedagogía⁵.

En la actualidad⁶, se encuentran ya constituidos cinco colegios profesionales de pedagogos y psicopedagogos en distintas comunidades autónomas de nuestro país. Concretamente en:

- Cataluña: Ley 14/2001, de 14 de noviembre, de Creación del Colegio de Pedagogos de Cataluña⁷;
- Islas Baleares: Ley 15/2001, de 29 de noviembre, de creación del Colegio Profesional de Pedagogos y Pedagogas de las Illes Balears⁸;
- Comunidad Valenciana: Ley 3/2007, de 5 de febrero, de creación del Colegio Oficial de Pedagogos y Psicopedagogos de la Comunitat Valenciana⁹;
- Islas Canarias:

⁴ “La denominación de los colegios profesionales responderá a la titulación académica oficial requerida para la incorporación a los mismos o a la profesión que representen, no pudiendo coincidir ni ser similar a la de otros colegios profesionales existentes en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, ni inducir a error en cuanto a los profesionales que los integran”.

⁵ Enlace a la web de la Sección de Pedagogía y Psicopedagogía del Colegio de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias de Huelva y Sevilla: <https://cdlsevillayhuelva.org/secciones/pedagogia-y-psicopedagogia/>.

⁶ La memoria justificativa está firmada con fecha 11/04/2025.

⁷ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2001-24176. La iniciativa para su creación fue llevada a cabo por la Associació Catalana de Pedagogos.

Página del colegio: <https://www.pedagogs.cat/>.

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-218>. La iniciativa para su creación fue llevada a cabo por la Asociación Profesional de Pedagogos y Pedagogas de las Illes Balears.

Página del colegio: <https://ib-pedagogia.ning.com/>.

⁹ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-6035. La iniciativa para su creación fue llevada a cabo por una asociación promotora.

Página del colegio: <https://www.copypcv.org/web/index.aspx>.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 9/32	



- Las Palmas: Ley 5/2023, de 10 de abril, de creación del Colegio Profesional de la Pedagogía y de la Psicopedagogía de Las Palmas¹⁰;
- Santa Cruz de Tenerife: Ley 6/2023, de 10 de abril, de creación del Colegio Profesional de la Pedagogía y de la Psicopedagogía de Santa Cruz de Tenerife¹¹.

De acuerdo con lo anterior, debe señalarse que, tanto los colegios existentes, como el Consejo General que lo engloba, han sido creados mediante normas con rango de ley aprobadas por las respectivas comunidades autónomas, no existiendo en la actualidad una norma de carácter general que regule de forma general la colegiación en esta actividad.

Por otra parte, se ha de hacer mención de la existencia del Consejo General de Colegios Oficiales de Pedagogos y Psicopedagogos de España, creado por la Ley 7/2015, de 12 de mayo, por la que se crea el Consejo General de Colegios Oficiales de Pedagogos y Psicopedagogos, cuyos estatutos provisionales fueron aprobados por la Orden ECD/176/2016, de 5 de febrero, por la que se publican los Estatutos provisionales del consejo General de Colegios Oficiales de Pedagogos y Psicopedagogos.

Según se indica en su página web, este Consejo General considera las diferentes Asociaciones pro-Colegio Oficial de Pedagogos y Psicopedagogos de las distintas Comunidades Autónomas, entre las que se encuentra la asociación andaluza que promueve la creación del colegio cuyo anteproyecto legislativo es objeto del presente análisis, como delegaciones propias del Consejo¹² mientras no se constituyan como tales Colegios, momento en el que pasarán a formar parte del precitado Consejo.

En base a lo anteriormente expuesto, conviene señalar que los tres primeros colegios profesionales de pedagogía y psicopedagogía constituidos en el ámbito autonómico —en Cataluña, Islas Baleares y Comunidad Valenciana— tienen su origen en asociaciones pro-colegio, que actuaron como estructuras representativas del sector profesional en sus respectivos territorios. Estas asociaciones promovieron la iniciativa legislativa correspondiente, dando cumplimiento a los trámites exigidos por la normativa autonómica aplicable.

Por el contrario, en el caso de los dos colegios existentes en la Comunidad Autónoma de Canarias, sus respectivos estatutos no recogen información específica sobre el origen o identidad de los promotores de su constitución, lo que impide conocer si también surgieron de una estructura asociativa previa o si fueron impulsados directamente por la Administración o por otros cauces.

A pesar de estas diferencias en cuanto al procedimiento de origen, las normas autonómicas que han dado lugar a la creación de los citados colegios presentan una serie de elementos comunes,

¹⁰ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-12669. La iniciativa para su creación fue llevada a cabo por profesionales de forma conjunta.

Página del colegio: <https://www.coprop.es/>.

¹¹ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-12670. La iniciativa para su creación fue llevada a cabo por profesionales de forma conjunta.

Página del colegio: <https://colegio-pedagogia-tfe.com/>.

¹² Enlace a la web del Consejo General de Colegios Oficiales de Pedagogos y Psicopedagogos de España, en la sección Delegaciones: <https://cgcopyp.org/index.php/delegaciones>.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 10/32	



especialmente en lo relativo a: los requisitos de titulación exigibles para la colegiación; el carácter voluntario u obligatorio de la adscripción; y el ámbito funcional atribuido a estas corporaciones de derecho público.

Dichos elementos comunes se sintetizan en la Tabla 2.

Tabla 2. Requisitos de titulación y colegiación en los colegios profesionales de pedagogía y psicopedagogía

Colegio Profesional	Titulación exigida	Régimen de colegiación
Colegio de Pedagogos de Cataluña	Licenciatura o Doctorado en Pedagogía o cualquier otra homologada o equivalente a aquéllas según a legislación vigente (véase artículo 3 de la Ley 14/2001)	Agrupación a las personas que soliciten incorporarse a él (con la titulación adecuada) (véase artículo 3 de la Ley 14/2001)
Colegio de Pedagogos de Cataluña	Licenciatura o Doctorado en Pedagogía o cualquier otra homologada o equivalente a aquéllas según a legislación vigente (véase artículo 3 de la Ley 14/2001)	Agrupación a las personas que soliciten incorporarse a él (con la titulación adecuada) (véase artículo 3 de la Ley 14/2001)
Colegio de Pedagogos y Psicopedagogos de la Comunitat Valenciana	Licenciados en Pedagogía o Licenciado en Psicopedagogía (véase artículo 3.1 de la Ley 3/2007) Licenciados en Filosofía y Letras (secciones Pedagogía y Educación) y Licenciados en Filosofía y Ciencias de la Educación y otras titulaciones extranjeras equivalentes y homologadas con titulaciones anteriores (véase artículo 3.2 de la ley 3/2007)	Colegiación necesaria para Licenciados en Pedagogía y Licenciados en Psicopedagogía según artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero (véase artículo 3.1 de la Ley 3/2007) para las demás titulaciones, para ejercer como pedagogos o psicopedagogos deben estar inscrito en su correspondiente colegio profesional (véase artículo 3.2 de la Ley 3/2007)

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 11/32	



Colegio Profesional	Titulación exigida	Régimen de colegiación
Colegios Profesionales de la Pedagogía y de la Psicopedagogía de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife	Licenciados en Pedagogía (RD 915/1992)	Colegiación voluntaria (véase artículo 3 de la Ley 5/2023 y de la Ley 6/2023)
	Licenciatura en Psicopedagogía (RD 916/1992)	
	Licenciados en Pedagogía (Resolución de 18/10/2010 Acuerdo Consejo de Ministros 12/11/2010)	
	Máster en Psicopedagogía (Resolución 22/11/2010 Acuerdo Consejo de Ministros 12/11/2010)	
	Licenciatura en Filosofía y Letras (secciones Pedagogía y Educación) y Licenciatura en Filosofía y Ciencias de la Educación (Ley 6/1995)	
	Título académico oficial equivalente a los mencionados y obtenido en el extranjero o reconocido conforme a la normativa de la UE (véase artículo 3 de la Ley 5/2023 y de la Ley 6/2023)	

5.2. Consideraciones preliminares

Desde este CCA se valora positivamente que la autoridad promotora de la presente iniciativa haya recabado el presente informe. Las autoridades de competencia¹³ han abordado en múltiples ocasiones la regulación de los colegios y servicios profesionales, centrando su atención en el marco normativo de acceso y ejercicio profesional —incluidos los Estatutos colegiales—, advirtiendo sobre la necesidad de una reforma con enfoque competitivo en el sector.

La actuación de los colegios, en su función de ordenación profesional mediante estatutos, reglamentos y códigos deontológicos, desde la perspectiva de la promoción de la competencia, ha sido objeto de

¹³ La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y sus predecesoras Comisión Nacional de la Competencia (CNC) y Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC), así como las autoridades autonómicas de competencia (entre otras, la propia ACREA).

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 12/32	



análisis por las autoridades de competencia a través de la emisión de informes en diversos expedientes sancionadores por posibles restricciones injustificadas a la competencia.

Desde la óptica de la promoción de la competencia, cabe subrayar que la regulación de las actividades económicas incide sobre el funcionamiento de los mercados y establece el marco en el que se desenvuelven las empresas o los profesionales. Por ello, los poderes públicos han de promover el incremento de la competitividad mediante marcos reguladores abiertos y flexibles, que favorezcan la competencia y la eficiencia en los mercados, evitando que determinadas disposiciones puedan introducir distorsiones injustificadas que alteren el juego competitivo en perjuicio de los consumidores¹⁴.

La existencia de una competencia efectiva es un factor clave para el desarrollo económico y constituye un elemento básico para estimular la capacidad emprendedora y la dinámica empresarial y para el progreso económico de cualquier sociedad. Los operadores económicos que actúan en mercados competitivos son más eficientes en la medida en que están incentivados a ofrecer una mayor cantidad, calidad y variedad de productos, a la innovación, a mejorar su organización y su estructura de costes y a realizar mayores inversiones, aumentando su productividad. Ello beneficia a las personas consumidoras y usuarias en forma de menores precios o de un aumento de la variedad y calidad de los productos y servicios ofertados, lo que resulta a su vez positivo para la economía del país y, en definitiva, para el bienestar general.

Para asegurar la consistencia y la utilización óptima de las intervenciones normativas sobre las actividades económicas, es crucial tener en consideración los principios de regulación económica eficiente y promoción de la competencia efectiva. Estos principios están recogidos en distintas normas de rango legal, y deben guiar la actuación de todas las Administraciones públicas, puesto que son objetivos que todos los poderes públicos están obligados a defender y cumplir. Es preciso indicar que estos criterios son principios básicos internacionalmente aceptados para establecer una regulación eficiente y favorecedora de la competencia. Por ello, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE) se ha encargado de configurar y hacer públicos un *toolkit* o caja de herramientas para la valoración de la competencia conformado por tres volúmenes (Principios, Guía y Manual de operaciones), cuyo objetivo es evitar eventuales intervenciones injustificadas de la actividad económica por parte de las Autoridades competentes. En idéntico sentido, en la Unión Europea, el *Paquete de Mejora Normativa (Better Regulation Package)* aprobado en el año 2015, contiene un conjunto directrices y de herramientas para legislar mejor, entre las que se encuentran una *Guía de Mejora Normativa*, complementadas por una *Caja de herramientas para la mejora de la regulación*, revisadas en noviembre de 2021 y julio de 2023 para proporcionar orientaciones a la hora de preparar nuevas iniciativas y propuestas, así como al gestionar y evaluar la legislación existente

¹⁴ Recuérdese, en este sentido, que el artículo 38 de la CE reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado e impone a todos los poderes públicos el deber de defender y proteger su ejercicio y la defensa de la productividad.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 13/32	



En particular, conforme a la *Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado* (LGUM)¹⁵, las administraciones públicas españolas están obligadas a observar en sus disposiciones, actuaciones y medios de intervención que afecten al acceso y ejercicio de las actividades económicas los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos, en particular los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia (artículo 9).

Se parte en dicha Ley del principio general de libre iniciativa económica, que solo podrá limitarse excepcionalmente conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales (artículo 16), regulándose la intervención administrativa como excepción, exigiéndole el cumplimiento de los principios de esta ley y, en particular, la concurrencia del principio de necesidad y proporcionalidad.

El artículo 17 de la LGUM regula los tres medios posibles de intervención administrativa excluyentes entre sí, determinando los supuestos en los que se podrá exigir una autorización¹⁶ (entendiéndose también como tal la exigencia de colegiación), una declaración responsable o una comunicación.

Con arreglo a lo dispuesto por el artículo 5 de la LGUM, los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o la exigencia de requisitos para el desarrollo de una actividad habrán de estar motivados en la necesaria salvaguarda de alguna RIIG (en adelante, RIIG) de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio¹⁷, debiendo existir un nexo causal y coherencia entre las medidas adoptadas con las razones que justifican su exigencia y, además, habrán de ser proporcionadas de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Especialmente, para el supuesto de las profesiones reguladas que nos ocupa, el artículo 5 de la LGUM, en su apartado 3, determina que la necesidad y proporcionalidad de los límites o requisitos relacionados con el acceso y el ejercicio de las profesiones reguladas se evaluará de conformidad con 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.

En aplicación del Real Decreto 472/2021, recientemente modificado por el Real Decreto 435/2024, de 30 de abril, tras la incoación a España de un procedimiento de infracción por parte de la Comisión

¹⁵ Modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

¹⁶ Según el apartado f) del Anexo de la LGUM, se entiende por autorización o licencia aquellos casos en los que sea preciso un pronunciamiento de una autoridad competente previo, tácito o expreso, para el acceso de la actividad.

¹⁷ "Artículo 3.11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural".

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 14/32	



Europea¹⁸, antes de aprobar nuevas disposiciones legales o reglamentarias, o de modificar las existentes, que introduzcan o modifiquen requisitos para el acceso a las profesiones reguladas, o para su ejercicio, las autoridades competentes para la regulación llevarán a cabo una evaluación de la proporcionalidad conforme a las normas establecidas en este Real Decreto.

Siguiendo lo establecido en el artículo 6 del citado Real Decreto 472/2021, las autoridades competentes se asegurarán de que las disposiciones legales o reglamentarias que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas, o su ejercicio, que pretenden introducir, así como las modificaciones de disposiciones ya existentes que pretenden realizar, estén justificadas por objetivos de interés público. A tales efectos, según el apartado 2 de este mismo artículo, se debe considerar si las disposiciones están objetivamente justificadas por motivos de orden público y seguridad o salud públicas, o por RIIG. Además, nótese que las razones de naturaleza puramente económica o los motivos puramente administrativos no constituirán RIIG que justifiquen una restricción en el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio.

No basta invocar la existencia de una RIIG, sino que ha de acreditarse que la actuación o medida concreta resulta adecuada a la finalidad perseguida y, superado el referido test de necesidad y proporcionalidad, la iniciativa normativa debe contener las medidas imprescindibles y más adecuadas para atender la necesidad a cubrir, tras constatar que no existen otras medidas que permitan obtener el mismo resultado de un modo menos gravoso para la libertad individual y de empresa¹⁹.

En este sentido, deberá constar en el expediente de elaboración de la norma una explicación suficientemente detallada que permita valorar el cumplimiento de estos principios y cuáles han sido las razones para considerar que un requisito para el acceso o ejercicio de una profesión regulada está justificado y es proporcionado. Esto se deberá fundamentar en datos cualitativos y, cuando sea posible y pertinente, en datos cuantitativos, tal y como establece el artículo 4.4 del Real Decreto 472/2021. A estos fines, cabe indicar que el artículo 7.2 del Real Decreto 472/2021 ofrece una serie de aspectos que las autoridades competentes para la regulación deberán tener en consideración. Asimismo, también deberán considerar una serie de elementos cuando sean pertinentes para la naturaleza y el contenido de la disposición que se introduce o modifica (apartado 3 del artículo 7 del mismo Real Decreto 472/2021).

¹⁸ En concreto, la Comisión Europea decidió incoar procedimientos de infracción contra dieciocho Estados miembros en diciembre de 2021, tras constatar que no habían implementado correctamente varios requisitos y que existía el riesgo de que la Directiva no fuera eficaz en la práctica.

¹⁹ Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, corresponde a la Administración pública demostrar que se verifican estos principios y aportar todos los datos precisos que justifiquen la necesidad y proporcionalidad de las medidas que sean restrictivas de las libertades de establecimiento y prestación de servicios. Véase, por ejemplo, la Sentencia de 11 de diciembre de 2014, en el asunto C-576/13, Comisión contra España, apartado 48; la Sentencia de 14 de junio de 2017, en el asunto C 685/15. *Online Gomes Handles GmbH*, apartado 50; y la Sentencia de 24 de marzo de 2011, Comisión/España (C-400/08), apartado 83.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 15/32	



Adicionalmente, otro principio importante que los poderes públicos deben salvaguardar es el de neutralidad competitiva²⁰, cuyo objeto es evitar que la administración favorezca injustificadamente a determinados operadores económicos en perjuicio de otros, siendo fundamental para el cumplimiento de las normas de competencia en Europa.

Por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Andalucía, estos principios fueron reconocidos en la Ley 6/2007, de 26 de junio que, en su artículo 2.2, define la mejora de la regulación económica como “*el conjunto de actuaciones e instrumentos mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar o aplicar las normas que inciden en las actividades económicas, aplican los principios de eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia para propiciar un marco normativo que contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía*”.

Por tanto, se realizará el análisis del presente APL sobre la base de la aplicación de los principios de necesidad, proporcionalidad, mínima distorsión competitiva y eficacia, entre otros, de manera que se puedan hacer compatibles estos objetivos con los intereses generales perseguidos por la norma.

Se requiere, en primer término, que los mismos estén debidamente justificados en la salvaguarda de una RIIG de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, y que sean necesarios, adecuados y proporcionados a las razones invocadas, lo que conlleva un examen de las distintas alternativas regulatorias que resulten menos restrictivas o distorsionadoras para el desarrollo de la actividad económica.

En la parte expositiva de la norma se hace una breve alusión a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Sin embargo, es importante recordar que, dado que algunas de las previsiones contenidas en el APL afectan al ejercicio de la actividad económica, como es la propia creación de un Colegio Profesional, éstas están igualmente sujetas a los principios de una buena regulación recogidos en la LGUM.

La evaluación del cumplimiento de estos principios no debe realizarse únicamente respecto de la intervención regulatoria proyectada en su conjunto, sino que la misma requiere de un análisis individualizado respecto de todas y cada una de las medidas regulatorias previstas en la iniciativa normativa propuesta y que revistan un impacto en la actividad económica, como es el caso de los requisitos y/o limitaciones específicas sobre el acceso o ejercicio de las actividades económicas que la norma pueda contener²¹.

²⁰ El mantenimiento de dicho principio figura en el apartado 2.7 del decálogo de recomendaciones para una regulación eficiente, incluido en el documento de la CNMC G-2021-01, Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva (2021).

²¹ A título de ejemplo, pudiera suceder que la aprobación de una determinada actuación regulatoria estuviera justificada, con carácter general, en la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general y al mismo tiempo no ser adecuada si algunas de las exigencias u obligaciones que contemplara no resultasen estrictamente necesarias o fueran desproporcionadas.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 16/32	



5.3. Observaciones particulares

Una vez realizadas las anteriores observaciones de carácter general, resulta conveniente poner de manifiesto las siguientes consideraciones particulares en relación con aquellas cuestiones identificadas en el proyecto normativo, susceptibles de incidir sobre la competencia efectiva y que, al mismo tiempo, pueden suponer áreas de mejora de cara a la consecución de una regulación eficiente y favorecedora de la competencia.

5.3.1. Existencia de un motivo de interés público o RIIG que sustente la creación del nuevo Colegio profesional (artículo 1)

Por lo que se refiere a la decisión de la creación del Colegio Oficial de Pedagogía y Psicopedagogía de Andalucía téngase en cuenta que, conforme al principio de libertad de empresa consagrado en el artículo 38 de la Constitución Española, así como a los principios de una buena regulación económica recogidos tanto en la anteriormente citada normativa europea sobre el acceso a las actividades profesionales como en nuestro ordenamiento jurídico interno, cualquier restricción al acceso a actividades de servicios o su ejercicio debe quedar justificada sobre la base de RIIG y habrá de ajustarse a una serie de principios: necesidad, proporcionalidad y no discriminación, entre otros.

A este respecto, conviene destacar que el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, actualmente denominado Consejo de la Competencia de Andalucía, ha emitido diversos informes²² en los que, entre otros aspectos, se analizan los posibles efectos distorsionadores de la competencia derivados de la regulación de los colegios profesionales. En dichos informes se proporcionan criterios básicos para la adecuada aplicación de los principios de política de competencia en esta materia, especialmente en relación con la constitución de nuevos colegios. En concreto, en relación con aspectos como: i) la acreditación de la existencia del motivo del interés general o de utilidad pública para sustentar la creación del nuevo Colegio Profesional y ii) la justificación rigurosa de la colegiación obligatoria por razones de interés público y de protección de los consumidores, entre otros.

En concreto, en el *Informe sobre la creación del Colegio Profesional de Ambientólogos de Andalucía* (1 01/09) se señala que en el expediente normativo deben quedar suficientemente acreditadas y determinadas, de manera expresa, las razones u objetivos de interés general que justifican la creación de un nuevo colegio profesional, así como la proporcionalidad de la medida respecto de la consecución de dicho objetivo público. En particular, se subraya que debe acreditarse el beneficio concreto que la existencia del colegio profesional aporta a los consumidores y usuarios, especialmente

²² Entre los Informes, pueden citarse los relativos a la creación de Colegios, N 22/11, sobre el Anteproyecto de Ley de creación del Colegio Profesional de Dietistas-nutricionistas de Andalucía y N 20/11, sobre el anteproyecto de ley por el que se crea el Colegio Profesional de Periodistas de Andalucía, así como los Informes I_01-09, relativo a la creación del Colegio Oficial de Ambientólogos de Andalucía, I_04-09 relativo a la creación del Colegio Profesional de Dietistas-Nutricionistas de Andalucía, y por último, I_02-09, Informe relativo a la creación del Colegio Oficial de Ingenieros de Organización Industrial de Andalucía.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 17/32	



en presencia de factores como asimetrías de información, existencia de bienes públicos o externalidades.

Así, más allá de los fines legítimos de los profesionales que promueven la creación de un colegio para la defensa de sus propios intereses colectivos, el verdadero fin a salvaguardar debe ser el interés general, en cuanto a la mejora del ejercicio profesional, la protección de los derechos de los destinatarios de los servicios, y el equilibrio entre el derecho a la libertad de asociación y las posibles restricciones a la competencia que se puedan derivar como consecuencia del ejercicio de las competencias de autorregulación de la organización colegial.

En el caso que nos ocupa, el interés público invocado para la creación del colegio, según la MAIN, obedece a la amplia relevancia social que tienen las actuaciones llevadas a cabo por el colectivo profesional de pedagogos y psicopedagogos, al ser la educación un pilar clave en el desarrollo de cualquier sociedad. En definitiva, tanto la pedagogía como la psicopedagogía van a contribuir a la reducción de las desigualdades por medio de formación integral de la ciudadanía y de la mejora de la calidad educativa, contribuyendo a que la sociedad se desarrolle con un menor número de conflictos y una mejor y rápida resolución de los existentes o venideros.

Conforme a estas consideraciones la asociación que promueve la creación del colegio entiende que el interés público en la creación del Colegio Oficial de Pedagogía y Psicopedagogía de Andalucía resulta suficientemente acreditado, lo que justificaría su configuración como corporación de Derecho Público, en la que se integrarían, de forma voluntaria, los profesionales habilitados para el ejercicio de la actividad. Con ello se pretendería garantizar el rigor y la calidad de los servicios prestados en el ámbito de la pedagogía y la psicopedagogía, enfocados a la consecución de una sociedad más equitativa, justa y progresista, promocionando una educación inclusiva, de calidad y enfocada al desarrollo integral del estudiante, lo cual interfiere de forma positiva en las condiciones sociales, económicas y culturales de la comunidad.

Por tanto, según la referida asociación, concurren razones de interés público que justifican la tramitación de la iniciativa legal, conforme a los principios de necesidad y eficacia, así como a los de proporcionalidad y eficiencia. Dado que se ha puesto de manifiesto la oportunidad y conveniencia de la creación del colegio citado, se considera que la única vía posible para su formalización es la aprobación de una ley, en los términos exigidos por el artículo 10 de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los colegios profesionales de Andalucía. Al configurarse como un colegio de adscripción voluntaria, en la MAIN se sostiene que no existen afectaciones a la libre competencia ni a la unidad de mercado.

La salvaguarda del interés general es el fundamento que justifica el posible reconocimiento de una organización de naturaleza privada como corporación de Derecho público. Ahora bien, dicho objetivo de interés público no debe confundirse con la especial relevancia social o económica de las funciones inherentes a la actividad, ni con una mayor proyección pública de la disciplina en cuestión, sino que ha de estar vinculado a razones concretas de interés general, que lleven a la Administración a considerar

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 18/32	



necesaria la creación de un nuevo colegio profesional. Tal vinculación debe orientarse, principalmente, a la protección de los consumidores y de los destinatarios de los servicios, contribuyendo de forma efectiva al bienestar general.

Además, debe evaluarse, atendiendo al principio de proporcionalidad, que la medida adoptada es la más idónea para alcanzar el objetivo de interés general que quieren proteger, de manera que la decisión por la que se ha optado sea la menos distorsionadora o restrictiva para el ejercicio de la actividad económica.

Conviene recordar que la constitución de un colegio profesional implica la atribución a esa entidad de funciones públicas de ordenación de la actividad profesional y de potestad disciplinaria, competencias que no ostentan las asociaciones profesionales de derecho privado. Por tanto, en aquellos supuestos en los que el colegio profesional no vaya a ejercer de manera efectiva funciones públicas relevantes y, en particular, si la colegiación es de carácter voluntario, su configuración práctica se asemejaría más a la de una entidad de carácter privado —vgr. una asociación profesional— con una autorregulación sujeta al Derecho privado.

Por otra parte, resulta relevante señalar que la actividad de pedagogo o psicopedagogo ha venido ejerciéndose de forma continuada en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin que hasta la fecha se haya considerado necesaria la creación de un colegio profesional como instrumento de ordenación corporativa. De hecho, los profesionales que ejercen su actividad actualmente en el presente sector se encuentran agrupados en diferentes entidades de naturaleza jurídica privada, como pueden ser las asociaciones profesionales, que del mismo modo desarrollan funciones de representación, defensa de los intereses colectivos y promoción de estándares deontológicos en el ejercicio profesional de la actividad de pedagogo y psicopedagogo²³.

En este contexto, es oportuno traer a colación algunas consideraciones por la autoridad nacional de competencia, tanto la extinta Comisión Nacional de la Competencia (en adelante, CNC) como la actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC).

En particular, la CNC en el *Informe sobre Colegios profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios* (E-2011-04) señaló que “en profesiones sin colegiación obligatoria —como sería el caso del Colegio Oficial de Pedagogía y Psicopedagogía que nos ocupa—, los Colegios Profesionales tienen funciones similares al resto de las asociaciones profesionales y, de hecho, compiten con ellas en la representación de los profesionales, por lo que, en tal caso, no parece que esté justificado que los Colegios mantengan un estatus privilegiado e incluso sería recomendable por su eficiencia, su constitución como asociaciones. Sin embargo, la Ley 2/1974, sobre Colegios profesionales (en adelante, LCP) y otras leyes reconocen numerosos privilegios a los Colegios Profesionales frente a las

²³ Esta realidad organizativa, según parece, no habría impedido el desempeño regular y habilitado de la actividad, conforme al marco normativo vigente, ni ha supuesto deficiencias conocidas en cuanto a su supervisión, calidad o impacto en los derechos de los destinatarios de los servicios.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 19/32	



asociaciones profesionales, como el carácter de corporación pública, el carácter de autoridad competente, la denominación, el papel en las listas de peritos judiciales y listas similares, los visados y otras cuestiones que se señalan a lo largo de las restantes secciones de este informe. Es preciso que el legislador, si opta por mantener el estatus actual que la LCP concede a los Colegios de profesiones sin colegiación obligatoria, sea consciente de que al otorgar determinados privilegios a los Colegios se pueden favorecer restricciones de la competencia. Por ello, resulta preferible que los elimine o, en caso de mantenerlos, los sustente sobre la base de los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

Sobre esta misma cuestión, la CNMC, en el *IPN 110/13 Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales*, volvió a pronunciarse subrayando que las profesiones sin colegiación obligatoria que cuenten con colegios profesionales mantienen innecesariamente determinados privilegios (corporación pública, listas de peritos, visados, etc.), siendo más razonable su conversión y denominación como asociaciones profesionales.

La autoridad nacional de competencia, ya en su *Informe sobre el sector de servicios profesionales y colegios profesionales* (E-2008-01), advirtió que “la creación de Colegios Profesionales por normas autonómicas, cuando no existe una norma estatal de creación del Colegio, da lugar a una ruptura de la unidad de mercado, en el sentido de que el ejercicio de una determina profesión es libre en una Comunidad Autónoma y regulado (de colegiación obligatoria) en otra”. Y, por ello, resaltaba la necesidad de una mayor coordinación normativa en esta materia, para evitar distorsiones que perjudiquen la libre competencia entre profesionales, independientemente de donde ejerzan su profesión con carácter habitual y afecten negativamente a la unidad de mercado.

Por tanto, la existencia de precedentes en otras comunidades autónomas —como Cataluña, Islas Baleares, Islas Canarias (Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife) o Comunidad Valenciana—, donde se han creado colegios profesionales análogos de pedagogos y psicopedagogos, no constituye por sí sola un argumento suficiente que justifique la necesidad de crear un colegio de estas características en Andalucía. Antes bien, dichos precedentes pueden servir como ejemplo ilustrativo de los riesgos asociados a la proliferación de estructuras colegiales de ámbito territorial restringido, que pueden derivar en barreras injustificadas al ejercicio profesional y en distorsiones al principio de unidad de mercado, tal y como advirtió expresamente esta autoridad de competencia en su *Informe I 01-09 sobre la creación del Colegio Oficial de Ambientólogos de Andalucía*, de fecha 20 de enero de 2009.

Por todas las razones señaladas, se recomienda al órgano proponente que justifique la necesidad de crear el Colegio con base en un específico objetivo de interés público o RIIG.

Además, en términos de proporcionalidad, habrá de justificarse en el expediente que la protección de los objetivos invocados no puede ser alcanzada mediante otros mecanismos alternativos menos restrictivos o distorsionadores para el ejercicio de la actividad económica, como pueden ser las asociaciones profesionales, que tienen entre sus funciones, la de velar por una correcta defensa de los

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 20/32	



intereses de los profesionales de la actividad de pedagogo o psicopedagogo o promover el ejercicio profesional de calidad, entre otras.

En este sentido, conviene que el colectivo proponente valore si, frente a la introducción de restricciones o barreras de entrada a los profesionales que puedan dificultar o desincentivar el ejercicio de la actividad de pedagogía y psicopedagogía, deberá acreditarse que las disposiciones legales actualmente vigentes —ya sean de carácter específico o general, como las recogidas en el marco normativo estatal vigente en materia de seguridad privada, y en particular el aplicable a los pedagogos y psicopedagogos, así como en la de protección de los consumidores y usuarios— resultan efectivamente insuficientes para alcanzar los fines de interés general que se invocan.

Ello puede inducir a considerar que la normativa vigente ya contempla algunos instrumentos alternativos que pueden ser menos restrictivos de la competencia para la salvaguarda del interés público, como los requisitos de capacitación académica, que pueden funcionar como mecanismos adecuados para garantizar la cualificación y calidad en el ejercicio de la actividad de pedagogo y psicopedagogo.

Por último, si bien la creación del colegio profesional no implica automáticamente la existencia de una reserva de actividad, máxime tratándose en este caso de una colegiación de carácter voluntario, debería evitarse que la actuación del colegio derive en prácticas orientadas a reivindicar *de facto* una exclusividad profesional o un ámbito de intervención reservado, sin base legal suficiente. Este tipo de conductas, especialmente si conllevan limitaciones a la libre competencia en la prestación de los servicios de pedagogía y psicopedagogía, podrían ser objeto de análisis desde la perspectiva de la normativa de defensa de la competencia, conforme a lo establecido en la Ley 15/2007, de 3 de julio.

5.3.2. Posibilidad de integración en el Colegio Oficial de Pedagogía y Psicopedagogía de Andalucía (artículo 3)

Para ejercer como pedagogo o psicopedagogo es necesario poseer una de las titulaciones precitadas en el artículo 3, en base a la normativa existente.

Ahora bien, atendiendo a los nuevos estudios originados a partir del Plan Bolonia, también podrían ejercer la actividad quienes se encuentren en posesión del título académico oficial de grado en Pedagogía, de conformidad con lo establecido en el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad o normativa que lo sustituya, en relación con la Resolución de 18 de octubre de 2010, de la Secretaría General de Universidades por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de octubre de 2010, por el que se establece el carácter oficial de determinados títulos de grado y su inscripción en el RUCT. Igual podrían ejercer la actividad quienes ostenten el título académico oficial de máster en Psicopedagogía, de acuerdo con lo establecido en la Resolución de 22 de noviembre de 2010, de la Secretaría General de Universidades, por la que se publica el Acuerdo del

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 21/32	



Consejo de ministros, de 12 de noviembre de 2010, por el que se establece el carácter oficial de determinados títulos de máster y su inscripción en el RUCT.

En esta línea, en el momento de redactar y aprobar los Estatutos definitivos del futuro colegio profesional, deberá garantizarse que no se introduzcan restricciones injustificadas relativas a la titulación académica exigida para la colegiación. En particular, no podrá limitarse el acceso a personas que posean exclusivamente determinadas titulaciones universitarias, sino que deberá permitirse la incorporación de todos aquellos profesionales que acrediten haber adquirido los conocimientos y competencias exigidos por medio de titulaciones que puedan ser consideradas equivalentes y que permitan desempeñar la actividad a desarrollar con plena garantía de rendimiento.

Téngase en cuenta que imponer estatutariamente una titulación concreta como requisito de colegiación, cuando no existe una normativa estatal que lo exija, podría suponer una reserva de actividad²⁴ no amparada legalmente, en perjuicio de otros profesionales que quedarían injustificadamente excluidos. Por tanto, cualquier restricción adicional debería justificarse con carácter excepcional y bajo criterios de necesidad y proporcionalidad.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha determinado que las normas nacionales de profesiones que incluyen requisitos a las cualificaciones pueden obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales de los ciudadanos que garantiza el TFUE²⁵.

En el caso que nos ocupa, la actividad de Pedagogo y Psicopedagogo no figura como profesión con reconocimiento oficial en la Unión Europea, en los anexos del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales. La existencia del título universitario de Licenciado o Graduado en Pedagogía y Psicopedagogía o máster en Psicopedagogía, define el perfil de competencias profesionales asociadas al título y las actividades que capacitan, pero no determina la existencia misma de profesión alguna, ni realiza reserva de actividad para las personas que tengan dicha titulación.

Así, a modo de ejemplo, para acceder al máster universitario de Psicopedagogía se requiere un título universitario oficial español o uno equivalente expedido por una institución de educación superior del Espacio Europeo de Educación Superior o uno homologado. Los títulos más comunes exigidos para el acceso a este máster son las licenciaturas o grados en Pedagogía, Psicología o Ciencias de la Educación o las diplomaturas o grados en Magisterio (con la especialidad pedagógica).

²⁴ Cabe recordar que una reserva de actividad se produce cuando el ejercicio de una determinada actividad profesional se restringe, directa o indirectamente, a aquellos profesionales que disponen de una determinada cualificación profesional, concretada en la posesión de un determinado tipo de titulación o acreditación de capacitación. Una definición similar puede verse en el artículo 3.c) del Real Decreto 472/2021.

²⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de noviembre de 1995, *Gebhard*, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, apartado 37.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 22/32	



Por lo tanto, no podría verse limitado el ejercicio de las actividades o funciones asociadas a la pedagogía y a la psicopedagogía sólo a aquellos profesionales que dispongan de un determinado título universitario, ante el abierto abanico de posibilidades existente para desempeñar esta actividad, que en ocasiones, podría alcanzar a titulaciones como el grado en Ciencias de la Educación Física y del Deporte, que podrán realizar labores pedagógicas para esta rama de la educación.

En este sentido, y aun cuando en el presente caso la colegiación no se prevea como obligatoria en la norma y, consecuentemente, no resulte un requisito imprescindible para ejercer la actividad de pedagogo o psicopedagogo, se recomienda que los requisitos para acceder al Colegio, en el momento de desarrollar el articulado de los Estatutos definitivos del Colegio Profesional de Pedagogos y Psicopedagogos de Andalucía, se mantengan en los términos amplios, permitiendo así el acceso a cualquier profesional que posee la titulación reconocida o cualquier otra equivalente a ésta que le permita demostrar la cualificación o las competencias necesarias en la precitada materia.

Así, debe tenerse en cuenta que cualquier medida restrictiva que afecte al acceso o ejercicio de las actividades profesionales debe estar debidamente justificada en términos de necesidad y proporcionalidad conforme a lo establecido en el artículo 5.3 de la LGUM o, más específicamente en el *Real Decreto 435/2024, de 30 de abril*, por remisión de lo previsto en el citado precepto.

En el caso de que en el texto definitivo se abogara por una determinada titulación en detrimento de otra u otras debería justificarse que tal titulación o titulaciones resultan necesarias para la salvaguarda de una razón de interés general y, además, que éstas son proporcionadas para alcanzar el supuesto objetivo.

En cualquier caso, este Consejo recomienda que se mantenga el enfoque pro competitivo adoptado en el APL, ampliándose a otras titulaciones reconocidas en la actualidad, amén de dejar abierta la posibilidad de que las actividades a desarrollar por los pedagogos y psicopedagogos puedan ser desempeñadas por personas con titulaciones equivalentes a las reconocidas en la norma.

5.3.3. Colegiación (artículo 4)

En primer lugar, se valora positivamente que en el texto normativo se haya optado por un modelo de colegiación voluntaria, al ser la opción de colegiación menos restrictiva desde la óptica de la libre competencia.

Como ya se ha manifestado en numerosas ocasiones por las autoridades de competencia (entre ellas, este CCA), la colegiación obligatoria para ejercer una determinada actividad profesional constituye una fuerte restricción de la competencia, al suponer una barrera de acceso frente a terceros competidores que perjudica a los destinatarios de los servicios, dado que verán reducida la oferta de profesionales disponible en el mercado. Por ello, deberá estar debidamente justificada en motivos de interés general, ser una medida proporcionada y no discriminatoria.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 23/32	



Cabe recordar, por otra parte, que la obligación de colegiación se considera equivalente a un régimen de autorización, por lo que solo podrá exigirse cuando se cumpla con los principios de necesidad y proporcionalidad que deberán motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen, conforme a los artículos 17.1 y 5 de la LGUM. Ha de tenerse en cuenta que la LGUM dispone que los Colegios Profesionales tienen la consideración de “autoridades competentes”,²⁶ lo que reconoce su incidencia en la organización y ejercicio de la actividad profesional.

En tal sentido, la obligatoriedad de colegiación sólo se puede exigir en dos supuestos: en primer lugar, porque dicha obligación esté determinada por una ley estatal, de acuerdo con el artículo 3.2 de la LCP; en segundo término, porque la obligación de colegiación provenga de una normativa previa a la entrada en vigor en 2009 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio²⁷, en cuanto seguiría vigente en aplicación del régimen transitorio previsto en la Disposición transitoria cuarta de esta Ley.

Tal y como se ha se indicado con anterioridad, la legislación estatal vigente se restringe a los requisitos reconocidos para acceder a cursar los estudios de pedagogía y de psicopedagogía, así como a establecer los planes de estudios y las diversas competencias a adquirir por los egresados. Por ello, deberá superar, para llevar a cabo la actividad de pedagogo y psicopedagogo en centros públicos, un proceso selectivo de oposiciones tanto teórico como práctico que busca primar la excelencia en el desempeño de los conocimientos adquiridos en la aplicación de las funciones a desarrollar, lo cual confiere la calidad en el desempeño de la actividad.

5.3.4. Relaciones con la Administración autonómica (artículo 5)

Las relaciones con la Administración autonómica se regulan en el artículo 5. Esta previsión abre la posibilidad de que, en el desarrollo de los estatutos del Colegio, se contemple la firma de convenios de colaboración con distintas consejerías de la Administración autonómica, en materias relacionadas con sus competencias.

Ante esta posibilidad resulta necesario advertir que dichos instrumentos de colaboración pueden entrañar riesgos desde el punto de vista de la competencia y de los principios de mejora de la regulación económica.

Tal y como ha subrayado la CNMC en distintos Informes —entre ellos, el Informe IPN/CNMC/022/15, relativo al proyecto de Estatutos Generales de los Colegios de Arquitectos—, los convenios pueden tener un importante potencial efecto anticompetitivo, especialmente cuando se utilizan como

²⁶c) Autoridad competente: Cualquier organismo o entidad que lleve a cabo la regulación, ordenación o control de las actividades económicas o que adjudique contratos de conformidad con la normativa de contratación pública, o cuya actuación afecte al acceso a una actividad económica o a su ejercicio y, en particular, las autoridades administrativas estatales, autonómicas o locales y los colegios profesionales y, en su caso, consejos generales y autonómicos de colegios profesionales.”

²⁷ Concretamente de la entrada en vigor de la Ley 25/2009 el día 27 de diciembre de 2009 (Disposición final quinta).

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 24/32	



mecanismos para canalizar encargos o atribuciones que, por su naturaleza, deberían someterse a procedimientos abiertos, transparentes, competitivos y no discriminatorios, como los previstos en la normativa de contratación pública.

Una referencia clave en esta materia es el Informe de la CNMC sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios, al que se hace referencia en el propio Informe IPN/CNMC/022/15. En dicho informe, se alerta sobre varios aspectos relevantes de este tipo de convenios por parte de los colegios profesionales, entre los que destacamos:

- Reservas de actividad implícitas: pueden otorgar a los colegios una posición de ventaja al asignarles de forma exclusiva determinadas funciones o tareas, lo cual restringe la competencia en esos ámbitos.
- Pertinencia de utilizar instrumentos jurídicos alternativos: se destaca la necesidad de utilizar otros mecanismos jurídicos —distintos de los convenios— más adecuados como la contratación pública, que garanticen los principios de transparencia, libre concurrencia y objetividad.
- Interferencia en la relación Administración-ciudadano: estos convenios no deben impedir que los ciudadanos puedan dirigirse directamente a la Administración en el marco del procedimiento que se trate en cada caso, ni limitar sus derechos o expectativas procesales, especialmente cuando el Colegio actúa como intermediario obligado.

Estos elementos han sido recogidos también en la *Guía sobre encargos a medios propios y convenios* de la CNMC, en la que se incide en el riesgo de afectación a la competencia de los convenios, cuando se pervierte la exigencia de una cooperación entre dos entidades. Es decir, cuando una relación estrictamente contractual se enmascara detrás de un convenio para sortear los principios inspiradores de la normativa de contratación pública. En esta Guía se realizan recomendaciones para evitar la utilización de convenios cuando no sean necesarios o existan formas más adecuadas para intervenir desde la óptica del interés general.

Más recientemente, la autoridad nacional de competencia, en el documento de *Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva* (G-2021-01), recomienda “restringir la utilización de alternativas a la contratación pública, como convenios y encargos, a los casos en que sean más eficientes”.

Además, en el IPN/CNMC/022/15 se advierte que este tipo de actuaciones puede afectar negativamente a la autonomía del profesional en la prestación de sus servicios y al normal funcionamiento del mercado, al propiciar la uniformización de estándares de calidad o de condiciones de contratación, lo que reduce la tensión competitiva entre operadores y limita la innovación o diferenciación de servicios.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 25/32	



A la luz de lo anterior, se recomienda:

- Evitar futuras disposiciones estatutarias que faculden la firma de convenios, especialmente si éstos implican la prestación de servicios por parte del Colegio o la atribución de funciones públicas que puedan tener un impacto directo en el mercado.
- Evitar cualquier exclusividad o reserva de actividad que no esté amparada legalmente o que no haya superado un test riguroso de necesidad y proporcionalidad.
- Asegurar que estos convenios no condicionen el derecho del ciudadano a relacionarse directamente con la Administración pública, sin intermediación obligatoria.
- Garantizar que los convenios, en caso de celebrarse, se limiten a supuestos de cooperación institucional real y equilibrada, excluyendo relaciones de contenido económico que deberían canalizarse mediante procedimientos de licitación pública.
- Evitar una delegación excesiva de funciones públicas sin mecanismos de control adecuados, a fin de preservar la imparcialidad institucional y evitar posibles situaciones que puedan comprometer la neutralidad competitiva.

En consecuencia, cualquier convenio que implique la intervención del futuro Colegio en procedimientos administrativos o en la prestación de servicios deberá ajustarse estrictamente a los principios de transparencia, concurrencia, proporcionalidad, objetividad y eficiencia, evitando que dicha figura se utilice como un mecanismo de asignación directa que pueda distorsionar o falsear el funcionamiento competitivo del mercado.

Asimismo, respecto a la posibilidad de que el Colegio suscriba convenios o acuerdos con entidades públicas, privadas o particulares, debe tenerse en cuenta que estas colaboraciones pueden producirse entre corporaciones colegiales que agrupan a profesionales que compiten entre sí en el mismo mercado. En este contexto, cualquier acuerdo, decisión o recomendación colegial que afecte a aspectos de índole económica y limite la autonomía empresarial de los colegiados podría constituir una infracción del artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia (LDC).

Por tanto, es fundamental que esta facultad estatutaria se ejerza con la máxima cautela, asegurando que no se facilite o propicie, directa o indirectamente, la realización de prácticas contrarias a la libre competencia. La actuación del Colegio deberá orientarse siempre al interés general y ser compatible con la normativa de defensa de la competencia, evitando cualquier uso instrumental que pueda restringir o alterar injustificadamente el mercado.

5.3.5. Aprobación de Estatutos definitivos (artículo 9)

En cuanto a la redacción de los Estatutos definitivos, el proceso se encuentra regulado en el artículo 9. Cabe hacer notar que los Estatutos del colegio profesional que se aprueben deberán preservar el

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 26/32	



espíritu pro competitivo del modelo de colegiación no obligatoria y de libre ejercicio profesional que se define en el texto del presente APL.

La libre competencia y las exigencias de la libre prestación de servicios deberán respetarse tanto en las disposiciones generales y reglamentarias, como en otras de inferior rango que incidan o regulen las peculiaridades propias de su régimen jurídico: estatutos, reglamentos de régimen interior, códigos deontológicos o de conducta, y demás normas internas que pudiera aprobar el Colegio Profesional.

En efecto, los colegios profesionales tienen la facultad de elaborar sus propios Estatutos, los cuales son una manifestación de la potestad regulatoria que les confiere tanto la LCP (artículo 6.4), como por la LCP de Andalucía (artículo 2.2), configurándose estas normas internas como auspiciadoras de un régimen de autorregulación.

No obstante, con ello se habilita a los propios operadores del mercado para que decidan sobre las normas que van a ordenar su comportamiento como prestadores de servicios y para que adopten acuerdos de obligado cumplimiento para los profesionales colegiados. No se trata, por tanto, de regular la profesión o los requisitos de acceso o del ejercicio profesional, que únicamente compete a una Ley Estatal, sino las normas internas de ordenación y control del ejercicio de la profesión que se den los asociados.

Desde el punto de vista de la competencia, estas normas internas de los Colegios (estatutos, reglamentos de régimen interno o códigos deontológicos) —como ya ha señalado este Consejo en numerosos Informes, en el ejercicio de su función consultiva en el ámbito la de promoción de la competencia y mejora regulatoria en el ámbito de los servicios profesionales— pueden introducir limitaciones al libre ejercicio profesional y producir impactos adversos para la competencia y, por tanto, sería aconsejable introducir en el texto de la norma una mención expresa al sometimiento a los límites de la LDC. Dicha medida, sin duda, contribuirá a propiciar un mayor conocimiento de la normativa de defensa de la competencia por parte de los profesionales de la pedagogía y de la psicopedagogía, coadyuvando a incentivar su cumplimiento y, por ende, a minimizar el riesgo de prácticas anticompetitivas en la actuación de los colegios profesionales, y en especial, en el ejercicio de sus facultades de autorregulación.

Así pues, la plena sujeción de los Colegios Profesionales a la legislación de defensa de la competencia no ofrece, en la actualidad, ningún género de duda, dado que se reconoce expresamente en el artículo 2.1, párrafo segundo de la LCP: *“El ejercicio de las profesiones colegiadas se realizará en régimen de libre competencia y estará sujeto, en cuanto a la oferta de servicios y fijación de su remuneración, a la Ley sobre Defensa de la Competencia y a la Ley sobre Competencia Desleal”*; o más específicamente en ese mismo artículo, apartado 4, cuando dispone que: *“Los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los Colegios observarán los límites de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia”*. En idéntico sentido, el artículo 17 de la LPCA contiene dicha previsión.

En este sentido, y a la luz de los antecedentes existentes en el mercado de la prestación de los servicios profesionales —analizados por las autoridades de defensa de la competencia, tanto desde la

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 27/32	



perspectiva del control de conductas anticompetitivas (*antitrust*), como desde la óptica de la promoción de la competencia (*advocacy*)—, conviene recordar que la inclusión, en las normas internas elaboradas por el futuro colegio profesional (y, en particular, en sus estatutos), dé restricciones que limiten el acceso o el ejercicio de la actividad sin contar con una cobertura legal podría dar lugar a situaciones contrarias a la normativa de defensa de la competencia.

Dicha advertencia cobra especial relevancia en el contenido de profesiones en las que el legislador estatal no ha previsto un marco tan restrictivo, por lo que cualquier limitación adicional introducida a través de normas estatutarias deberá ser cuidadosamente valorada desde el punto de vista de su adecuación al interés general, a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad, a fin de evitar efectos distorsionadores sobre el funcionamiento competitivo del mercado.

Por otro lado, sería conveniente incluir una referencia a la sujeción del Colegio a la normativa en materia de garantía de unidad de mercado, dado que, como se ha indicado anteriormente, los colegios son considerados como “autoridad competente” a los efectos previstos en dicha ley, por lo que todas sus actuaciones se encuentran sujetas a las exigencias y principios contenidos en la misma. La observancia de los principios establecidos en esta Ley por el Colegio resulta esencial para mejorar el entorno competitivo del presente mercado y para reducir el riesgo de incurrir en comportamientos anticompetitivos.

Por último, es importante insistir en el sometimiento del Colegio al 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, dado que los Colegios tendrán que autoevaluar sus propuestas de normas colegiales conforme a las directrices contenidas en dicho Real Decreto.

En mérito de las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta del DPCMRE de la ACREA, este Consejo emite el siguiente,

DICTAMEN

PRIMERO.- La norma analizada tiene como objeto la creación del 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. En líneas generales, este Consejo, sin entrar a cuestionar el modelo de corporación que se pretenda implantar en la región, recuerda que toda intervención que restrinja la competencia debe basarse en la existencia de razones imperiosas de interés general, debidamente justificadas, y ser adecuadas y proporcionada a dichas razones, conforme a los principios de buena regulación económica.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 28/32	



SEGUNDO.- Este Consejo de la Competencia de Andalucía, tras el análisis pormenorizado del borrador del proyecto normativo APL por el que se crea el Colegio Oficial de Pedagogía y Psicopedagogía de Andalucía, atendiendo a los principios de la buena regulación ha localizado algunas restricciones a la defensa de la competencia y a la unidad de mercado. Se insiste en que la aplicación de la norma debe orientarse desde una perspectiva pro competitiva, que maximice los beneficios económicos y sociales de la intervención, fomente la innovación y asegure la diversidad y eficiencia en los servicios de pedagogía y psicopedagogía. Todo ello conforme al principio de mejora de la regulación económica previsto en el artículo 2.2 de la Ley 6/2007, que debe guiar tanto la redacción como la interpretación y aplicación de normas con incidencia económica. En este sentido, este Consejo formula las siguientes recomendaciones:

(1º). En relación con la creación del nuevo colegio profesional (artículo 1):

- 1.1.** Justificar la necesidad de crear el mismo con base en un objetivo específico de interés público o RIIG, vinculando dicho objetivo a razones concretas de interés general, orientadas principalmente a la protección de los consumidores y destinatarios de los servicios, contribuyendo al bienestar general, y no confundirse con la relevancia social o económica de las funciones de la actividad.
- 1.2.** Justificar rigurosamente que la medida de crear el colegio es proporcional y la menos restrictiva o distorsionadora para el ejercicio de la actividad económica, acreditando que la protección de los objetivos invocados no puede ser alcanzada mediante otros mecanismos alternativos menos restrictivos, como las asociaciones profesionales, las cuales ya desarrollan funciones de representación, defensa de intereses colectivos y promoción de estándares deontológicos.
- 1.3.** Valorar si las disposiciones legales actualmente vigentes resultan en efecto insuficientes para alcanzar los fines de interés general que se invocan. Se debe considerar que la normativa en vigor ya contempla instrumentos alternativos menos restrictivos, como los requisitos de capacitación académica, para garantizar la cualificación y calidad.
- 1.4.** Si se opta por mantener el estatus actual que la LCP concede a los Colegios de profesiones sin colegiación obligatoria (como el de Pedagogía y Psicopedagogía), el legislador debe ser consciente de que al otorgar determinados privilegios a los Colegios se pueden favorecer restricciones de la competencia. Por ello, resulta preferible que los elimine o, en caso de mantenerlos, los sustente sobre la base de los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.
- 1.5.** Evitar que la actuación del colegio derive en prácticas orientadas a reivindicar de facto una exclusividad profesional o un ámbito de intervención reservado, sin base legal suficiente. Estas conductas, especialmente si conllevan limitaciones a la libre competencia, podrían ser analizadas bajo la normativa de defensa de la competencia.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 29/32	



(2º). En cuanto a la colegiación y el ejercicio de las profesiones de Pedagogo y Psicopedagogo (artículo 3):

- 2.1.** No introducir restricciones injustificadas relativas a la titulación académica exigida para la colegiación, sino permitir la incorporación de todos aquellos profesionales que acrediten haber adquirido los conocimientos y competencias exigidos por medio de titulaciones que puedan ser consideradas equivalentes y que permitan desempeñar la actividad con plena garantía de rendimiento.
- 2.2.** Evitar imponer estatutariamente una titulación concreta como requisito de colegiación cuando no exista una normativa estatal que lo exija, ya que esto podría suponer una reserva de actividad no amparada legalmente y en perjuicio de otros profesionales.
- 2.3.** No limitar el ejercicio de las actividades o funciones asociadas a la pedagogía y a la psicopedagogía únicamente a aquellos profesionales que dispongan de un determinado título universitario, dada la amplia gama de posibilidades existentes para desempeñar esta actividad, sino mantener un enfoque pro competitivo que permita ampliar la posibilidad de ejercer a otras titulaciones reconocidas en la actualidad y equivalentes a las reconocidas en la norma.
- 2.4.** Cualquier medida restrictiva que afecte al acceso o ejercicio de las actividades profesionales debe estar debidamente justificada en términos de necesidad y proporcionalidad. Si se aboga por una determinada titulación en detrimento de otra u otras, debe justificarse que es necesaria para la salvaguarda de una razón de interés general y que es proporcionada para alcanzar el objetivo.

(3º). Sobre la colegiación (artículo 4):

- 3.1.** Se valora positivamente la opción de un modelo de colegiación voluntaria, ya que es la opción menos restrictiva desde la perspectiva de la libre competencia. Sin embargo, si se optara por la colegiación obligatoria, ésta deberá estar debidamente justificada en motivos de interés general, ser una medida proporcionada y no discriminatoria puesto que la obligación de colegiación, al ser equivalente a un régimen de autorización, sólo podrá exigirse cuando se cumpla con los principios de necesidad y proporcionalidad, los cuales deberán motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen.

(4º). Con respecto a las relaciones con la Administración autonómica (artículo 5):

- 4.1.** Evitar futuras disposiciones estatutarias que faculden la firma de convenios, especialmente si estos implican la prestación de servicios por parte del Colegio o la atribución de funciones públicas que puedan tener un impacto directo en el mercado.
- 4.2.** Ejercer la facultad estatutaria de suscribir convenios con la máxima cautela, asegurando que no se facilite o propicie, directa o indirectamente, la realización de prácticas contrarias a la libre competencia. Para ello se deberá ajustar estrictamente cualquier convenio que implique la

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 30/32	



intervención del futuro Colegio en procedimientos administrativos o en la prestación de servicios a los principios de transparencia, concurrencia, proporcionalidad, objetividad y eficiencia, evitando que dicha figura se utilice como un mecanismo de asignación directa que pueda distorsionar o falsear el funcionamiento competitivo del mercado.

- 4.3.** Evitar cualquier exclusividad o reserva de actividad que no esté amparada legalmente o que no haya superado un test riguroso de necesidad y proporcionalidad.
- 4.4.** Asegurar que los convenios no condicionen el derecho del ciudadano a relacionarse directamente con la Administración pública, sin intermediación obligatoria.
- 4.5.** Garantizar que los convenios, en caso de celebrarse, se limiten a supuestos de cooperación institucional real y equilibrada, excluyendo relaciones de contenido económico que deberían canalizarse mediante procedimientos de licitación pública.
- 4.6.** Evitar una delegación excesiva de funciones públicas sin mecanismos de control adecuados, a fin de preservar la imparcialidad institucional y evitar posibles situaciones que puedan comprometer la neutralidad competitiva.
- 4.7.** Restringir la utilización de alternativas a la contratación pública, como convenios y encargos, a los casos en que sean más eficientes, tal como recomienda la autoridad nacional de competencia.

(5º). Sobre la aprobación de Estatutos definitivos (artículo 9)

- 5.1.** Los Estatutos definitivos del colegio profesional que se aprueben deberán preservar el espíritu pro competitivo del modelo de colegiación no obligatoria y de libre ejercicio profesional que se define en el texto.
- 5.2.** La libre competencia y las exigencias de la libre prestación de servicios deberán respetarse tanto en las disposiciones generales y reglamentarias como en otras de inferior rango que incidan o regulen las peculiaridades propias de su régimen jurídico, incluyendo los estatutos, reglamentos de régimen interior, códigos deontológicos o de conducta, y demás normas internas.
- 5.3.** Sería aconsejable introducir una mención expresa en el texto de la norma al sometimiento a los límites de la Ley de Defensa de la Competencia (LDC). Esto contribuirá a un mayor conocimiento de dicha normativa y a minimizar el riesgo de prácticas anticompetitivas, especialmente en el ejercicio de las facultades de autorregulación.
- 5.4.** Sería conveniente incluir una referencia a la sujeción del Colegio a la normativa en materia de garantía de unidad de mercado. La observancia de los principios de esta ley es esencial para mejorar el entorno competitivo y reducir el riesgo de comportamientos anticompetitivos.
- 5.6.** Es importante insistir en el sometimiento del Colegio al Real Decreto 472/2021 (que incorpora la Directiva (UE) 2018/958), relativo al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones. Los Colegios tendrán que autoevaluar sus propuestas de normas colegiales conforme a las directrices de dicho Real Decreto.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 31/32	



TERCERO.- Con el objetivo de promover un marco regulatorio eficiente y favorecedor de la competencia en todos los mercados y sectores económicos, es esencial que los centros directivos y las Consejerías a las que pertenecen integren en sus actuaciones las recomendaciones formuladas por este Consejo, desde la óptica de la promoción de la competencia y de los principios de buena regulación económica y unidad de mercado. La aplicación de estos principios, que inspiraron el Plan de Mejora de la Regulación Económica de Andalucía, permitirá adoptar un enfoque pro competitivo, simplificar los procedimientos administrativos y reducir las barreras y obstáculos al acceso o ejercicio de la actividad económica, tanto en la normativa vigente como en la de nueva creación.

Es todo cuanto este Consejo tiene que informar.

José Ignacio Castillo Manzano
VOCAL PRIMERO
(Suplencia presidente)

María del Rocío Martínez Torres
VOCAL SEGUNDA

Eugenio Benítez Montero
SECRETARIO

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/06/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2imFYU6V4FB6YVGUWR434MK3LPWS	PÁG. 32/32	