

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBAN LOS ESTATUTOS DEL CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE EDUCADORAS Y EDUCADORES SOCIALES

IPN/CNMC/042/25

18 de noviembre de 2025

www.cnmc.es

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBAN LOS ESTATUTOS DEL CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE EDUCADORAS Y EDUCADORES SOCIALES

Expediente nº. IPN/CNMC/042/25

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D. Enrique Monasterio Beñaran

D^a María Vidales Picazo

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Barcelona, a 18 de noviembre de 2025

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 del proyecto de real decreto (PRD) de referencia, que se recibió en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 31 de octubre de 2025, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, el PLENO acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

La educación social puede definirse como una profesión de naturaleza pedagógica y social orientada a la planificación, gestión y desarrollo de acciones educativas y mediadoras en distintos ámbitos comunitarios. Su objetivo es facilitar la integración social y la promoción cultural de las personas, favoreciendo su acceso a los recursos educativos, laborales y de participación social.

El reconocimiento oficial de la educación social surge con la aprobación del [Real Decreto 1420/1991, de 30 de agosto, por el que se establece el título universitario oficial de Diplomado en Educación Social y las directrices generales propias de los planes de estudios conducentes a la obtención de aquél.](#)

La [Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales](#) (en adelante, LCP), constituye la piedra angular del régimen jurídico de las profesiones reguladas en España. No obstante, a lo largo de los años este marco legal ha sido complementado y modificado por diversas normas como la [Ley 74/1978, de 26 de diciembre](#); la [Ley 7/1997, de 14 de abril](#); la [Ley 17/2009, de 23 de noviembre](#) y la [Ley 25/2009, de 22 de diciembre](#) (Ley Ómnibus) que han introducido principios de liberalización, transparencia y defensa de la competencia en el sector de los servicios profesionales.

En relación con la profesión de educador social, cabe señalar que, hasta la fecha, no existe una norma estatal que exija la colegiación obligatoria para el ejercicio de la profesión, siendo esta una cuestión que ha quedado sujeta a la regulación de las comunidades autónomas. Esta situación ha generado un marco normativo heterogéneo, en el que la obligatoriedad de la colegiación varía según el territorio. Así, a modo de ejemplo, la colegiación es obligatoria para el ejercicio de la profesión de educador social en Andalucía¹, Galicia² o

¹ [Ley 9/2005, de 31 de mayo, de creación del Colegio Profesional de Educadores Sociales de Andalucía.](#)

² [Ley 1/2001, de 22 de enero, de Creación del Colegio de Educadores Sociales de Galicia.](#)

Extremadura³, mientras que, en Canarias⁴, Madrid⁵, o La Rioja⁶, ésta tiene carácter voluntario.

El artículo 4.4 de la LCP prevé la creación de un Consejo General cuando coexistan varios Colegios Profesionales de la misma profesión de ámbito inferior a nacional. En el caso de la educación social, los Colegios Profesionales se han constituido a nivel autonómico, por lo que procedió la creación del Consejo General de Colegios Oficiales de Educadoras y Educadores Sociales, mediante la [Ley 41/2006, de 26 de diciembre](#). Dicha ley estableció un plazo de dos meses desde su publicación para la constitución de una Comisión Gestora encargada de elaborar los Estatutos provisionales del Consejo. Estos estatutos fueron aprobados por la [Orden TAS/1415/2007, de 10 de mayo](#), y han constituido el marco normativo de funcionamiento del Consejo desde entonces.

Dado el tiempo transcurrido desde su aprobación y las sucesivas modificaciones legislativas en materia de colegios profesionales, se considera oportuno abordar un proceso de actualización estatutaria que adapte su contenido al marco jurídico vigente y a la realidad profesional actual.

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre la regulación de los colegios profesionales y las profesiones reguladas, subrayando la importancia de evitar restricciones injustificadas a la competencia y de garantizar la libre prestación de servicios. A este respecto, cabe destacar que la CNMC ha realizado diferentes

³ [Ley 1/2009, de 18 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Educadoras y Educadores Sociales de Extremadura](#).

⁴ [Ley 3/2014, de 20 de junio, de creación del Colegio Profesional de Educadores y Educadoras Sociales de Canarias](#).

⁵ [Ley 1/2010, de 24 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Educadoras y Educadores Sociales de la Comunidad de Madrid](#).

⁶ [Ley 4/2013, de 4 de marzo, de Creación del Colegio Profesional de Educadores Sociales de La Rioja](#).

actuaciones tanto desde el punto de vista de promoción de la competencia⁷ como desde el ámbito sancionador y de unidad de mercado⁸.

Asimismo, cabe señalar que el 10 de diciembre de 2020 el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 remitió a la CNMC para informe el Proyecto de Real Decreto por el que establecían los Estatutos del Consejo General de Colegios Oficiales de Educadoras y Educadores Sociales.

Como resultado de aquella petición, se emitió un informe por la CNMC ([IPN/CNMC/048/20](#)), en el que se recomendaba que el Consejo General no ejerciera las funciones de representación de la profesión ni de acreditación de los niveles formativos con carácter exclusivo, que los acuerdos adoptados en su seno respetaran los límites establecidos por la normativa de defensa de la competencia y que se modulara la función supervisora de la adecuada colegiación en el domicilio profesional o personal, en tanto que esta no reviste carácter obligatorio en todo el territorio nacional. Si bien los Estatutos remitidos en 2020 no llegaron finalmente a ser aprobados, algunas de las recomendaciones formuladas por esta Comisión en aquel informe se reiteran en el presente.

2. CONTENIDO

El PRD por el que se aprueban los Estatutos del Consejo General de Colegios Oficiales de Educadoras y Educadores Sociales está compuesto por un único

⁷ Entre otros, el informe [IPN/CNMC/018/25](#) sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales y de su Consejo General; el informe [IPN/CNMC/017/24](#) sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos del Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos de España; el informe [IPN/CNMC/028/24](#) sobre la propuesta de Estatutos Generales de los Colegios Profesionales de Administradores de Fincas y de su Consejo General; el informe [IPN/CNMC/031/23](#) sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifican los Estatutos del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos o el informe [IPN/CNMC/025/21](#) sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos de Minas y Grados en Minas y Energía.

⁸ Véanse, por ejemplo, en el ámbito sancionador, el expediente a nueve colegios de abogados ([S/DC/0587/16: Costas Bankia](#)), el expediente relativo al Colegio de Gestores de Madrid ([S/DC/0516/14: ICOGAM](#)) o el expediente [SAMAD/05/2016 Colegio de Protésicos Dentales de Madrid](#). En el ámbito de unidad de mercado, véanse, entre otros, [UM/010/21- Licencia de Obra - Ingenieros Técnicos Industriales de Sevilla](#); [UM/013/21 - Nave de Aperos - Ingenieros Técnicos Industriales de Almería](#); [UM/005/21 - Estudio de seguridad y salud - Colegio Profesional de Galicia](#) o [UM/048/19 - Colegiación abogados - abogados Vigo 2](#).

artículo, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales, tras los que se incorporan los estatutos.

El artículo único acuerda la aprobación de los Estatutos del Consejo General de Colegios Oficiales de Educadoras y Educadores Sociales. La disposición transitoria única regula el periodo de transición hasta la elección de la primera Junta de Gobierno elegida conforme a los presentes Estatutos. La disposición derogatoria única deroga la Orden TAS/1415/2007, por la que se publican los Estatutos provisionales vigentes hasta la fecha.

Las disposiciones finales se refieren, respectivamente, al título competencial; a la entrada en vigor de la norma, que se fija a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado; y a la salvaguarda de competencias de las Comunidades Autónomas, Colegios y Consejos Autonómicos en materia de Colegios Profesionales.

Finalmente, a continuación, se incorporan los Estatutos del Consejo, que constan de 26 artículos divididos en cuatro capítulos:

- **Capítulo I. Disposiciones Generales (artículos 1 y 2):** establecen la naturaleza jurídica, ámbito y funciones del Consejo General de Colegios Oficiales de Educadoras y Educadores Sociales.
- **Capítulo II. Órganos de gobierno del Consejo General (artículos 3 a 24):** regula la composición, funcionamiento y funciones de la Asamblea General y de la Junta de Gobierno del Consejo General, así como el procedimiento electoral y de moción de censura de los miembros de la Junta.
- **Capítulo III. Régimen económico y financiero (artículo 25):** recoge los recursos económicos de los que dispone el Consejo General.
- **Capítulo IV. Régimen jurídico (artículo 26):** determina los recursos administrativos y jurisdiccionales existentes frente a los actos de las Juntas de Gobierno de los Colegios y de la Junta de Gobierno del Consejo General.

3. VALORACIÓN

3.1. Observaciones generales

El sector de los colegios y de los servicios profesionales ha sido objeto de reiterados análisis por parte de la CNMC, la cual ha subrayado en numerosas ocasiones la necesidad de acometer una reforma integral de su marco regulatorio. Dicha reforma, pendiente desde hace más de una década, continúa siendo una tarea por abordar por parte del legislador⁹.

Hasta que la reforma se lleve a cabo, esta Comisión considera, conforme al marco normativo vigente, que la configuración del acceso a las actividades profesionales debe sustentarse sobre: (i) el principio de libre acceso a la profesión; (ii) la limitación de las posibles restricciones a aquellas establecidas mediante normas con rango de ley, debidamente motivadas en cuanto a su necesidad, proporcionalidad y no discriminación, en línea con el artículo 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre; y (iii) la revisión del catálogo de profesiones existentes, sus titulaciones, planes de estudio y reservas de actividad, adecuándolos a los principios mencionados.

La seguridad jurídica y el respeto a los principios de buena regulación y administración¹⁰ son garantías básicas de nuestro ordenamiento jurídico, que protegen frente a barreras injustificadas de acceso o ejercicio a una profesión y velan por el correcto funcionamiento de la competencia en los mercados.

Por lo que se refiere a los Estatutos objeto de este informe, el presente PRD introduce algunas novedades respecto al borrador analizado en 2021 y a los Estatutos provisionales actualmente vigentes. Entre ellas, destaca la supresión del precepto que atribuía al Consejo la función de velar por la adecuada colegiación de los profesionales en el Colegio correspondiente a su domicilio profesional o personal, en línea con la recomendación de la CNMC. No

⁹ La Ley 25/2009, de 22 de diciembre, dejó pendiente la reforma de las reservas de actividad y la colegiación obligatoria ya que, de acuerdo con su disposición transitoria cuarta, en el plazo máximo de doce meses, el Gobierno remitiría a las Cortes Generales un proyecto de ley que determinase las profesiones para cuyo ejercicio sería obligatoria la colegiación. Sin embargo, hasta la fecha no se ha aprobado un texto a este respecto.

¹⁰ Recogidos en el artículo 9.3 de la [Constitución Española](#), el artículo 129 de la [Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común](#), los artículos 3 y 4 de la [Ley 40/2015 de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público](#) y los artículos 5 y 17 de la [Ley 20/2013 de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado](#).

obstante, persisten ciertos aspectos susceptibles de mejora, algunos ya señalados en el informe anterior, que se detallan a continuación.

3.2. Observaciones particulares

3.2.1 Representación de la profesión por el Consejo General de Colegios Oficiales (artículo 2 letra b)

El artículo 2.b) de los Estatutos señala que el Consejo General de Colegios Oficiales de Educadoras y Educadores Sociales ejercerá la función de:

“b) Representar y defender la Educación Social como profesión en el ámbito nacional e internacional y convocar congresos nacionales e internacionales.”

Si bien el artículo 9.1.k) de la LCP atribuye a los Consejos Generales la función de representación de los profesionales españoles ante las entidades similares en otras naciones, el carácter exclusivo de dicha representación debe entenderse únicamente respecto de aquellas profesiones para las cuales la colegiación es obligatoria.

En el caso de la educación social, como se ha señalado anteriormente, no existe una ley estatal que imponga la colegiación obligatoria y la normativa autonómica en la materia presenta un carácter heterogéneo. Esta situación no permite descartar la existencia de asociaciones profesionales que puedan también ejercer funciones de representación.

Por ello, el alcance amplio de este precepto estatutario, que alude a la representación de los profesionales en general y no únicamente de los colegiados, no debería interpretarse como una competencia exclusiva del Consejo General.

En definitiva, y como ya se señaló en el informe de 2021, **se recomienda circunscribir la función de representación del Consejo General al ámbito de los profesionales colegiados**, a fin de evitar posibles solapamientos con otras entidades o asociaciones profesionales.

3.2.2 Ejercicio de las funciones colegiales (artículo 2)

En el ejercicio de las funciones contempladas en la normativa colegial y estatutaria (en particular, las referidas a la ordenación de la profesión, la defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados), el Consejo General debe respetar la legislación en materia de libre competencia y actuar conforme a los principios de buena regulación y administración recogidos en el ordenamiento jurídico.

A este respecto, resulta conveniente destacar la reciente reforma del apartado tercero del artículo 5 de la [Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado](#), que señala que:

“[...] 3. 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”¹¹.

A la luz de lo expuesto, esta Comisión **recomienda que los Estatutos incluyan una referencia expresa a que cualquier decisión, acuerdo o recomendación adoptada por el Consejo deberá respetar los límites establecidos por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia**. Del mismo modo, **se recomienda mencionar en los Estatutos que el ejercicio de las funciones colegiales se realizará conforme a los principios de buena regulación y administración**, así como a lo dispuesto en el **Real Decreto 472/2021**.

3.2.3 Impulsar la acreditación de los niveles de formación (artículo 2 letra v)

En el apartado v) del artículo 2 se recoge la función del Colegio relativa a:

¹¹ Del mismo modo, una reciente reforma del Real Decreto 472/2021 mencionado, sin cuestionar la autonomía propia de estas Corporaciones establece, respecto a las propuestas de códigos deontológicos, que: “Los colegios profesionales de ámbito nacional y consejos generales enmarcados en el ámbito de aplicación de este real decreto someterán sus propuestas de códigos deontológicos o de modificación de los mismos a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para su evaluación antes de su aprobación, conforme a lo dispuesto en este real decreto, con las particularidades que se enuncian a continuación [...]”

“v) Promover la formación continuada de las personas profesionales e impulsar la acreditación de los niveles de formación a los fines de mejorar la empleabilidad y la calidad de la atención profesional.”

Asimismo, el apartado e) del artículo 14.1 contempla entre las funciones de la Presidencia de la Junta de Gobierno la de:

“e) Visar los libramientos y certificaciones que sean expedidos por la Secretaría General.”

A este respecto, debe señalarse que, en general, la certificación de los profesionales (más allá de la que acredita su competencia para realizar las actividades profesionales para las que está legalmente habilitado y que viene certificada por el título profesional y, en su caso, la colegiación) no es necesaria para el ejercicio de la profesión. De igual modo, tampoco existe obligación de contar con una especialización en un área concreta para ejercer la actividad profesional en la misma, salvo que una norma con rango de ley así lo disponga. Es por ello por lo que el ejercicio de la función de acreditación y certificación por parte de los colegios y consejos generales entraña un triple riesgo.

En primer lugar, la certificación ofrecida por los colegios y por los consejos generales, en cuanto corporaciones de derecho público, puede ofrecer una imagen de *oficialidad* de lo certificado que proporcione una señal errónea a los profesionales y a los propios usuarios de dichos servicios.

En segundo lugar, esta incorrecta apariencia de oficialidad puede distorsionar la competencia en el mercado de la certificación, en tanto que los certificados expedidos por el Consejo General pueden tener una apariencia de mayor veracidad que las certificaciones ofrecidas por otros operadores.

En tercer lugar, la certificación implica un ejercicio de elección de qué concretas experiencias, formaciones o titulaciones proporcionan la capacidad suficiente para ejercer una especialidad concreta (y así poder obtener el certificado correspondiente a dicha especialidad) y, por ende, la posible exclusión de todas aquellas que no se consideran suficientes. Esta selección, precisamente por apariencia de oficialidad de las decisiones de los colegios, puede suponer una distorsión de la competencia en los mercados conexos, que el colegio profesional tiene la doble responsabilidad de evitar como corporación de derecho público y como entidad cuyos acuerdos, decisiones y recomendaciones están expresamente sujetos a las previsiones de la Ley

15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, de conformidad con el artículo 2.4 de la LCP.

Por ello, **se recomienda modular el ejercicio de esta función haciendo constar las circunstancias anteriores, esto es, su carácter voluntario, no oficial y compatible con otras certificaciones potencialmente existentes en el mercado.**

3 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El objetivo de la nueva norma es actualizar el marco jurídico del Consejo General de Colegios Oficiales de Educadoras y Educadores Sociales, a fin de adecuarlo a los cambios legislativos producidos en los últimos años en el ámbito de los servicios y colegios profesionales.

Tras el análisis del PRD, se identifican los siguientes aspectos susceptibles de mejora:

- *Representación de la profesión.* Se recomienda circunscribir la función de representación del Consejo General al ámbito de los profesionales colegiados, a fin de evitar posibles solapamientos con otras entidades o asociaciones profesionales.
- *Ejercicio de las funciones colegiales.* Se recomienda que los Estatutos incluyan una referencia expresa a que cualquier decisión, acuerdo o recomendación adoptada por el Colegio deberá respetar los límites establecidos por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, y que el ejercicio de las funciones colegiales se realizará conforme a los principios de buena regulación y administración, así como a lo dispuesto en el Real Decreto 472/2021.
- *Acreditación y certificación de formación.* Se recomienda modular el ejercicio de esta función señalizando su carácter voluntario, no oficial y compatible con otras certificaciones potencialmente existentes en el mercado.