



COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA



**INFORME DE PROYECTO  
NORMATIVO 110/13  
RELATIVO AL  
ANTEPROYECTO DE LEY DE  
SERVICIOS Y COLEGIOS  
PROFESIONALES**

**Noviembre 2013**

## Índice

1. Antecedentes	3
<hr/>	
2. Contenido	5
<hr/>	
3. Observaciones	8
3.1 Valoración global	8
3.2 Restricciones de entrada o acceso	10
3.3 Restricciones al libre ejercicio profesional	25
3.4 Otras cuestiones de competencia y mejora regulatoria	31
<hr/>	

El Consejo, en Pleno, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en su reunión de 13 de noviembre de 2013, ha aprobado el presente informe, relativo al Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales (APLSCP en adelante), en el que se analizan las implicaciones del mismo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados.

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el 5 de noviembre de 2013 sobre la versión del texto del APLSCP de 4 de noviembre, que se acompañaba de la Memoria del Análisis del Impacto Normativo.

Este informe se aprueba, a solicitud del Ministerio de Economía y Competitividad, en ejercicio de las competencias consultivas de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación del artículo 5.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

## 1. ANTECEDENTES

Como recuerda la exposición de motivos del APLSCP, el sector de los **servicios profesionales** en España genera cerca del 9% del PIB, representando en torno al 6% del empleo total y al 30% del empleo universitario.

La posibilidad de que estos servicios se presten con mayores niveles de competencia es fundamental, tanto para la competitividad de la economía y su crecimiento, como para impulsar una oferta de servicios profesionales de calidad, variada e innovadora, a precios competitivos a disposición de empresas y de consumidores. No obstante, por la naturaleza de algunos de estos servicios, podría existir, en determinados casos, una necesidad de regulación, dada su especial incidencia en los derechos e intereses de los ciudadanos y la existencia de fallos de mercado que, en ocasiones, impiden que los mecanismos competitivos sean garantía suficiente. En estos casos, la regulación deberá establecerse motivadamente según los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación propios de la buena regulación económica.

Según la exposición de motivos, la regulación actual es claramente susceptible de perfeccionamiento, dado que se caracteriza por ser copiosa, fragmentaria, obsoleta y excesiva. Distintos organismos internacionales (OCDE, FMI, UE) vienen recomendando una reforma profunda de la regulación de los servicios profesionales, como vía de garantizar la competitividad y el crecimiento.

Por su parte, la regulación en España de los **Colegios Profesionales** habría experimentado en los últimos años una progresiva reforma, en especial a raíz de la aprobación de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del

Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante DS o Directiva de Servicios). La transposición de la DS al ordenamiento jurídico español se realizó mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas) y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus).

Dada la estrecha relación entre Colegios Profesionales y ejercicio profesional, este APLSCP considera conveniente la regulación conjunta de ambas materias.

Adicionalmente, la exposición de motivos señala que el APLSCP debe considerarse complementario del Proyecto de Ley de garantía de unidad de mercado, en cuanto ambas leyes pretenden aplicar los principios de buena regulación, eliminando obstáculos y barreras de acceso y ejercicio innecesarios, desproporcionados o discriminatorios.

**Ya anteriormente el Tribunal de Defensa de la Competencia, la Comisión Nacional de la Competencia y los organismos autonómicos de defensa de la competencia han venido valorando con diferentes instrumentos, sancionadores y de promoción de la competencia, las actuaciones de los poderes públicos en las diferentes reformas normativas así como las conductas de diversos operadores, principalmente Colegios Profesionales<sup>1</sup>.**

En relación con los informes de promoción de la competencia, cabe citar<sup>2</sup> el Informe de la CNC sobre el sector de servicios profesionales y Colegios

---

<sup>1</sup> A modo de ejemplo, como expedientes sancionadores respecto a la colegiación obligatoria exclusiva: Resolución del TDC en el expte. 529/01 (Administradores de Fincas) y Resolución del TDC en el expte. 521/01 (agentes de la propiedad inmobiliaria). En las listas de peritos judiciales, por ejemplo, la Resolución del Consejo de la CNC de 9 de febrero de 2009, en el expte. 637/08, Peritos/Arquitectos de la Comunidad Valenciana. Sobre honorarios regulados, la Resolución del TDC de 18 de octubre de 2006 en el expediente 603/05, Procuradores Pontareas. Respecto a visados, Resolución del expte. 372/96, Arquitectos de Madrid. Respecto a otras listas de acceso restringido, Resolución del expte. 12/2009, de la Autoridad Catalana de la Competencia, contra el Colegio de Economistas de Cataluña (administradores concursales).

<sup>2</sup> Vid. también el Informe del TDC sobre el libre ejercicio de las profesiones (1992) y los informes de las Autoridades de Competencia Autonómicas. En concreto, el Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de Madrid (2010), "Colegios Profesionales en la Comunidad de Madrid, una reforma incompleta desde el punto de vista de la Competencia"; el de la Autoritat Catalana de la Competencia (2006), "Informe de Regulación 4/2010 Ley 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los Colegios Profesionales"; el del Tribunal Galego de Defensa de la Competencia (2008), "Estudio sobre la regulación y actividad de los Colegios Profesionales en Galicia desde el punto de vista de la competencia"; y el del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (2009), "Informe 06/09 sobre promoción de la competencia en los Colegios Profesionales de la Comunidad Autónoma de Andalucía y Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía" (2010) e Informe 02/10 sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, de Colegios Profesionales de Andalucía y la Ley 6/1995,

Profesionales de 2008, el Informe de la CNC sobre el APL Ómnibus de 2009 y, especialmente, el **Informe de la CNC sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios de 2012 (en adelante, Informe de Colegios 2012)**.

En este último, se señala la valoración positiva de la Autoridad de Competencia de buena parte de las reformas introducidas como consecuencia de la DS y la transposición estatal, si bien se ponían de manifiesto **carencias pendientes** en lo referente, entre otras, a la regulación de las **reservas de actividad**<sup>3</sup>, las **actividades profesionales sujetas a colegiación obligatoria**<sup>4</sup> y las **profesiones sin colegiación obligatoria que cuentan con Colegios Profesionales**<sup>5</sup>.

## 2. CONTENIDO

EL **APLSCP** está integrado por una parte expositiva, 55 artículos ordenados en cuatro títulos, trece Disposiciones adicionales, cuatro Disposiciones transitorias, una Disposición derogatoria y dieciséis Disposiciones finales.

El **Título preliminar** (Disposiciones generales) establece el objeto, ámbito de aplicación y definiciones básicas del texto. Se expresa que el APLSCP tiene por objeto establecer los principios, bases y directrices necesarios para garantizar el libre acceso a las actividades profesionales y a su ejercicio, así como establecer el régimen jurídico de los Colegios Profesionales.

El **Título I** (El acceso y ejercicio a las actividades profesionales y profesiones) se divide en cuatro capítulos:

- **Cap.1 Libertad de acceso y ejercicio:** se dispone el principio de libre acceso y ejercicio de las actividades profesionales y profesiones, la

---

de 29 de diciembre, de Consejos Andaluces de Colegios Profesionales. Otras Comunidades han elaborado también informes particulares sobre leyes de creación de Colegios o propuestas de reforma de estatutos.

<sup>3</sup> Esta reserva consiste en la exigencia de unos requisitos formativos para el ejercicio de una actividad profesional. El informe pretende prevenir el riesgo de vincular las reservas de actividad a titulaciones concretas en vez de a la capacitación técnica de los profesionales.

<sup>4</sup> Desde la aprobación de la Ley 25/2009, de forma transitoria, se ha detectado, en la práctica, que normas autonómicas de diferente rango y los propios estatutos de los Colegios Profesionales incluían más supuestos de colegiación obligatoria. La CNMC coincide con el APLSCP en que sólo por norma estatal de rango legal debe poder establecerse dicha obligatoriedad.

<sup>5</sup> En estas profesiones han surgido numerosos Colegios Profesionales que cuentan innecesariamente con los privilegios de éstos (corporación pública, listas de peritos, visados, etc.) cuando sería más razonable su conversión y denominación como Asociaciones profesionales.

igualdad de trato y la no discriminación, así como la prohibición de barreras territoriales adicionales para el ejercicio.

- Cap. 2 Acceso a la actividad profesional y las profesiones: las restricciones al acceso basadas en la cualificación sólo podrán imponerse cuando sea necesario por razones de interés general y de acuerdo con los principios de proporcionalidad y no discriminación. Las restricciones al acceso deberán estar previstas por norma con rango de ley o norma inferior que transponga Derecho de la UE.
- Cap. 3 Ejercicio profesional: las actividades profesionales y profesiones se ejercerán en régimen de libre competencia y se sujetarán a las normas sobre defensa de la competencia y competencia desleal, así como a la legislación sectorial correspondiente, y únicamente se pueden someter a condiciones mediante ley o norma que desarrolle Derecho de la UE. Se establece el principio general de compatibilidad de ejercicio entre profesiones.
- Cap.4 Derechos y deberes de los profesionales: Incluye el libre acceso y ejercicio de la profesión o actividad profesional, la libre fijación de los honorarios, la formación continua o la actuación como peritos judiciales. También se regulan sus obligaciones, entre las que destaca la de prevenir los conflictos de intereses.

El **Título II** (Organizaciones Colegiales) se divide en:

- Cap. 1 Colegios profesionales: se establece la **necesidad de ley estatal para someter a colegiación una profesión titulada o alguna de sus actividades, lo que sólo se podrá justificar en la mejor defensa de los destinatarios de los servicios y en actividades referidas a materias de especial interés general**. Se definen los Colegios Profesionales y se establecen sus fines, así como su ámbito territorial, y se les sujeta expresamente a las normas sobre competencia.
- Cap. 2 Funciones y servicios obligatorios: se diferencia entre **las que son funciones públicas de las que no lo son**, de cara a su sujeción o no al Derecho Administrativo y a su jurisdicción revisora. Se les impone la obligación de funcionar con una ventanilla única, así como un conjunto de obligaciones para con sus colegiados, y se regula el visado.
- Cap. 3 Organización, Régimen jurídico y disciplinario: se regulan los Consejos Generales de los Colegios; se les impone la obligación de funcionamiento democrático, así como obligaciones de Buen Gobierno; se regula la normativa colegial, sujetando a los colegiados a la potestad sancionadora de los Colegios; **se prohíbe cualquier recomendación sobre honorarios**<sup>6</sup>.
- Cap. 4 Régimen económico y contable: establece los recursos con los que pueden contar las corporaciones colegiales, y se regulan las

---

<sup>6</sup> Salvo criterios orientativos en tasación de costas, jura de cuentas y asistencia jurídica gratuita.

obligaciones contables de dichas corporaciones, así como el control interno y externo de las mismas.

**El Título III (Calidad de los servicios y protección de los consumidores y usuarios de servicios profesionales).** Este Título establece el fomento por las Administraciones Públicas de un sistema arbitral de consumo, voluntario, entre usuarios y profesionales; el impulso de la transparencia y difusión de los instrumentos favorecedores del correcto ejercicio profesional; la regulación del Registro Nacional de Titulados Universitarios Oficiales; se establece el impulso de la formación continua de los profesionales; y se establece la regulación de los sistemas de certificación de profesionales.

Las **Disposiciones Adicionales** regulan aspectos variados, como, por ejemplo, la concreción de las actividades profesionales para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación; la creación de un Registro de peritos judiciales; las cláusulas anti restricciones en la contratación pública; el mantenimiento del *status quo* del carácter colegial de los colegios creados con anterioridad al APLSCP; el régimen de previsión social de los profesionales titulados por cuenta propia; los importes máximos de las cuotas de colegiación y de las cuotas colegiales; o la vigencia de las disposiciones de acceso o reserva de funciones en el ámbito de la ingeniería y la edificación.

Las **Disposiciones Transitorias** regulan situaciones que se originan entre la regulación vigente y la nueva, como, por ejemplo, en materia de normativa colegial o de derechos devengados por procuradores.

La **Disposición derogatoria** deroga la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales y contempla la vigencia de una lista de normas que contienen restricciones de acceso y reservas de actividad, derogando expresamente otras.

Por último, se contemplan **Disposiciones finales** con modificaciones de varias leyes: de la Ley 11/1986, de 20 de marzo, de patentes de invención y modelos de utilidad, de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de competencia desleal, de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales, de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento Civil, de la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales, del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios. Finalmente, se contiene un mandato al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad sobre descuentos en la dispensación de medicamentos, se incluyen consideraciones sobre la adaptación de los Colegios Profesionales existentes, Ceuta y Melilla, el título competencial, la habilitación normativa y la entrada en vigor de la ley.

### 3. OBSERVACIONES

#### *3.1 Valoración global*

La CNMC considera que el APL informado merece una valoración global favorable. El anteproyecto supone una reforma estructural necesaria y pro-competitiva del marco regulador de los servicios profesionales al establecer el principio general de libertad de acceso y ejercicio de las actividades profesionales y someter la eventual imposición de restricciones a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

A este respecto, la CNMC considera conveniente recordar que las **restricciones de entrada o acceso** (que son aquéllas que potencialmente limitan el número de profesionales que pueden ejercer la actividad, en general o en una demarcación o en un territorio específico) tienen el efecto económico de reducir la oferta de servicios profesionales en el mercado y la intensidad de la competencia. Como resultado se reducen también los incentivos de los profesionales a prestar servicios de mayor calidad y a innovar, se incrementan los precios de los servicios profesionales y se facilita la aparición de acuerdos o prácticas concertadas restrictivas de la competencia que refuerzan los efectos negativos anteriores.

A su vez, las **restricciones de ejercicio** (que pueden adoptar formas muy variadas, desde restricciones sobre precios, horarios, o prácticas comerciales a imposición de cargas administrativas que afectan a los costes), limitan la capacidad efectiva de los profesionales de competir y de diferenciarse y potencian la coordinación horizontal explícita o tácita. Económicamente, tienden a homogeneizar la oferta de servicios de profesionales, reduciendo los incentivos a innovar o a competir a través de mejoras de calidad y precio. Además, también facilitan la aparición de acuerdos o prácticas concertadas restrictivas de la competencia que refuerzan los efectos negativos anteriores.

En definitiva, ambos tipos de restricciones tienden a reducir la variedad de la oferta, la capacidad de elección del consumidor o usuario, la calidad, la innovación y originan precios ineficientes en los servicios prestados, por lo que resultan, por lo general, contrarias a los intereses de los consumidores y de los usuarios de los servicios.

Por ello, sólo en presencia de fallos de mercado puede ser preciso introducir restricciones, siempre que, como plantea el anteproyecto, éstas estén justificadas por razones de interés general, resulten proporcionadas y no sean discriminatorias.

Teniendo en cuenta este planteamiento global del anteproyecto, la CNMC considera que su aprobación facilitará la prestación de los servicios profesionales en un marco favorable a la competencia. Como resultado, **las empresas y consumidores**, usuarios de los servicios profesionales, **tendrán acceso a una mayor variedad de servicios, de mejor calidad, más**

**innovadores** y mejor adaptados a las necesidades cambiantes de los usuarios, y a **precios más competitivos**. Todo ello mejorará la competitividad, el crecimiento económico y la capacidad de crear empleo en España.

Además, dada la vinculación de las actividades profesionales con otros ámbitos del sector productivo, **una regulación eficiente y pro-competitiva del sector de servicios profesionales**, no sólo **tendrá efectos directos favorables** sobre los profesionales ejercientes o potencialmente interesados en prestar servicios y sobre los consumidores y usuarios de dichos servicios, sino que también tendrá efectos indirectos beneficiosos sobre la estructura de costes y la competitividad de las empresas y el bienestar del conjunto de consumidores, repercutiendo favorablemente sobre el interés general.

La CNMC valora también favorablemente la consolidación de un **cuerpo normativo único y actualizado** en materia de Servicios y Colegios Profesionales que clarificará su régimen jurídico.

En esta línea, es de destacar que la Comisión Europea acaba de presentar, el 2 de octubre de 2013, una *Comunicación sobre la evaluación de las regulaciones nacionales sobre el acceso a las profesiones*<sup>7</sup> en la que plantea un programa de trabajo para realizar este ejercicio de evaluación de la normativa nacional con el objeto de mejorar el acceso a las profesiones y de esta forma contribuir al crecimiento económico y a la creación de empleo, especialmente de los más jóvenes, también a través de una mayor movilidad de profesionales en el Mercado Interior. En particular, la Comisión Europea propone en su Comunicación el análisis de las justificaciones de la regulación nacional sobre profesiones y la existencia de restricciones de acceso a las mismas, su proporcionalidad para alcanzar los objetivos perseguidos, teniendo en cuenta los modelos alternativos de regulación existentes, y la necesidad de eficacia territorial nacional.

En los siguientes epígrafes, la CNMC desea **destacar algunas medidas propuestas** por el APLSCP que desde la perspectiva de la mejora de la regulación y de su impacto en la competencia **merecen una valoración especialmente favorable**.

Adicionalmente, **la CNMC plantea la introducción de diversas modificaciones en el APLSCP, coherentes con los principios de buena regulación**, con objeto de reforzar su impacto positivo en la competencia, ampliando el alcance de las mejoras propuestas.

Las observaciones realizadas se dividirán entre las relativas a las restricciones de entrada o acceso y las referentes a las restricciones de ejercicio. Por último, se desarrollarán otras observaciones no incluíbles en estos dos conceptos.

---

<sup>7</sup> COM(2013) 676 final.

### **3.2 Restricciones de entrada o de acceso:**

En relación con las reservas de actividad y con los supuestos de colegiación obligatoria la CNMC considera que el APLSCP actualiza y mejora de forma significativa la normativa vigente en diferentes aspectos, entre los que destacan los siguientes:

- Las restricciones de acceso quedan limitadas, esencialmente a las derivadas de normas comunitarias o a las establecidas o previstas en normas con rango de Ley<sup>8</sup>, siempre que dichas medidas resulten necesarias por razones de interés general, y respeten, además, los principios de proporcionalidad y no discriminación.
- La previsión de que los requisitos de acceso, como la exigencia de una titulación concreta u otro tipo de cualificación, se impongan a las actividades profesionales y no a las profesiones. De esta forma, una reserva para una determinada actividad profesional, propia de una profesión concreta, no implica una reserva de actividad para todas actividades propias de dicha profesión. Esta distinción en el APLSCP permite que ciertas actividades que pueden ser desempeñadas por diversas profesiones no se vean sujetas a reservas de actividad injustificadas<sup>9</sup>.
- El principio de eficacia en todo el territorio nacional, previsto en el artículo 6 del ALSCP que evita la fragmentación territorial del mercado mediante la imposición de requisitos de acceso diferentes, basados en la cualificación.
- La diferenciación entre profesiones tituladas y profesiones colegiadas, con el establecimiento, de forma tasada, de las profesiones de colegiación obligatoria (Disposición adicional 1ª). Sin perjuicio de esta valoración positiva, la CNMC estima que hubiera sido deseable un análisis más profundo sobre las alternativas a la existencia de colegios de colegiación voluntaria, planteándose, en su caso, su transformación en entidades de Derecho privado.

---

<sup>8</sup> Las restricciones de acceso a actividades profesionales o profesiones para las que se exija titulación superior (profesiones tituladas) sólo podrán establecerse en Leyes estatales (artículo 8.1) al igual que la colegiación obligatoria (artículo 26.1). Las restricciones basadas en la cualificación que no requieran titulación superior (por ejemplo, las cualificaciones que se exigen para acceder a actividades de instalador, de transportista, etc), pueden establecerse por cualquier Ley o por norma de rango inferior cuando estén previstas en normativa comunitaria (artículo 7.2). En estos casos, corresponderá a la entidad territorial competente por razón de la materia valorar y en su caso imponer restricciones, siempre con sujeción a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación y teniendo presente la eficacia en todo el territorio nacional que se establece en el artículo 6.

<sup>9</sup> En este sentido, es de destacar favorablemente la introducción en el APL de una obligación explícita de las AA.PP en el ámbito de los Pliegos de contratos del sector público de no restringir las reservas de actividad cuando éstas sean compartidas por varias titulaciones y se puedan delimitar en términos de competencias (DA 3ª)

- Destaca también favorablemente la prohibición de vincular la reserva de denominación de una profesión a la colegiación cuando las profesiones no sean colegiadas (artículo 7.5)<sup>10</sup>.

**No obstante, en los siguientes ámbitos, la CNMC considera recomendable que el órgano proponente profundice en mayor medida en los aspectos pro-competitivos del APLSCP:**

### **3.2.1 Restricciones de acceso basadas en la exigencia de cualificación para profesiones y actividades profesionales no tituladas**

El artículo 2 del APLSCP señala que la ley será de aplicación a las actividades profesionales y a los profesionales legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio español. Este ámbito de aplicación, cubre tanto las actividades y profesiones tituladas como cualquier otro tipo de actividad profesional, entre las que cabe incluir numerosas y variadas actividades para cuyo ejercicio la normativa estatal o de las Comunidades Autónomas exige requisitos de cualificación (por ejemplo, instaladores, actividades de seguridad privada, actividades de transporte, etc., para las que se pueden exigir títulos no superiores, superación de niveles académicos, superación de exámenes, acreditación de un número de horas de formación específica, etc.).

La disposición derogatoria única declara derogadas todas las disposiciones, de igual o inferior rango, que se opongan a lo previsto en el Anteproyecto, con la salvedad de las listadas en el punto tercero de dicha disposición, que se declaran expresamente vigentes. Asimismo, la disposición final decimoprimeras establece la obligación para Comunidades Autónomas, Ciudades Autónomas y Entidades locales de comunicar a la Administración General del Estado, en un plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley, las adaptaciones realizadas en su normativa para adaptarlas a las previsiones del Anteproyecto en materia de restricciones de acceso (artículo 7) y ejercicio (artículo 11).

Más allá de la derogación implícita de las restricciones que no resulten justificadas, proporcionadas o sean discriminatorias, la labor de adaptación explícita de la normativa es importante, a juicio de la CNMC, para que los prestadores de servicios profesionales puedan actuar en un marco de certidumbre y las medidas previstas en el Anteproyecto desplieguen todos sus efectos positivos. En las actividades y profesiones no tituladas, esta labor puede ser especialmente compleja y no por ello menos importante, puesto que afecta a normas de diferente rango.

---

<sup>10</sup> Vid. Informe de Colegios (2012)

Con objeto de potenciar los efectos positivos de la propuesta y de agilizar la puesta en práctica, la CNMC considera deseable que **se adopten las medidas oportunas para impulsar el proceso de análisis y adecuación de esta normativa a los criterios y principios que establece el Anteproyecto.**

### **3.2.2 Obligación de colegiación para prestadores de servicios profesionales en el ámbito de las Administraciones Públicas**

Según el apartado segundo de la disposición adicional primera, resultaría obligatoria la colegiación para determinados profesionales titulados (por ejemplo, los del ámbito sanitario) aunque actúen prestando sus servicios profesionales exclusivamente al servicio de las Administraciones Públicas.

La CNMC no considera justificada esta obligación. Desde el punto de vista de la necesidad, se recuerda que, como el propio APLSCP indica, el fundamento económico para la regulación de este tipo de servicios es la existencia, en determinadas ocasiones, de un fallo de mercado consistente en asimetrías de información entre el prestador del servicio y el usuario o consumidor.

Atendiendo al principio de proporcionalidad, se considera que en todas las profesiones de colegiación obligatoria, cuando el profesional está integrado en la Administración Pública y para las prestaciones que realice que no tengan carácter privado, la Administración se encuentra mejor posicionada<sup>11</sup> que un Colegio Profesional para minimizar la repercusión sobre el interés general de las posibles asimetrías de información que dificulten el eficiente funcionamiento del mercado. Así, en el sector público los requisitos de ingreso para prestar los servicios profesionales, los mecanismos de control de la actividad de los profesionales y el régimen de responsabilidad frente a los usuarios de los servicios está, con carácter general, más alineado con la corrección del fallo de mercado detectado y la promoción de la competencia que los existentes en el seno de las organizaciones corporativas.

En consecuencia, se recomienda al órgano proponente la supresión de la obligación de colegiación en todos los casos de profesionales que prestan sus servicios profesionales exclusivamente al servicio de las

---

<sup>11</sup> Los requisitos existentes para el ingreso en el sector público se consideran por la CNMC suficientes para eximir de una hipotética obligación de colegiación. Adicionalmente, los controles son y deberían ser suficientemente rigurosos por parte de la propia Administración Pública, sin necesidad de trasladar las funciones de vigilancia y sanción a una corporación pública distinta de la propia Administración de la que el profesional forma parte.

Administraciones Públicas, dejando a la voluntad del profesional, en su caso, la libre colegiación.

### **3.2.3 Razones que justifican el establecimiento de restricciones de acceso o de ejercicio**

El artículo 3 (Definiciones), define las “razones de interés general” como el concepto **sobre el cual se permite establecer restricciones de acceso o de ejercicio a la profesión.**

Esta CNMC considera positivo que se delimiten las razones para introducir restricciones en el ámbito específico de los Servicios y Colegios Profesionales, si bien es necesario mantener la coherencia con **la Ley 17/2009**, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (artículo 3.11<sup>12</sup>) y con el **Proyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado**, actualmente en tramitación parlamentaria. En particular:

- Por motivos de seguridad jurídica y claridad normativa, el APLSCP debería referirse a “Razones imperiosas de interés general” (RIIG), que es lo que fundamenta la necesidad de regular. Por tanto, ante el **peligro de una interpretación divergente** con otras leyes, debería utilizarse el concepto ya establecido, por su amparo legal, interno y comunitario, así como su concreción en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).
- El APLSCP **recoge en este precepto categorías** como la “protección jurídica” y “la necesidad de garantizar un alto nivel en la calidad en la educación”. A efectos de aplicar los principios de buena regulación económica, y en particular el principio de necesidad, se recuerda que estas categorías estarían incluidas en alguna razón imperiosa de interés general si el TJUE lo hubiera determinado así en su jurisprudencia.

A estos efectos, se sugiere no introducir en el artículo 3 definiciones como la propuesta, que pueden inducir a la confusión señalada y

---

<sup>12</sup> Art. 3.11 de la Ley 17/2009 «Razón imperiosa de interés general»: *razón definida e interpretada 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.*

especificar y tasar en los artículos 7 y 8 las razones imperiosas de interés general por las cuáles cabe imponer restricciones al acceso y ejercicio de actividades profesionales y profesiones. Si la jurisprudencia comunitaria ampara las categorías mencionadas anteriormente como razones imperiosas de interés general, se sugiere que el articulado limite las posibilidades de imponer restricciones a estos supuestos concretos encuadrándolos en la razón imperiosa correspondiente.

### **3.2.4 Acotamiento de las razones que pueden justificar la obligación de colegiación**

En el artículo 26 (*Profesiones colegiadas*) del APLSCP se establece en qué casos y bajo qué condiciones es posible establecer la colegiación obligatoria. Sin embargo, la redacción del APLSCP podría mejorarse para evitar interpretaciones extensivas, contrarias a la competencia. En este sentido, se solicita una redacción más estricta del apartado primero, que aclare que el legislador tiene la capacidad, pero no la obligación, de imponer la colegiación obligatoria únicamente cuando se verifiquen de forma concurrente los requisitos que se indican en las letras a) y b). Una interpretación distinta podría dar lugar a reclamaciones no justificadas o proporcionadas de imposición de obligaciones de colegiación, limitando así el efecto pro-competitivo del anteproyecto. Así, se propone la siguiente redacción:

*“La colegiación obligatoria se ~~exigirá~~ **podrá exigir únicamente** mediante norma estatal con rango de ley en aquellos casos y supuestos de ejercicio en que se verifiquen simultáneamente los siguientes dos requisitos:”*

Igualmente, dado que la obligación de colegiación es adicional al requisito de titulación y supone, por tanto, una restricción añadida a la competencia cuya justificación y proporcionalidad debe quedar convenientemente acreditada, se considera que deberían tasarse claramente las razones imperiosas de interés general, limitándolas a aquéllas para las que la colegiación obligatoria pueda resultar una restricción adecuada. Se propone, por tanto, la siguiente redacción para la letra a) del apartado primero:

*“a) Tratarse de actividades en que puedan verse afectadas de manera grave y directa las siguientes materias de especial interés general: protección de la salud e integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas”.*

### 3.2.5 Importe de los costes de colegiación y de las cuotas obligatorias de los Colegios

El artículo 26.3 regula la cuota de inscripción o colegiación, señalando que *no podrá superar en ningún caso los costes asociados a la tramitación de la inscripción*. La disposición adicional décimo primera establece un límite máximo de la misma en 40 euros, siendo esta cuantía revisable por el Gobierno. Por su parte, el artículo 48 regula las cuotas de los colegiados adscritos a colegiación obligatoria, y la disposición adicional décimo segunda establece un tope de 250 euros anuales, también revisable por el Gobierno.

Se considera que la regulación establecida en los artículos 26.3 y 48 resulta suficiente para los objetivos pretendidos, recomendándose al órgano proponente que valore la eliminación de las dos disposiciones adicionales reseñadas por los motivos siguientes:

La determinación de dichos precios máximos conllevaría un riesgo de **precios de referencia o precios focales** que, convirtiéndose de hecho en un precio único, limiten la posible competencia, directa o referencial, entre Colegios para reducir eficientemente los costes a sus colegiados. Adicionalmente originarían un riesgo de sobrecompensación a algunos Colegios, en los casos en que la tramitación o las cuotas puedan ser estática o dinámicamente inferiores a la cantidad establecida por el Gobierno. Finalmente, desde el punto de vista dinámico, la existencia de diferentes cuotas periódicas para los colegiados debería producir un efecto pro-competitivo entre los Colegios, de forma que se convierta en un elemento a tener en cuenta por los colegiados, incluso si la colegiación fuese obligatoria, de cara a su elección de Colegio territorial<sup>13</sup>.

No obstante, esta CNMC es consciente de las razones que han llevado al órgano proponente a plantear límites a las cuotas colegiales y en especial a las cuotas y otros costes de acceso. En particular, en los Colegios de colegiación obligatoria, la existencia de cuotas de acceso y otros pagos asociados (por ejemplo, pagos por certificados de inscripción en el Consejo General de la organización profesional de que se trate), superiores a los costes de inscripción puede dar lugar a barreras para el acceso al mercado no justificadas.

En estos casos la disciplina del mercado puede no ser suficiente, dado que el profesional no tiene capacidad de elección al estar obligado a la colegiación si desea ejercer la profesión; especialmente si, como en el ejemplo citado, una parte de los costes de colegiación va destinada al

---

<sup>13</sup> Por otro lado, podría ser conveniente que tanto los *costes asociados a la tramitación de la inscripción* como los *costes ordinarios de sostenimiento de las funciones públicas* incluyan una referencia expresa en el informe de auditoría previsto por el art. 50.2 APL en relación con la auditoría de cuentas del Colegio.

Consejo General o, por ejemplo, si se trata de Colegios de ámbito nacional. Además, el control que pueden ejercer los colegiados sobre las cuotas periódicas, a través de su derecho de voto en las elecciones de los órganos directivos tampoco funciona en estos casos, dado que las cuotas de acceso recaen sobre profesionales aún no colegiados, que no han podido participar, ni directa ni indirectamente, en la determinación de dicha cuota.

Si se tiene además en cuenta que los costes de tramitación de la inscripción en un Colegio Profesional, efectuada en condiciones eficientes, son irrelevantes y que estas Corporaciones de Derecho público deben servir a los intereses generales, esta CNMC considera **que, al menos con relación a los Colegios de colegiación obligatoria, cabría prohibir el cobro de cuotas de inscripción o de pagos de efecto equivalente**. Esta alternativa evitaría los problemas señalados de fijación de un precio máximo.

### 3.2.6 **Ámbito territorial y coherencia con el principio de eficacia territorial**

El acceso a las actividades profesionales y profesiones debería cumplir el principio de eficacia territorial establecido por el Proyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, según se establece en el artículo 6 del APLSCP. Por tal motivo, el acceso a estas actividades y profesiones debe estar sometidas a las condiciones establecidas por la autoridad competente de origen, sin que el ejercicio en otras partes del territorio pueda estar limitado o condicionado.

Sin embargo, el APLSCP no es consistente con dicho principio en el artículo 29.6, manteniendo las restricciones y fragmentaciones a la colegiación o habilitación única en el territorio nacional. Por tal motivo, esta CNMC considera que el apartado 6 del artículo 29 debería modificarse de la siguiente forma:

*“6. Los Colegios no podrán exigir a los profesionales que ejerzan en un territorio diferente al de colegiación comunicación ni habilitación alguna. Tampoco podrán exigir el pago de contraprestaciones económicas distintas de aquellas que exijan habitualmente a sus colegiados por la prestación de los servicios de los que sean beneficiarios y que no se encuentren cubiertos por la cuota colegial. Dichos servicios deberán ser, en todo caso, voluntarios para el profesional. ~~distintas de aquellas que exijan habitualmente a sus colegiados por la prestación de los servicios de los que sean beneficiarios y que no se encuentren cubiertos por la cuota colegial~~”.*

### 3.2.7 Visados. Ausencia de orientación a costes

La regulación de los visados en el art. 38 del APLSCP coincide esencialmente con la vigente regulación<sup>14</sup>. El apartado cuarto señala que cuando el visado sea preceptivo, *su coste será razonable, no abusivo ni discriminatorio*, indicando además que los precios de dichos visados se harán públicos por los Colegios.

La CNMC considera que la orientación a “costes razonables” puede estar limitando los efectos pro-competitivos de la regulación sobre visados, que ha reducido cargas administrativas, costes y barreras no justificadas al ejercicio de la actividad profesional. Con objeto de potenciar estos efectos pro-competitivos, se propone que el visado no se fundamente en los “costes razonables” (concepto potencialmente subjetivo y de apreciación discrecional), sino que simplemente se oriente a los costes de realización del visado en condiciones eficientes<sup>15</sup>, en los casos en que el visado venga impuesto como obligatorio por el ordenamiento jurídico.

### 3.2.8 Registro de Peritos judiciales

La creación de un registro de peritos judiciales puede ser una herramienta útil para mejorar la competencia en las actividades de peritaje judicial. No obstante, para que esta medida tenga plenos efectos, sería conveniente reforzar el contenido de la propuesta.

La CNMC considera que es necesario reformar los artículos 340 y 341 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) que establecen, respectivamente, las condiciones que deben reunir los peritos y el procedimiento para la designación judicial de peritos, para adaptarlos a las previsiones del Anteproyecto.

La reforma de estos artículos no se aborda en el APLSCP, a pesar de que introduce modificaciones de la LEC en la disposición final quinta.

En este sentido, cabe recordar que la extinta CNC aprobó dos informes que pueden resultar referencias útiles: el IPN 100/13<sup>16</sup> sobre normas generales

---

<sup>14</sup> Proporcionalidad de la medida, objeto estricto y sin referencia a honorarios.

<sup>15</sup> La CNMC considera favorable a la competencia que el APL establezca que la cuota de inscripción o colegiación, que puede constituir una barrera al acceso al mercado, no pueda superar en ningún caso los costes asociados a la tramitación de la inscripción.

<sup>16</sup> En dicho informe se indicaba que “Las listas de peritos han de confeccionarse por actividades periciales y no por profesiones. “*Como se indicaba en el Informe de Colegios... el único requisito establecido por el Tribunal Supremo para formar parte de una lista de peritos es contar con la titulación requerida, y no estar colegiado.* Todo profesional capacitado y dispuesto a ejercer como perito debería poder ser admitido en todas las demarcaciones (ausencia de restricciones geográficas). *La STC 91/2013... concluye que, por el hecho de tener que recabar*

del Registro de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos y el Informe de Posición<sup>17</sup> (IP) en relación con el procedimiento para la designación judicial de peritos.

Adicionalmente, la CNMC considera conveniente reforzar el carácter pro-competitivo de la regulación prevista en el Anteproyecto por dos vías:

- Indicando de forma explícita que la inscripción de un profesional en el registro no conllevará obligación de colegiación cuando la actividad profesional objeto de peritaje no esté sujeta a dicha obligación. De esta forma se evita excluir a profesionales que pueden desarrollar actividades profesionales no necesitadas de colegiación y se refuerza la competencia.
- Modificando la redacción de la disposición adicional sexta (*Registro de peritos judiciales*), introduciendo mejoras técnicas que eviten interpretaciones restrictivas de la disposición y aclarando, en línea con el planteamiento global del Anteproyecto, que será exigible al profesional que desee actuar como perito la cualificación necesaria para ejercer la actividad profesional (y no la profesión) correspondiente. Esta regulación resulta más proporcionada y pro-competitiva, en la medida en que puede haber actividades

---

*las listas de todos los Colegios profesionales, la eficacia administrativa no se ve menoscabada (F.J. 4º)*". La confección de listas de peritos no se debe restringir innecesariamente a los profesionales colegiados, sino que se ha de ver ampliado también a todos los profesionales no colegiados suficientemente cualificados para realizar la pericia de que se trate.

Si se solicitan listas a los colegios, también deberán solicitarse a otras organizaciones de profesionales. Pero, en todo caso, deberán aceptarse las que se remitan desde cualesquiera organizaciones o asociaciones, así como las que presenten individualmente profesionales que estén suficientemente cualificados. Resulta necesario dar una nueva redacción a los artículos 340 y 341 LEC para adaptarlos a la nueva realidad que transponga la Directiva de Servicios en este campo concreto de forma completa, y no sólo la creación de un Registro de profesionales elaborado por el Ministerio de Justicia. En el propio IPN se ofrece una posible redacción del artículo 341 LEC que podría atender esta demanda de la CNMC. El APL no aporta redacción de ninguno de los dos preceptos mencionados, cuestión que se solicita, de nuevo, expresamente".

<sup>17</sup> La cuestión más relevante en este campo se resume de la siguiente manera en el IP: "Por ello, la CNC considera que la designación por los órganos judiciales de profesionales para el peritaje judicial debería realizarse, para cada actividad concreta de pericia, a partir de una única lista de profesionales dispuestos a ejercer como peritos, lista que debería comprender no sólo a los miembros de una profesión colegiada que voluntariamente se incluyan en una lista de peritos de un determinado Colegio, sino a todos aquéllos que sean técnicamente competentes para llevar a cabo la actividad concreta de pericia de que se trate en cada caso. La CNC ha propuesto determinadas modificaciones legales que considera convenientes para situarnos en este escenario más pro-competitivo. Tal planteamiento de la CNC supone que no debería atribuirse necesariamente a las profesiones colegiadas la reserva de las actividades de peritaje que caigan dentro de sus posibles atribuciones profesionales, salvo que ello esté justificado por criterios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, en la medida en que dichas actividades, total o parcialmente, puedan ser desarrolladas por otros profesionales, pertenecientes o no a otras profesiones colegiadas."

profesionales de peritaje compartidas por profesionales de ámbitos diversos.

Para aclarar que la inscripción de un profesional en el registro de peritos judiciales no conlleva obligación de colegiación, salvo que así lo requiera la actividad concreta, se propone modificar el artículo 17.5 del APLSCP, donde se reconoce el derecho general de los profesionales a ejercer como peritos judiciales.

Así, se recomienda sustituir la redacción del apartado 5, del artículo 17 por la siguiente:

*“A ejercer como peritos judiciales, en los términos que establezca la legislación aplicable. En el caso de actividades **profesionales para cuyo ejercicio no sea necesaria la colegiación**, no se podrá exigir la pertenencia a un Colegio para ejercer como perito judicial.”*

Con relación a las modificaciones que se proponen en la disposición adicional sexta que desarrolla la creación de un registro de peritos, se realizan las siguientes propuestas:

- Suprimir el término **habilitación, que puede dar lugar a interpretar que se precisa una autorización específica para actuar como perito, además de la capacitación y de la inscripción en el registro**: Se considera que no debe existir **habilitación** para acceder a este registro, sino ostentar la capacidad adecuada para prestar los servicios de peritaje que corresponda. Igualmente, los profesionales han de ser aceptados conforme dispone el artículo 4 del APL, es decir, en función de su capacitación, salvo restricción establecida conforme a los artículos 7 y 8 del APLSCP. Además, la inscripción debería ser voluntaria.

Por un lado, la redacción del primer inciso es la siguiente: *“El Ministerio de Justicia creará un Registro de peritos judiciales para la inscripción de todos aquellos profesionales que cuenten con la debida **habilitación**”*. La redacción debería enfocarse desde este punto de vista, y ser modificada en consecuencia:

*“El Ministerio de Justicia creará un Registro de peritos judiciales para la inscripción **voluntaria** de todos aquellos profesionales que, **conforme a su capacitación, puedan prestar servicios profesionales en la actividad pericial correspondiente**”*.

- Actividad profesional: Por otra parte, la forma de seleccionar a los peritos no ha de ser por profesiones sino por actividades profesionales, de manera que no se creen reservas de actividad innecesarias, desproporcionadas o discriminatorias.

Desde esta perspectiva, la redacción recomendada sería: “A efectos de proceder a la inscripción en este Registro, el Ministerio de Justicia podrá solicitar el cumplimiento de otros requisitos diferentes de la titulación, **formación o experiencia profesional**<sup>18</sup> que legalmente capacitan para al ejercicio de la profesión **actividad profesional** objeto de la materia del perito”.

- Requisitos adicionales (experiencia, conocimiento adicional de cuestiones procedimentales o jurídicas, deberes deontológicos): estos criterios no deben permitir excluir a profesionales que ordinariamente están facultados para ejercer su actividad de peritaje. En particular, ha de descartarse la exigencia de experiencia como filtro para excluir a profesionales, pues constituye un requisito prohibido por el artículo 10 de la Ley 17/2009 anteriormente citada (Ley Paraguas<sup>19</sup>). Asimismo, a falta de una justificación expresa, debe considerarse que el requisito de poseer determinados conocimientos procedimentales o jurídicos es ajeno a la actividad de la pericia y que resulta injustificado por innecesario<sup>20</sup>.

En consecuencia, la CNMC recomienda suprimir el párrafo segundo de la disposición adicional sexta que habilita al Ministerio de Justicia a solicitar el cumplimiento de requisitos adicionales para la inscripción en el registro.

### 3.2.9 Comisión de Reforma de las Profesiones (DA 9ª)<sup>21</sup>

Esta Comisión se encargará de informar cualquier propuesta de ley estatal que establezca nuevas restricciones al acceso a actividades profesionales o profesiones o que establezca reserva de funciones, así como de realizar, de oficio, la evaluación de las reservas de actividad o atribuciones de funciones existentes, pudiendo elevar propuestas al Gobierno. También tiene

---

<sup>18</sup> Es importante tener presente que la experiencia no debe, en ningún caso, suponer una barrera de acceso a la actividad profesional, en línea con lo que dispone el artículo 10 de la Ley Paraguas, ver infra.

<sup>19</sup> “Artículo 10. Requisitos prohibidos: “En ningún caso se supeditará el acceso a una actividad de servicios en España o su ejercicio al cumplimiento de lo siguiente: h) Obligación de haber estado inscrito con carácter previo durante un período determinado en los registros de prestadores existentes en el territorio español o de haber ejercido previamente la actividad durante un período determinado en dicho territorio”.

<sup>20</sup> En particular, los referidos a la formación en este campo han de ponderarse con gran cautela, en la medida en que por ejemplo, para tasar un determinado bien o valorar los daños en una estructura resulta absolutamente innecesario conocer el proceso judicial civil.

<sup>21</sup> Véase supra la observación relativa a las reservas de actividad.

encomendada la evacuación de informe en relación con la propuesta de determinación de las atribuciones profesionales en el ámbito de ingeniería y la edificación (disposición adicional décimo tercera).

La creación de una Comisión en la que participaría la CNMC como integrante de un órgano del que forman parte otras entidades de la Administración (Ministerios competentes, Agencia de evaluación de calidad) debe realizarse salvaguardando íntegramente la independencia de la CNMC, especialmente, la capacidad de su Consejo de reflejar su posición sobre las materias de referencia.

Partiendo de la plena disponibilidad de la CNMC como órgano consultivo de las Administraciones públicas, y en particular del Gobierno, se considera que la CNMC ha de participar en estas funciones desde su independencia, es decir, evacuando su propio informe sobre las materias indicadas.

En consecuencia, se recomienda introducir un párrafo segundo en la disposición adicional novena que aclare la participación de la CNMC en la Comisión propuesta de la siguiente forma:

*“Se crea una Comisión de Reforma de las Profesiones coordinada por el Ministerio de Economía y Competitividad, en la que participarán el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y la Agencia Nacional de Evaluación de Calidad y Acreditación ~~y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.~~”*

***La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia participará en los trabajos de la Comisión de Reforma de las Profesiones y emitirá informe, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5.2. d) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, como contribución al informe de evaluación.”***

### **3.2.10 Denominación y carácter de Corporación de Derecho público de las organizaciones profesionales no sujetas a colegiación obligatoria**

Como se ha indicado anteriormente en este informe, hubiera sido deseable la valoración, de acuerdo con los criterios de necesidad y proporcionalidad, de la alternativa de transformación en entidades de Derecho privado de los Colegios de colegiación voluntaria, frente a la opción por la que opta el artículo 28 y la disposición adicional octava del Anteproyecto. Ello hubiera contribuido igualmente a establecer un marco normativo más sencillo y claro para todos.

### **3.2.11 Régimen jurídico de los procuradores**

La CNMC considera que el APLSCP presenta dos avances significativos en régimen de los procuradores: la supresión de la retribución mediante aranceles y la compatibilidad simultánea por la misma persona del ejercicio de las profesiones de abogado y procurador. Ambas modificaciones permiten una mayor tensión competitiva con efectos sobre la calidad de los servicios y los precios pagados por los usuarios. No obstante, su alcance es limitado, puesto que no afecta a las funciones en las que el procurador actúa como agente de la autoridad.

En todo caso, aunque el APL plantea mejoras necesarias respecto a la situación actual, considera que debería llevarse a cabo una revisión más profunda de las restricciones a la competencia que mantiene el régimen de procuradores. Entre otras cuestiones, deberían plantearse: la obligatoriedad de la representación procesal por un tercero, los requisitos académicos para acceder a la profesión y la necesidad de colegiación obligatoria. Estas propuestas fueron recogidas en el IPN 96/13<sup>22</sup> sobre procuradores de la extinta CNC y en su estudio sobre servicios profesionales.

Adicionalmente, se observan las siguientes cuestiones concretas en relación con el régimen introducido en el APL.

La disposición final quinta (*Modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil*) reforma dos preceptos de la LEC que afectan a estos profesionales. La CNMC formula dos observaciones:

- Carácter de autoridad pública: En ambos artículos se mantiene en la redacción de los textos el privilegio de los procuradores de actuar como autoridad pública. A este respecto, la CNMC (al igual que la CNC en su IPN 96/13), considera excesiva la atribución del carácter de autoridad pública a unos profesionales liberales, en actividades sujetas al control y las directrices de los Secretarios Judiciales. Se considera que constituye un modo de reservar actividades de forma insuficientemente justificada por innecesaria. Debido a esto, se solicita la supresión de esta reserva de actividad en el APLSCP.

---

<sup>22</sup> En particular, se recuerdan los elementos más significativos del régimen restrictivo de la competencia expuestos en el IPN mencionado: “*Ha de liberalizarse el marco en el que se desarrollan los servicios de procura: eliminar la obligatoriedad de la representación procesal por un tercero, analizar la justificación de someter esta actividad a colegiación obligatoria y facilitar los mecanismos de acceso académico-formativo a la profesión. Ha de permitirse el acceso a esta actividad a otros profesionales suficientemente cualificados, sólo en el caso de que no se elimine la necesidad de estar representado por un tercero. Revisar la atribución en exclusiva a los procuradores de las nuevas funciones judiciales que les han sido atribuidas, y, en todo caso, no atribuirles el carácter de autoridad pública para el ejercicio de las mismas, en la medida en que se ejercer bajo la dirección y supervisión de un secretario judicial (ver infra). Los dos elementos mencionados de esta reserva de actividad no se encuentran suficientemente fundamentados en cuanto a su necesidad. Finalmente, se solicita la apertura a otras organizaciones en el mercado, y no solamente a los colegios de procuradores, para ser designadas: Como entidad habilitada para proceder a la localización, gestión y depósito de bienes que hayan sido embargados. Como entidad especializada en enajenación de bienes embargados*”.

- Arancel: En el artículo 242 LEC se mantiene la determinación de arancel para los procuradores en relación con las referidas funciones de ejercicio de autoridad, lo cual no se considera conveniente. Si no resultase justificada convenientemente la atribución del carácter de autoridad, la determinación de la retribución de dicha prestación mediante aranceles contravendría la Directiva de servicios y la Ley 17/2009. Por ello, la CNMC recomienda suprimir esta retribución mediante aranceles. Además, en relación con la disposición transitoria cuarta (derechos devengados por los procuradores), debe señalarse que debe tenerse en cuenta no sólo la normativa vigente sino la interpretación que de la misma haya venido realizando la jurisprudencia del Tribunal Supremo.
- Reserva de actividad de representación procesal: se considera que no se justifica suficientemente la atribución en exclusiva a los procuradores de la representación procesal. En relación con esta cuestión, la CNMC comparte las consideraciones del IPN 96/13 de la CNC, que señala lo siguiente en relación con la justificación de la reserva de actividad: *“Por lo que respecta a la justificación de la necesidad de la norma, la razón explícitamente argumentada es “incrementar la relevancia del papel de los procuradores en los procedimientos judiciales”. Esta tautología, que confunde objetivo y resultado, no recoge ninguna razón de interés general, con lo que esta CNC no la considera aceptable. La CNC entiende que no existe razón imperiosa de interés general para el mantenimiento de la obligación de representación procesal en España. Tampoco existe ninguna razón, sea éste un servicio de representación voluntario, como propugna la CNC, o se mantenga como obligatorio, obstaculizando en dicho caso a la competencia, para conceder la exclusividad a los procuradores. Existen en España otros colectivos profesionales técnicamente capacitados para desarrollar tales tareas, incluidas la recepción y práctica de actos de comunicación procesal y notificaciones.”*

### **3.2.12 Ejercicio simultáneo de las profesiones de abogado y procurador**

La disposición final sexta (*Modificación de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales*) permitiría el ejercicio simultáneo de las profesiones de abogado y procurador de los tribunales, cuestión que la extinta CNC solicitó reiteradamente<sup>23</sup> y la CNMC considera una mejora regulatoria de relevancia que favorece la competencia.

<sup>23</sup> Posición de la CNC en relación con el RD 775/2011 de 3 de junio, por el que se aprueba reglamento de la Ley 34/2006. Informe sobre las restricciones a la competencia en la

No obstante, se considera que, según la disposición final quinta (en la modificación del art. 23.3 LEC) la equiparación en cuanto a las posibilidades de ejercicio simultáneo de las referidas profesiones no es completa, en la medida en que se restringe a los abogados la capacidad para desempeñar las funciones del procurador en las que éste ostente la condición de agente de la autoridad. La CNMC no ha encontrado justificación ni de esta diferenciación ni del motivo por el que un abogado<sup>24</sup> no pueda llevar a cabo determinadas funciones, que no deberían llevar aparejada la condición de autoridad. Así, se solicita que se elimine esta asimetría de funciones en cuanto a la compatibilidad del ejercicio simultáneo de estas profesiones.

Además, la CNMC considera que, aunque en menor medida, persisten con la redacción actual del APLSCP las restricciones de acceso al ejercicio simultáneo al exigirse estar colegiado en ambos colegios para simultanear las profesiones. Así, las posibilidades reales de que exista una simultaneidad en el ejercicio se reducen y los costes para el prestador, y en consecuencia para el usuario final, se incrementan innecesariamente.

Se considera, finalmente, que la regulación en cuestión puede ajustarse en mayor medida al principio general de libre compatibilidad de las profesiones (art. 12), de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Por ello, se solicita que se modifique la redacción del precepto estableciendo de forma más favorable a la competencia, que sea suficiente para poder ejercer ambas profesiones simultáneamente la obtención de cualquiera de los títulos necesarios en la legislación vigente y estar colegiado en cualquiera de los colegios profesionales, cuando la colegiación fuese obligatoria.

### **3.2.13 Acceso al ejercicio de la profesión farmacéutica**

La CNMC considera que la colegiación obligatoria para el ejercicio de la profesión farmacéutica de acuerdo con la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, no debería extenderse a la titularidad de las oficinas de farmacia, al no cumplir con los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Para que la supresión de esta reserva de actividad surta los efectos pro-competitivos deseables debería venir acompañada por una revisión en profundidad de la ordenación de la actividad de las oficinas de farmacia, recogida principalmente en la Ley 16/1997, de 25 de abril, de regulación de servicios de las oficinas de farmacia.

---

normativa reguladora de la actividad de los Procuradores de los Tribunales, páginas 29 y siguientes

<sup>24</sup> O, en su caso, un graduado social, que en el proceso laboral realiza funciones análogas a las del procurador.

### **3.2.14 Grupo de trabajo ingeniería-edificación (disposición adicional décimo tercera)**

La disposición adicional décimo tercera ordena la formación de un Grupo de trabajo para la determinación de las atribuciones profesionales en el ámbito de la ingeniería y la edificación. En relación con estas actividades, debería ampliarse el acceso a las mismas a todas las profesiones científicas y técnicas que ostenten la capacitación suficiente para llevarlas a cabo<sup>25</sup>. Además, la existencia de plazos más dilatados para la puesta en marcha de los principios aplicables en el resto de sectores de actividad retrasan los efectos positivos que cabe esperar de la aplicación de la propuesta.

### **3.3 Restricciones al libre ejercicio<sup>26</sup> profesional**

La CNMC considera que también en este ámbito el APLSCP introduce mejoras en la regulación, o consolida mejoras recientes, que configuran un entorno normativo más favorable para la competencia. En particular:

- El APLSCP aclara en su artículo 11 la sujeción de las condiciones de ejercicio de las profesiones y actividades profesionales a los criterios de necesidad, proporcionalidad, no discriminación y objetividad, entre otros, establecidos en el artículo 9 de la Ley 17/2009 (Ley Paraguas).
- Consolida y profundiza en aspectos importantes para el desarrollo competitivo, dinámico e innovador de las actividades profesionales, como el principio de que se ejercen en libre competencia; la

---

<sup>25</sup> A modo de ejemplo, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, establece en su artículo 6.1 (*Capacitación para el Informe de Evaluación de los Edificios*): “El Informe de la Evaluación de los Edificios podrá ser suscrito tanto por los técnicos facultativos competentes como, en su caso, por las entidades de inspección registradas que pudieran existir en las Comunidades Autónomas, siempre que cuenten con dichos técnicos. A tales efectos se considera técnico facultativo competente el que esté en posesión de cualquiera de las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación, según lo establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE), o haya acreditado la cualificación necesaria para la realización del Informe, según lo establecido en la disposición final decimioctava”. A este respecto, la Ley señala esta obligación adicional a tener en cuenta: “Mediante Orden del Ministerio de Industria, Energía y Turismo y del Ministerio de Fomento, se determinarán las cualificaciones requeridas para suscribir los Informes de Evaluación de Edificios, así como los medios de acreditación. A estos efectos, se tendrá en cuenta la titulación, la formación, la experiencia y la complejidad del proceso de evaluación.”

<sup>26</sup> **Restricciones de ejercicio** son aquéllas que suponen la coordinación horizontal explícita o tácita entre profesionales o limitan la capacidad efectiva de los profesionales de competir y de diferenciarse. Económicamente, tienden a homogeneizar la oferta de servicios de profesionales y facilitar la aparición de acuerdos o prácticas concertadas restrictivas de la competencia que refuercen los efectos negativos anteriores, que restringen la variedad de la oferta, la capacidad de elección del consumidor o usuario, la calidad, la innovación y tienden a elevar los precios de los servicios prestados.

compatibilidad con el ejercicio de otras actividades o profesiones; la libertad de formas de ejercicio profesional, incluyendo su ejercicio en sociedad o a través de sociedades multidisciplinarias, o la libertad de comunicaciones comerciales.

Estos avances merecen una valoración favorable. No obstante, con objeto de potenciar los efectos positivos de la propuesta, la CNMC recomienda, desde la perspectiva de competencia, profundizar en los siguientes aspectos:

### 3.3.1 Sistemas de certificación de profesionales

El artículo 55 (*Sistemas de certificación de profesionales*) regula este mecanismo encaminado a garantizar una mayor información de los consumidores y usuarios sobre los conocimientos y experiencia de los profesionales que ofrecen sus servicios. La disposición adicional quinta y los artículos 39.3 h) y 55.5 imponen a los Colegios Profesionales la obligación de desarrollar estos sistemas, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley.

Estando de acuerdo con la utilidad de estos sistemas incluidos en el APLSCP para incrementar la transparencia del mercado, la CNMC realiza las siguientes observaciones al respecto:

- Necesidad de garantizar la competencia en la actividad de certificación: Aunque la redacción del APL no atribuye exclusividad a ningún tipo de entidad para la certificación de profesionales, existe el riesgo de que, en el ámbito de la certificación de profesionales con organizaciones colegiales, se pueda interpretar que sólo éstas pueden realizar las actividades de certificación, conduciendo, de facto, a una situación de competencia reducida. En consecuencia, sería deseable aclarar que el desarrollo de estas actividades está abierto a cualesquiera otras entidades certificadoras debidamente capacitadas, acreditadas conforme se indica en el propio texto.

*“2. Los sistemas de certificación serán, en todo caso, voluntarios para el profesional y **podrán ser desarrollados y aplicados por cualquier entidad debidamente acreditada**”.*

- Independencia de las Entidades de certificación: Se recomienda al órgano proponente valorar la atribución a los Colegios profesionales de la capacidad para acreditarse como entidades de certificación de sus propios profesionales. La CNMC considera que la independencia de las entidades certificadoras con relación a los profesionales es un elemento necesario para dotar de credibilidad al sistema y que éste genere los efectos deseados de reducción de las asimetrías de información entre profesionales y usuarios. Este mismo criterio es el

que sigue el artículo 20 de la Ley 17/2009<sup>27</sup>, transposición del artículo 26 de la Directiva de Servicios<sup>28</sup>. Este artículo dispone que las Administraciones Públicas fomentarán la acreditación por organismos independientes<sup>29</sup>. La CNMC considera que la atribución de la condición de entidad certificadora de los servicios de sus colegiados a los Colegios a los que pertenecen podría no satisfacer adecuadamente dicho criterio de independencia, produciendo un riesgo de conflictos de intereses.

Reservas de actividad: Se considera acertado que el APLSCP explicita que la posesión de una certificación voluntaria no pueda determinar la creación de una reserva de actividad. No obstante, se señalan los riesgos para la competencia y la mejora regulatoria que comporta la excepción incluida en la propuesta normativa al indicar “salvo que así lo exija una ley o norma de igual rango”. La CNMC recomienda suprimir el inciso mencionado, que podría dar lugar a interpretaciones contradictorias con lo dispuesto en el propio APL.

Mecanismo privado de filtro a la prestación de servicios: La existencia de sistemas de certificación de profesionales supone un riesgo de creación de barreras a la competencia, en la medida en que se clasifica a los profesionales de forma homogénea desde la organización profesional a la que pertenecen<sup>30</sup>. La distinción de los profesionales por categorías puede llevar a que se ponderen criterios, elegidos por las organizaciones colegiales, que podrían tener el efecto de segmentar el mercado, si se imponen requisitos desproporcionados para acceder a una determinada certificación. En

---

<sup>27</sup> Las Administraciones Públicas y demás autoridades competentes fomentarán un elevado nivel de la calidad de los servicios. En particular: a) Impulsarán que los prestadores aseguren de forma voluntaria la calidad de sus servicios por medio, entre otros, de los siguientes instrumentos: i) La evaluación o certificación de sus actividades **por parte de organismos independientes**. ii) La elaboración de su propia carta de calidad o la participación en cartas o etiquetas de calidad elaboradas por organizaciones empresariales o profesionales a nivel comunitario.

<sup>28</sup> *Los Estados miembros, en colaboración con la Comisión, tomarán medidas complementarias para fomentar que los prestadores aseguren de forma voluntaria la calidad de los servicios, en particular a través de uno de los métodos siguientes: a) la certificación o evaluación de sus actividades por parte de organismos independientes o acreditados; b) la elaboración de su propia carta de calidad o la participación en cartas o etiquetas de calidad elaboradas por organismos profesionales a nivel comunitario.*

<sup>29</sup> En el informe de la CNC sobre la certificación de calidad y seguridad (2010), ya se manifestaban serias dudas de que los Consejos de Denominaciones de Origen pudieran mostrar la independencia necesaria a la hora de acreditar la calidad de las cosechas, algo similar puede señalarse respecto a los Colegios respecto a sus colegiados.

<sup>30</sup> Máxime cuando la certificación se lleve a cabo por las propias organizaciones profesionales; tanto en lo que se refiere a la determinación del propio sistema de certificación, (que además con la actual redacción del APL sería único en el seno de cada organización colegial) como en lo relativo a la evaluación de los profesionales.

este caso, en lugar de reducir la asimetría de información con los usuarios finales, la actividad de certificación la estaría aumentando.

Asimismo, la clasificación de los profesionales por especialidades, cuando éstas se puedan determinar por los Colegios sobre la base de diversos criterios, implica una función de los Colegios que podría fraccionar innecesaria y desproporcionadamente el mercado.

El posible problema se agudiza teniendo en cuenta que serían las organizaciones colegiales las que desarrollan y aplican los sistemas de certificación, dado que sus intereses estarán alienados con los de los profesionales que representan y podrían utilizar estos mecanismos para reducir la competencia entre ellos, fomentando, por la vía de la certificación voluntaria, un reparto del mercado en función del nivel o tipo de especialización.

Mecanismo de financiación del Colegio: Este tipo de servicios supone un mecanismo de financiación de las organizaciones colegiales. Esto presenta, *a priori*, y aparte del riesgo de conflicto de intereses entre el Colegio y sus colegiados, riesgos desde la perspectiva de competencia. Fundamentalmente, riesgos de establecimiento de obligaciones, en mayor o menor medida explícitas, de realización de cursos de formación a cargo de los Colegios a efectos de resultar certificado en determinada categoría. Asimismo, dado que los Colegios tienen la función de potenciar la formación de sus miembros, existe un claro riesgo de que privilegien los cursos y actividades formativos realizados o impulsados por el propio Colegio para acceder a las certificaciones. Aunque el APLSCP especifica expresamente que no deben erigirse en filtros adicionales, el riesgo y la necesidad de aplicar la normativa de defensa de la competencia *ex post* se reduciría si estas competencias no estuvieran explícitamente reconocidas en el APL a favor de los Colegios Profesionales y de las organizaciones colegiales<sup>31</sup>.

- Obligatoriedad de la certificación para los Colegios: Los efectos negativos anteriormente señalados se intensifican en el caso de las profesiones o actividades profesionales con colegiación obligatoria, en la medida en que la propuesta obliga a las organizaciones colegiales correspondientes a desarrollar y mantener los sistemas de certificación profesional. La CNMC considera a este respecto que sería más adecuado que la propuesta, o bien no contuviera previsiones explícitas sobre los Colegios Profesionales, por las razones ya señaladas, o, al menos, eliminara esta obligación legal

---

<sup>31</sup> Adicionalmente, habría que revisar la redacción del punto 4 del artículo 55, en el parece haber una errata, dado que se hace referencia a “organizaciones profesionales” (concepto no definido), cuando aparentemente se quiere hacer referencia a “organizaciones colegiales”.

que, por otro lado, sería innecesaria. A este respecto basta recordar que ya se están desarrollando sistemas de certificación de personas por entidades independientes en ámbitos donde el proyecto establece obligaciones de colegiación<sup>32</sup> y que en otros ámbitos con obligación de colegiación, como el sanitario, existe normativa que regula la formación continua y la obtención de especialidades.

### **3.3.2 Funciones a realizar por los Colegios Profesionales. Informes sobre honorarios**

En principio, la regulación prevista por el APLSCP en los artículos 17.3, 38.2 y 45 está alineada con la regulación vigente. No obstante, la CNMC indica que en relación con el artículo 34 la regulación puede contener restricciones:

Así, el artículo 34 (Funciones de los Colegios), apartado f: señala que *“Corresponde a los Colegios profesionales el ejercicio de las siguientes funciones, en su ámbito territorial... Informar en los procedimientos judiciales en que se discutan honorarios profesionales”*. Esta función de informar puede tener impacto anticompetitivo, en la medida en que, pese a la prohibición de fijar recomendaciones sobre honorarios (art. 45), la opinión sobre los mismos que manifiesten los Colegios Profesionales en los tribunales puede terminar influyendo de forma decisiva en la línea jurisprudencial mantenida por éstos a efectos de fijación de honorarios. La CNMC recomienda su supresión de la norma.

### **3.3.3 Funciones a realizar por los Colegios Profesionales. Prohibiciones**

Se considera procedente incluir dos prohibiciones adicionales en relación con ciertas funciones que el APLSCP no descarta expresamente:

Por un lado, la *prohibición de que los Colegios compitan en el mercado de servicios con sus colegiados*. La CNMC aconseja en el art. 34 (funciones de los Colegios) incluir expresamente la prohibición, recomendada por la extinta CNC en diversos IPNs<sup>33</sup>, de que los Colegios presten servicios en el mercado en competencia con sus colegiados. El Colegio , como

---

<sup>32</sup> Por ejemplo, certificaciones de Directores de Proyectos.

<sup>33</sup> Por ejemplo, el IPN 86/13 Proyecto Estatuto General Procuradores, en la página 9; o IPN 79/12 Proyecto de RD por el que se aprueba el Estatuto General Colegio Ingenieros forestales, en la página 9; IPN 78/12 por el que se aprueba el Estatuto General de la Organización Colegial veterinaria española, en la página 7; IPN 71/12 PRD aprueban Estatutos Colegios Oficiales Ingenieros agrónomos, en las páginas 17 y 18; IPN 72/12. Propuesta modificación Estatutos Colegio Geólogos, en la página 13; IPN 73/12 PRD modificación Estatutos Colegios ingenieros técnicos agrícolas, en las páginas 13 y 14.

organización corporativa, debe servir a los fines del artículo 23.2 del APL: *“Son fines esenciales de estas corporaciones la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación institucional exclusiva de las mismas cuando estén sujetas a colegiación obligatoria, la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados, y la defensa de los intereses profesionales de los colegiados”*, no debiendo constituirse en un operador económico que compita con sus propios colegiados. Por ello, la CNMC recomienda introducir expresamente esta prohibición para los Colegios en el texto del APLSCP.

*Por otro, la prohibición de que los Colegios intermedien entre la oferta y la demanda de servicios, por ejemplo, estableciendo sistemas de reparto de la oferta. Esta cuestión ha quedado también establecida por la extinta CNC en diversos IPNs<sup>34</sup>. Se recomienda establecer expresamente esta prohibición en el APL, salvo para aquéllos casos expresamente previstos por la Ley en atención a una razón imperiosa de interés general suficientemente justificada<sup>35</sup>.*

### 3.3.4 Transparencia y publicidad

El artículo 35 (*Ventanilla única*) establece garantías en favor tanto de prestadores de servicios como de usuarios encaminadas a reducir el fallo de mercado consistente en la información asimétrica. En consecuencia, la CNMC considera que esta medida debería ser aplicable, en lo que corresponda, a todas las organizaciones y asociaciones de profesionales (no solo a los Colegios). Adicionalmente, junto con el contenido del código deontológico, debería publicarse toda la normativa colegial<sup>36</sup> de forma que fuese accesible a los colegiados o asociados y al público en general.

También en relación con la función de control de la Administración pública competente, el artículo 33 APLSCP señala que *“la Administración competente, una vez revisadas las Memoria Anuales que la corporación profesional correspondiente debe hacer públicas según el artículo 36 de esta Ley, podrá evacuar informe al respecto y formular recomendaciones”*. Dicho informe debería hacerse público y estar a disposición tanto del colegiado como del usuario en general.

---

<sup>34</sup> Por ejemplo, en el IPN 79/12 Proyecto de RD por el que se aprueba el Estatuto General Colegio Ingenieros forestales, en la página 8; IPN 73/12 PRD modificación Estatutos Colegios ingenieros técnicos agrícolas en la página 8. [www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)

<sup>35</sup> Como podría ser, en su caso, el turno de oficio o la asistencia jurídica gratuita.

<sup>36</sup> Incluyendo el reglamento de régimen interior y demás normas colegiales.

### **3.3.5 Mecanismos extrajudiciales de solución de conflictos**

El artículo 51 (*Fomento de los mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos*) prevé el fomento por parte de las Administraciones Públicas de los mecanismos extrajudiciales de solución de conflictos.

Por un lado, la CNMC considera que se debería reforzar y explicitar su voluntariedad, indicando expresamente, para evitar asimetrías de información, que ha de tratarse de mecanismos voluntarios para los usuarios de los servicios, adicionales y no sustitutivos, no siendo considerados un filtro obligatorio previo al acceso a los tribunales de justicia para los usuarios.

### **3.3.6 Derechos y deberes de los profesionales**

En primer lugar, en relación con la *fijación de las condiciones de la oferta de servicios*: Artículo 17 (*Derechos de los profesionales*), se considera que, junto con derechos como el libre acceso y ejercicio o la libre fijación de honorarios, sería recomendable que también se incluyera expresamente el de la libre fijación por parte del profesional de las condiciones de la oferta de servicios en su relación contractual con el cliente.

En segundo lugar, debería asegurarse la *no utilización de la formación como restricción*: Artículo 18 (*Obligaciones de los profesionales*). En el punto segundo se encuentra la obligación de “*seguir una formación continua a lo largo de toda su vida profesional en garantía de un correcto ejercicio profesional*”. Se considera que el APLSCP debería establecer que esta obligación no pueda amparar medidas discriminatorias en el ejercicio profesional o, incluso, el acceso a determinados ámbitos de actividad. Tampoco para justificar la imposición de servicios obligatorios por parte de organizaciones colegiales.

## **3.4 Otras cuestiones de competencia y mejora regulatoria**

### **3.4.1 Plazos transitorios y de entrada en vigor**

La CNMC constata por la Memoria del Análisis del Impacto Normativo la existencia de un plazo suficiente de audiencia pública, que fue ampliado, el desarrollo de un número de reuniones particularmente elevado del órgano proponente con los diferentes Colegios, así como el conocimiento directo de los Colegios de diferentes borradores previos al APLSCP.

En consecuencia, sin perjuicio de que en ciertas circunstancias pudiera ser necesario cierta flexibilidad en los plazos, sería deseable que dada la

trascendencia de la normativa que se pretende aprobar y sus efectos beneficiosos sobre la competencia y la mejora regulatoria, todos los plazos transitorios y de entrada en vigor se redujesen en la norma al mínimo indispensable.

Esta CNMC tampoco considera necesaria ni proporcionada la imposibilidad de abandonar, antes del 31 de diciembre de 2014, en su caso, los Colegios Profesionales que con arreglo al APLSCP no tengan la consideración de Colegios profesionales de colegiación obligatoria. Así, no se observa razón alguna para que los profesionales no puedan ejercer ese derecho desde el momento de entrada en vigor de la norma.

### **3.4.2 Sujeción a la normativa de competencia**

En relación con el artículo 10 APL, sería conveniente que la sujeción a esta normativa no venga delimitada explícitamente por materias específicas (oferta de servicios y remuneración), sino referida a la generalidad de las actuaciones realizadas por los profesionales en el mercado. En este sentido, se propone la siguiente redacción:

*“Las actividades profesionales y profesiones se ejercerán en régimen de libre competencia y estarán sujetas a la normativa de Defensa de la Competencia y de la Competencia Desleal, **sin perjuicio de la legislación general y específica sobre ordenación sustantiva propia de cada profesión que resulte aplicable**”.*

La CNMC considera también deseable que en el artículo 24, no se cite únicamente la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia, sino la normativa de competencia en su conjunto. Asimismo, cabe recordar que no sólo los Colegios sino, con carácter general, todas las organizaciones colegiales, al igual que las asociaciones profesionales, están sujetos a la normativa de competencia comunitaria y española, también de forma previa a la aprobación de esta Ley. Se propone la siguiente redacción, con el objetivo de aclarar que la sujeción se refiere a toda la normativa de defensa de la competencia y que se extiende a todas las corporaciones colegiales (Consejos Generales y Autonómicos, además de los propios Colegios):

*“Las corporaciones colegiales observarán la normativa de defensa de la competencia”.*

### **3.4.3 Control documental de las Administraciones Públicas**

La disposición adicional cuarta señala *“la capacidad que tienen las Administraciones Públicas, en ejercicio de su autonomía organizativa y en el ámbito de sus competencias, para decidir caso por caso para un mejor cumplimiento de sus funciones, la celebración con los Colegios*

*profesionales u otras entidades de convenios o la contratación de servicios de comprobación documental, técnica o sobre el cumplimiento de la normativa aplicable que consideren necesarios relativos a los trabajos profesionales”.*

La CNMC recuerda que la utilización eficiente de los recursos públicos recomendaría optar por la solución más pro-competitiva posible, entre la que podría estar acudir a una licitación pública con concurrencia de diversos operadores.

Por otro lado, dada la generalidad de los términos utilizados en la redacción y su posible conexión con otras funciones a realizar por los Colegios (visados obligatorios), cabe recordar que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 28.2 del APLSCP, el objeto del visado consiste esencialmente en comprobar: a) la identidad y habilitación profesional del autor del trabajo, y b) la corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional de acuerdo con la normativa aplicable al trabajo del que se trate.

Por ello, la CNMC recomienda clarificar la redacción del precepto para asegurar que la celebración de este tipo de convenios entre las Administraciones Públicas y los Colegios Profesionales no pueda tener como objeto la contratación de servicios de visado cuando éstos no sean preceptivos en la normativa vigente.<sup>37</sup>.

#### **3.4.4 Imposibilidad de los Colegios de recibir encomiendas de gestión**

La facultad recogida en esta disposición adicional cuarta debería descartar explícitamente la consideración del Colegio como medio propio o servicio técnico de la Administración. En este sentido, tampoco se debe permitir, ni *de iure*, ni *de facto*, que se apliquen regímenes análogos en cuanto a sus efectos sin que se verifiquen los requisitos previstos para los mismos. Asimismo, se recomienda clarificar en el artículo 34.1 j) del APLSCP que la referencia a las funciones que les sean encomendadas por la

---

<sup>37</sup> Para una utilización eficiente de los fondos públicos, las AAPP sólo deberían de solicitar visado en los casos expresamente exigidos por la normativa en vigor, no debiendo acudir al visado voluntario de proyectos. En este sentido, cabe recordar lo dispuesto por la DA Única del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio:

**Disposición adicional única. Regla aplicable a la Administración General del Estado sobre visados no obligatorios.**

*Para los trabajos profesionales distintos de los previstos en el artículo 2 que formen parte del objeto de un contrato con la Administración General del Estado, los órganos de contratación de la misma no exigirán el visado colegial. No obstante, por Acuerdo de Consejo de Ministros podrán preverse excepciones a esta regla por razones debidamente justificadas, de acuerdo con los principios de necesidad y proporcionalidad.*

Administración no asumirá, en ningún caso, la forma jurídica de encomienda de gestión<sup>38</sup>.

Además, en conexión con lo anterior, convendría aclarar que las corporaciones colegiales no deben erigirse en operadores económicos en el mercado en el que operan sus colegiados. Este comportamiento sería anticompetitivo por dos razones: en primer lugar, porque los profesionales (los eventuales competidores) son los que integran la propia corporación colegial; en segundo lugar, porque las corporaciones colegiales tienen funciones de ordenación sobre sus colegiados (lo que les proporcionaría un cierto control sobre sus competidores, incluida la capacidad de sancionarlos). Por otro lado, este comportamiento no resultaría acorde con los fines propios de una corporación colegial, habida cuenta de que tienen vocación de servicio a los profesionales y a los usuarios de sus servicios. Por ello, no deben poder prestar servicios que puedan prestar los colegiados, sea de forma actual, sea de forma potencial.

---

<sup>38</sup> De acuerdo con la configuración que realiza el TRLCSP siguiendo los requisitos de la jurisprudencia comunitaria, y las futuras Directivas de la UE sobre contratación pública en las propuestas conocidas a fecha de este informe, para poder recibir dichas encomiendas de gestión es necesario ser medio propio o servicio técnico de la Administración – técnicamente, el poder adjudicador- que realiza dicha encomienda. Para ello resulta necesario que se verifiquen una serie de requisitos entre los que destacan: que el medio propio realice para tal Administración la parte esencial de su actividad; y que la Administración en cuestión ostente sobre el medio propio un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios y que, si se trata de sociedades, el capital debe ser totalmente público. Ninguno de estos requisitos se dan, y menos cumulativamente, en el caso de los Colegios, en relación con Administración alguna.

Vid. IPN 97/13. Anteproyecto de Ley Básica de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación y el **Informe de la CNC “Los medios propios y las encomiendas de gestión**: implicaciones de su uso desde la óptica de la promoción de la competencia”. ([www.cnmc.es](http://www.cnmc.es))



COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

