



**IPN/CNMC/022/16 PROYECTO DE REAL
DECRETO POR EL QUE SE APRUEBAN
LOS ESTATUTOS DEL COLEGIO OFICIAL
DE GRADUADOS, INGENIEROS TÉCNICOS
Y PERITOS DE TELECOMUNICACIÓN**

23 de febrero de 2017

Índice

I.	OBJETO	3
II.	ANTECEDENTES	4
III.	CONTENIDO	5
IV.	VALORACIÓN	6
	IV.1 Observaciones generales	6
	IV.2 Observaciones particulares	12
	<i>IV.2.1. Acceso a la profesión.....</i>	<i>12</i>
	<i>IV.2.2. Otras restricciones al acceso y ejercicio de la profesión.....</i>	<i>14</i>
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	18

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME (IPN/CNMC/022/16)
RELATIVO AL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE
APRUEBAN LOS ESTATUTOS DEL COLEGIO OFICIAL DE GRADUADOS,
INGENIEROS TÉCNICOS Y PERITOS DE TELECOMUNICACIÓN**

SALA DE COMPETENCIA

PRESIDENTE

D. José María Marín Quemada

CONSEJEROS

D. Josep María Guinart Solà
D^a. Clotilde de la Higuera González
D^a. María Ortiz Aguilar

SECRETARIO

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 23 de febrero de 2017

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Industria, Energía y Turismo¹ (MINETUR, en lo sucesivo), en relación con el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los estatutos del Colegio oficial de graduados, ingenieros técnicos y peritos de telecomunicación (PRD), que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 25 de octubre de 2016, acompañada del texto del PRD y la Memoria de Análisis de Impacto normativo (MAIN), la **SALA DE COMPETENCIA** acuerda lo siguiente:

I. OBJETO

El informe analiza las implicaciones del proyecto normativo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente. Este informe se aprueba en ejercicio de las competencias consultivas de la 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

¹ Si bien, con la reforma ministerial producida recientemente las competencias en materia de industria han pasado al ahora denominado **Ministerio de Economía, Industria y Competitividad**.

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.

II. ANTECEDENTES

La **profesión de Ingeniero Técnico de Telecomunicación** se reguló por primera vez en el [Decreto 2479/1971, de 13 de agosto, por el que se regulan las facultades y competencias profesionales de los Ingenieros Técnicos de Telecomunicación en sus distintas especialidades](#). El Decreto realiza una atribución pormenorizada de las facultades y competencias de los Ingenieros Técnicos de las distintas especialidades de Telecomunicación. La ingeniería técnica de telecomunicación ha tenido, en correspondencia con el entonces vigente plan de estudios, cuatro especialidades: sistemas de telecomunicación, sistemas electrónicos, sonido e imagen y telemática. Los actuales grados universitarios mantienen esas cuatro especialidades².

El Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos y Peritos de Telecomunicación (COITT, en lo sucesivo) se creó por [Decreto 332/1974, de 31 de enero](#). Sus primeros Estatutos, vigentes hasta el año 2006, se aprobaron por [Decreto 1251/1976, de 8 de abril](#). En la actualidad se encuentran vigentes, según se argumenta en la MAIN, los Estatutos Generales aprobados por el [Real Decreto 418/2006, de 7 de abril](#). Dichos Estatutos fueron declarados nulos mediante Sentencia del Tribunal Supremo (sentencia de 19 de febrero de 2008); sin embargo, el COITT interpuso recurso de casación para unificación de doctrina, con efectos suspensivos sobre la sentencia anulatoria, aún pendiente. Los nuevos Estatutos que se propone aprobar el PRD vendrían a sustituir a los Estatutos de 2006.

El **objeto principal del PRD**, conforme a su preámbulo y MAIN, es regular la organización del Colegio Oficial de Graduados, Ingenieros Técnicos y Peritos de Telecomunicación (COITT) y **adaptar sus Estatutos**, tras el largo tiempo transcurrido³, **a la normativa vigente**⁴:

² Como luego se pondrá de manifiesto, resulta cuestionable que la profesión de Ingeniero Técnico de Telecomunicaciones sea una profesión titulada. La [Orden CIN/352/2009, de 9 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico de Telecomunicación](#) establece el contenido mínimo de los planes de estudios de las titulaciones de grado que establezca cada Universidad.

³ En 2013, el Colegio oficial de graduados, ingenieros técnicos y peritos de telecomunicación (COITT) elaboró un borrador PRD de modificación de los Estatutos aprobados por RD 418/2006. En fecha 16 de julio de 2013, el Ministerio de Economía y Competitividad informó el citado borrador de PRD. Hasta 2016, no se ha reanudado la tramitación del PRD de modificación de los Estatutos de 2006.

⁴ En la MAIN se reconoce que la regulación de los colegios no se ha completado tras el abandono de la tramitación del APL de Servicios y Colegios Profesionales. Se considera, no

- La normativa de transposición de la Directiva de servicios:
 - o La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas)
 - o 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). Esta última introdujo importantes modificaciones en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (LCP).
- El Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado obligatorio.
- La Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales, también modificada en 2009 por la Ley Ómnibus.
- La normativa relativa a la ordenación de enseñanzas universitarias: Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales y que regula los nuevos títulos universitarios de grado y máster.

El PRD pretende, de acuerdo con la MAIN⁵, además: i) cambiar la denominación al Colegio de manera que incluya, además del de perito e ingeniero técnico de telecomunicación, el de graduado en ingeniería de la rama de telecomunicaciones; ii) mejorar la regulación de determinadas normas organizativas, cuyas deficiencias se han comprobado a lo largo de los años de vigencia de las anteriores normas; y iii) adaptar el Colegio al nuevo marco profesional derivado de los títulos de grado y máster implementados a partir de la modificación de las enseñanzas universitarias oficiales.

III. CONTENIDO

El PRD consta de dos artículos: uno, por el que se modifica el nombre del colegio y otro, por el que se aprueban los Estatutos del Colegio Oficial de Graduados, Ingenieros Técnicos y Peritos de Telecomunicación. Se añade una disposición derogatoria única de los Estatutos aprobados por el RD 418/2006, de 7 de abril, una disposición final primera sobre título competencial y una disposición final segunda de entrada en vigor, prevista para el día siguiente a su publicación en BOE. Los Estatutos Generales del COITT se incorporan como Anexo al PRD.

Los Estatutos Generales propiamente dichos constan de 84 artículos y una disposición final, agrupados en 11 capítulos:

obstante, imprescindible aprobar el texto que se presenta sin perjuicio de realizar en el futuro modificaciones puntuales para adaptarse a la futura ley que se apruebe en la materia.

⁵ Págs. 3, 4 y 8 MAIN.

El capítulo I recoge las Disposiciones Generales: denominación, la naturaleza jurídica y regulación, sede; ámbito territorial, fines y funciones del COITT. El capítulo II contiene previsiones referentes a los colegiados y al ejercicio profesional. De una parte, recoge las clases de colegiados, las condiciones y requisitos formativos para acceder a la condición de colegiado, el ejercicio profesional bajo forma societaria, el procedimiento de ingreso, las bajas o reincorporaciones y la posible pérdida de la condición de colegiado, así como los derechos y deberes de los colegiados y el registro de aquellos. De otra, regula la ordenación del ejercicio profesional (incluida bajo la forma de sociedad profesional), la defensa de colegiados y el visado.

El capítulo III dispone la organización territorial del colegio, denominación, sede y regulación de las Demarcaciones territoriales. Los capítulos IV, V, VI y VII abordan la constitución del colegio y sus órganos rectores, atribuciones, funcionamiento interno y elección de cargos, entre otros aspectos). Distinguen entre órganos generales (Junta General, Consejo de Decanos, Consejo Asesor, Comité Deontológico) y demarcaciones territoriales (Junta General y Junta Directiva de la Demarcación).

Los restantes capítulos versan sobre el régimen económico-patrimonial (Cap. VIII), el régimen disciplinario (Cap. IX), el régimen jurídico de los actos colegiales (Cap. X). Por último, el capítulo XI prevé la modificación de estatutos, segregación de las demarcaciones y disolución del colegio, y, finalmente, la elaboración de la memoria anual.

IV. VALORACIÓN

IV.1 Observaciones generales

La CNMC, y las autoridades de competencia previas, han analizado y se han pronunciado en numerosas ocasiones sobre la actividad de los colegios y servicios profesionales, tanto desde la óptica de promoción de la competencia y regulación económica eficiente⁶ como desde el prisma de los expedientes

⁶ Desde el [Informe sobre el libre ejercicio de las profesiones propuesta para adecuar la normativa sobre las profesiones colegiadas al régimen de libre competencia vigente en España del extinto Tribunal de Defensa de la Competencia Español en 1992](#). Más recientemente, véase el: [Informe de 2008 sobre el sector de servicios profesionales y los colegios profesionales](#) y el [Informe de 2012 sobre los Colegios profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios](#). Destaca también el [Informe de 2013 del Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales. Desde la óptica de unidad de mercado](#), se ha cuestionado certificados de habitabilidad para la obtención de licencias de segunda ocupación de viviendas, proyectos de construcción de piscinas, instalaciones térmicas en edificios, o informes de evaluación de edificios, entre otras. www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/unidad-de-mercado

sancionadores por conductas anticompetitivas, donde se han adoptado numerosas resoluciones sancionadoras⁷.

En todos estos informes, resoluciones y estudios se ha señalado la importancia de un funcionamiento eficiente de los servicios profesionales en España y se ha abogado por la eliminación de restricciones al acceso o ejercicio de estas actividades que fueran consideradas innecesarias o desproporcionadas, ya que reducen la oferta de servicios y los incentivos de los profesionales a prestar servicios de mayor calidad y variedad; incrementan los precios de los servicios y facilitan la aparición de prácticas restrictivas de la competencia que, ilícitamente, pueden reforzar los efectos negativos anteriores.

En esta misma línea se han pronunciado también el FMI⁸, la OCDE y la Unión Europea.

En la [Recomendación del Consejo de la UE de 2016](#) se ha llamado la atención sobre la falta de avance en los últimos años de la reforma regulatoria en profesiones reguladas⁹, al tiempo que se ha instado a España a “*adoptar la reforma prevista de los colegios y servicios profesionales*”. El documento de trabajo de la Comisión Europea de 26 de febrero de 2016¹⁰, análisis previo a la Recomendación, indica que la **regulación de los servicios profesionales es, de media, más restrictiva en España que en otros países de la UE**. Además, una reciente iniciativa normativa de la Comisión Europea¹¹ contempla

⁷ Por citar el más reciente, véase la [Resolución de la CNMC de 28 de Julio de 2016 en el expte. SAMAD/02/14 COLEGIO OFICIAL INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES DE MADRID](#).

⁸ [La reciente Declaración Final de la Misión de la Consulta del Artículo IV del FMI](#) realiza una observación similar de “*avanzar en la esperada liberalización de los servicios profesionales*”.

⁹ «[...] *la reducción de los obstáculos que dificultan el acceso al sector de los servicios profesionales puede mejorar la productividad de otros sectores que los utilizan como insumo. Aparte de la transposición de la Directiva de Servicios al ordenamiento jurídico español, la reforma horizontal del marco que rige las profesiones reguladas y las asociaciones profesionales no ha registrado ningún avance, salvo en el ámbito del visado de proyectos por los colegios profesionales. No se ha aprobado la reforma contemplada en los sucesivos Programas Nacionales de Reformas, que pretendía definir las profesiones de colegiación obligatoria, aumentar la transparencia y el buen gobierno de los colegios profesionales, abrir las actividades reservadas injustificadamente y preservar la unidad de mercado en el acceso y el ejercicio de los servicios profesionales en España*». Considerando 15 de la [Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2016 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2016 de España](#). En el mismo sentido, véanse las Recomendaciones de 2014 o de 2015.

¹⁰ Vid. [DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN Informe sobre España 2016, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos. 26 de febrero de 2016](#).

¹¹ [Paquete de medidas en el sector servicios](#) presentado el 17 de enero de 2017. En palabras de la propia Comisión Europea: “[...]. *La UE no regula ni desregula las profesiones, prerrogativa que conservan los Estados miembros, pero, con arreglo al Derecho de la UE, estos deben determinar si son necesarios y equilibrados los nuevos requisitos profesionales*”.

la necesidad de reforzar el test de proporcionalidad de las restricciones introducidas en las profesiones reguladas.

Además, en el ámbito concreto de la **ingeniería**, de acuerdo con Zurimendi, Espinosa y Ciarreta (2015), basándose en datos de la OCDE, **España cuenta con un nivel alto de restricciones de acceso¹² a la profesión**. Se sitúa en el grupo de países más restrictivos junto a Portugal, Grecia, Canadá y Austria¹³. Se reconocen avances en las restricciones en el ejercicio profesional pero no así en el acceso. Con todo, el indicador global o promedio de restricciones es alrededor del doble del promedio de restricciones del grupo de países de la UE-12 más Noruega.

A pesar de todo lo anterior, no se puede obviar, sin embargo, que la regulación de los servicios y colegios profesionales se encuentra en nuestro país bajo una **situación provisional** derivada de la Disposición Transitoria 4ª de la Ley 25/2009 de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.¹⁴

Dicha disposición, por un lado, impone al Gobierno la necesidad de presentar un proyecto de ley que determine las profesiones que tendrán colegiación obligatoria (hasta la fecha no aprobado) y, por otro, precisa que hasta la entrada en vigor de dicha ley se mantendrán las obligaciones de colegiación vigentes.

Respecto al primer tema (falta de iniciativa normativa), la CNMC considera imprescindible que se ponga en marcha de forma urgente dicha reforma normativa.

nacionales. Para garantizar un enfoque coherente y constante, la Comisión propone racionalizar y aclarar cómo deben realizar los Estados miembros una prueba de proporcionalidad completa y transparente antes de adoptar o modificar normas nacionales sobre servicios profesionales [...]"

¹² El estudio distingue entre restricciones de acceso, restricciones de ejercicio o de conducta y finalmente el promedio de las dos anteriores.

¹³ Vid. *Servicios profesionales en España: ¿Reforma imposible?* A. Zurimendi et al. ARANZADI 2015 (pág. 46 y ss.), basándose en un grupo de países de las estadísticas de [Professional Services de la OCDE de 2013](#).

¹⁴ La Ley 25/2009 dejó pendiente la reforma de las reservas de actividad y la colegiación obligatoria. Se elaboró un Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales (APLSCP) que no llegó a remitirse al Congreso. En dicho Anteproyecto de Ley se daba cumplimiento al mandato de establecer aquellas profesiones de colegiación obligatoria. Adicionalmente, se establecía un marco legal comprensivo bajo el principio de libre acceso a las actividades profesionales, condicionando las limitaciones a los principios de proporcionalidad y no discriminación y restringiéndolas a casos justificados por razones de interés general. La CNMC informó dicho APL en su [IPN/110/13](#).

Respecto al segundo aspecto (tratamiento de la colegiación obligatoria mientras no se produzca dicha iniciativa normativa), cabe recordar que la D.T. 4ª señala que se mantendrán las obligaciones de colegiación vigentes. En lo que se refiere a los ingenieros técnicos de telecomunicación, la norma que la recoge, el artículo 7.1 de los Estatutos del COITT, aprobados por el Real Decreto 418/2006¹⁵, se mantiene en la nueva redacción del citado art. 7.1 objeto de informe, si bien incluye el inciso “*en los términos previstos por la legislación estatal*”.

Siendo esta la situación, y considerando que se trata de una situación transitoria, se considera procedente realizar las siguientes consideraciones:

- Debe partirse de un régimen general de libertad de acceso a las actividades de servicios y garantizarse su libre ejercicio en todo el territorio español. Para la consecución de este objetivo, debe preverse un modelo regulatorio, caracterizado por la eliminación de barreras innecesarias, desproporcionadas o discriminatorias a la actividad económica.
- El acceso a una profesión y su ejercicio solo puede limitarse con carácter excepcional, debiendo motivarse en una Ley la adecuación a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación¹⁶. Conforme a la regulación actual, además, será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal (art. 3 Ley 2/1974 de 13 de febrero, de Colegios Profesionales).

Igualmente, cualquier valoración sobre el mantenimiento de la colegiación obligatoria, igual que el resto de restricciones de acceso a la actividad, debe estar sujeta a los principios de necesidad y proporcionalidad y, por ello, debe estar fundamentada en la existencia de una razón imperiosa de interés general previamente identificada y no exista una medida menos restrictiva para proteger tal interés general.

- Debe abogarse por una regulación que recoja una completa fundamentación de las profesiones tituladas así como de la normativa de rango reglamentario sobre titulaciones universitarias, en la que se

¹⁵ Normativa que está anulada por STS, como se ha señalado más arriba, si bien la sentencia se halla suspendida por la interposición de recurso para la unificación de la doctrina.

¹⁶ Art. 5 de de la [Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio](#). Como principios de regulación económica eficiente o buena regulación, cabe citar el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

establecen los requisitos mínimos de los planes de estudio que habilitan al ejercicio de estas profesiones¹⁷.

- A la luz de dichos principios, debe igualmente reconsiderarse el conjunto de reservas de actividad previstas.

Ya se ha comentado que la regulación de la profesión de ingeniería, en todas sus especialidades, es especialmente restrictiva en nuestro país. Uno de los aspectos más restrictivos es la atribución pormenorizada de las actividades que cada una de las ramas y especialidades de la ingeniería pueden realizar en exclusiva mediante estas reservas de actividad. La regulación vigente es especialmente confusa, no tiene en cuenta la existencia de múltiples espacios comunes entre diferentes especialidades y compartimenta de forma poco fundamentada el mercado¹⁸. Ello provoca, entre otros, los siguientes riesgos¹⁹:

- Puede traducirse en precios ineficientes para los consumidores, superiores a los que prevalecerían en un entorno de libre entrada y mayor libertad económica.
- Reduce los incentivos de los operadores para aumentar su eficiencia de forma estática y dinámica, y contribuye a que existan ineficiencias productivas y dinámicas – en términos de innovación –, obstaculizando la aparición de nuevos modelos de negocio adaptados

¹⁷ De acuerdo con el nuevo marco jurídico, únicamente normas estatales de rango legal, suficientemente motivadas, pueden disponer la exigencia de un determinado título para el ejercicio de una profesión. La jurisprudencia ha aclarado que ninguna de las Órdenes Ministeriales que establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales en el ámbito de la ingeniería (técnica y superior) «*determina en modo alguno, ni siquiera indirectamente, cuáles son las competencias de los Ingenieros Técnicos en el ejercicio de su actividad profesional [...] sino que se limitan a fijar el contenido mínimo de la formación a los efectos de obtener el título universitario*». Las sucesivas Órdenes Ministeriales que habiliten para el ejercicio de cada profesión en el ámbito de la ingeniería invocan muy frecuentemente que “*la legislación vigente*”, sin mayor precisión “*conforma la profesión en cuestión como profesión regulada cuyo ejercicio requiere estar en posesión del correspondiente título oficial*”. Tal es el caso, por ejemplo, de la propia [Orden CIN/352/2009, de 9 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico de Telecomunicación](#) y las análogas para otros colectivos de ingenieros.

¹⁸ El [estudio encargado por la comisión Europea al CSES \(2012\)](#), citado en informes previos, advierte de la especial confusión sobre el marco jurídico de las eventuales reservas de actividad en el ámbito de la ingeniería en España. La MAIN del *non nato* Anteproyecto de Ley de servicios y colegios profesionales realiza idéntico diagnóstico con mayor profundidad (pag.37 y ss., entre otras muchas referencias).

¹⁹ Véanse el [INFORME ECONÓMICO SOBRE LA RESERVA DE ACTIVIDAD DE ARQUITECTOS Y ARQUITECTOS TÉCNICOS EN LA INSPECCIÓN TÉCNICA DE EDIFICIOS DE VIVIENDAS EN CATALUÑA – UM 33/15](#) y el [INFORME ECONÓMICO SOBRE LA RESERVA DE ACTIVIDAD DE ARQUITECTOS Y ARQUITECTOS TÉCNICOS EN EL INFORME DE EVALUACIÓN DE EDIFICIOS EN SANTA POLA – UM/007/16](#).

a la demanda, y reduciendo la variedad y la elección para los usuarios.

- Dificultan o incluso impiden que los operadores económicos puedan aprovechar economías de alcance y de escala, que permitirían generar ganancias de eficiencia y productividad.
- Fragmentan en exceso las funciones profesionales, reduciendo el tamaño y la movilidad del mercado, al determinar de forma artificial el rango de servicios que pueden ser provistos por cada profesional. Esta atomización normativa, no económica, en la provisión de servicios genera ineficiencias para los clientes que los demandan como input intermedio. Además, la jurisprudencia del TS es contundente y muy reiterada en subrayar el principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial²⁰.
- Genera conflictividad en sede jurisdiccional²¹, provocando inseguridad jurídica y paralizando en ocasiones la actividad económica. En el caso de la regulación de la profesión de Ingeniero Técnico de Telecomunicaciones la conflictividad en sede jurisdiccional ha sido notable. Ha tenido como objeto tanto la impugnación de normativa sectorial reivindicando atribuciones en exclusiva ²² como normativa y

²⁰ Por todas ellas, en la STS 25 abril 2016 [RJ 2016\4139], que cita a su vez otras muchas, el alto tribunal afirma que *“la jurisprudencia ha declarado con reiteración que frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad, ya que, al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas, éstas dotan a sus titulados superiores de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la situación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido”*

²¹ En muchos de los supuestos, la litigiosidad viene del hecho de que la normativa atribuye competencias exclusivas a determinados ingenieros, cerrando el acceso a ingenieros de otras titulaciones. Al no estar éstas justificadas las restricciones por razón de imperiosa necesidad ni ser, por tanto, proporcionadas, la conflictividad es recurrente. El alto tribunal ha sentado, en diversas sentencias, la conformidad de la concurrencia competencial entre diversas titulaciones respecto a una misma actividad profesional con el principio jurisprudencial *“de que la mayor especialización de una determinada profesión no es una razón que por sí misma determine la necesaria restricción de una determinada competencia a la profesión titulada más especializada”*. Recientemente, en la STS de 22 de diciembre de 2016 que describe sucintamente el proceso ordinario de elaboración de este tipo de normas reglamentarias, y los informes necesarios, señaló el interés de los diversos ministerios implicados en la procedencia de que se abra, en la medida de lo posible, la designación de profesionales capacitados para realizar un servicio *“con objeto de favorecer la competencia en ese mercado”*.

²² Sólo en el Tribunal Supremo y considerando únicamente los casos en los que es parte el colegio oficial de ingenieros técnicos de telecomunicación, constan más de 40 sentencias. Ingenieros –técnicos y superiores- de toda rama de especialidad y arquitectos –técnicos y superiores-, se han enfrentado, en general, entre sí reivindicando atribuciones en exclusiva. Véanse la STS de 17 de octubre de 2012, que elimina la reserva de actividad atribuida a ingenieros de telecomunicaciones en la firma de proyectos de infraestructuras comunes de telecomunicaciones (ICT) de edificios, abriéndose a todo tipo de ingenieros o graduados con

actos administrativos relativos a los requisitos de planes de estudio de Titulaciones Universitarias que habiliten al ejercicio de cada profesión de ingeniería.²³

- Constituye un obstáculo a la libre circulación de los profesionales entre los Estados miembros e impide el correcto funcionamiento del mercado interior de servicios transfronterizos. Esto afecta especialmente a los profesionales de Estados miembros en los que el servicio está regulado de forma más restrictiva al limitar las posibilidades de prestar su servicio, vía reconocimiento mutuo, en otro Estado miembro.

En este sentido, parece razonable la identificación en la Memoria, al elaborar cada proyecto de Estatutos Generales, de las reservas de actividad (exclusivas o compartidas) que pudiera tener atribuidas el colectivo, con expresa mención del precepto legal y su fundamento. También se recomienda que se identifiquen aquellas potenciales reservas de actividad que estarían afectando negativamente al colectivo y para las que en principio se considera que concurre la debida habilitación técnica.

Realizadas estas consideraciones generales previas, generales para todo Colegio Profesional y específicas para el ámbito de la ingeniería, **cabría entrar en la valoración propiamente dicha de la regulación de la ingeniería de telecomunicación y de su colegio oficial**, cuyo proyecto de Estatutos es objeto del presente informe. Se han identificado un **conjunto de aspectos susceptibles de mejora** desde la óptica de la regulación económica eficiente y la promoción de la competencia.

IV.2 Observaciones particulares

IV.2.1. Acceso a la profesión

La autoridad de competencia²⁴ **viene rechazando sistemáticamente la exclusividad per se** si no está justificada en un fallo de mercado que pueda

competencias en la materia en razón del plan de estudios de la respectiva titulación. O, en el mismo sentido, las SSTS de 19 noviembre 2007 y 19 de julio de 2011 respecto de competencias en el ámbito de la Televisión Digital Terrestre.

²³ También se han enfrentado a la Administración, impugnando normativa y actos administrativos relativos a los requisitos de planes de estudio de Titulaciones Universitarias que habiliten al ejercicio de cada profesión de ingeniería. En este último sentido y en particular, [el Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de diciembre de 2008 que establecen las condiciones de los planes de estudio para obtención de títulos que habiliten para el ejercicio de las profesiones de ingeniero e ingeniero técnico](#) como las sucesivas Órdenes Ministeriales de 2009 que establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales en el ámbito de la ingeniería (técnica y superior) en todas sus modalidades y especialidades, impugnadas por el Instituto Nacional de Ingenieros Técnicos de España.

afectar a razones de interés general y si dicha exclusividad no se adecúa a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. La razón es clara: resulta preferible el criterio de la capacitación técnica de los profesionales (y no de una concreta titulación). La legislación es igualmente diáfana al respecto: el acceso a una profesión y su ejercicio solo pueden limitarse con carácter excepcional, debiendo motivarse en una ley la adecuación a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, ex art. 5.1. de la Ley Paraguas, entre otras normas²⁵.

Los Estatutos establecen una reserva de actividad al i) restringir el acceso a la profesión de Ingeniero Técnico de Telecomunicaciones a determinados titulados, ii) agravada por la exigencia de colegiación obligatoria para el acceso a la actividad. De manera más concreta:

- (i) Los Estatutos asumen que la profesión de Ingeniero Técnico de Telecomunicaciones es una profesión regulada a la que sólo pueden acceder aquellos con la titulación académica exigida (art. 6.1 de los Estatutos²⁶).
- (ii) Se recuerda que de acuerdo con la normativa vigente debe ser una norma de rango legal la que determine el carácter regulado de una profesión, previa motivación de su necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Debería por ello realizarse por el órgano proponente la mención expresa de la normativa de rango legal que ampara dicha exigencia.

Como ya se ha comentado, la profesión de Ingeniero Técnico de Telecomunicaciones solo tiene la consideración de profesión regulada²⁷ con

²⁴ Además del respaldo de la jurisprudencia (por todas ellas, la ya citada STS 25 abril 2016) y de la doctrina. Véase “*¿Hasta dónde y cómo regular el mercado de servicios profesionales? Una aplicación a las reservas de actividad*”. CIARRETA, A. *et al.* Papeles de Economía Española nº 145 – basado a su vez en el “ [Study to provide an Inventory of Reserves of Activities linked to professional qualifications requirements in 13 EU Member States & assessing their economic impact](#)”.

²⁵ Además, el ya citado art. 5 de la [LGUM](#), exige la motivación de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión de la competencia. El art. 129 de la Ley 39/2015 recoge los principios de necesidad y proporcionalidad, entre otros, en el ejercicio de la iniciativa normativa.

²⁶ Recoge tres posibilidades: a) Título universitario oficial de Ingeniero Técnico de Telecomunicaciones o título universitario oficial de grado que habiliten para el ejercicio de la profesión regulada de Ingeniero Técnico de Telecomunicación; b) Título universitario extranjero homologado oficialmente a la titulación descrita en la letra anterior; o c) Título universitario europeo reconocido oficialmente por el Estado a efectos profesionales para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico de Telecomunicación, de conformidad con el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre.

²⁷ En base al Derecho de la UE, las profesiones reguladas son aquellas cuyo acceso o ejercicio están subordinados directa o indirecta, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales, de acuerdo con la

reserva de actividad en cuatro de los 28 Estados miembros de la UE (España, Chipre, Portugal y Grecia), [según la base de datos en la materia de la Comisión Europea](#)²⁸. La reducción en los indicadores de regulación en este aspecto, según diversos estudios²⁹, está asociado a mayor productividad y empleo.

La regulación española compartimenta aún más el mercado (y las posibilidades de los titulados españoles en el exterior) al diferenciar no sólo entre Ingenieros de Telecomunicaciones e Ingenieros Técnicos de Telecomunicaciones, sino al dividir a estos últimos en función de su correspondiente especialidad³⁰. **Se recomienda el replanteamiento de la consideración de la profesión de ingeniero técnico de telecomunicación como profesión regulada y la revisión de las reservas de actividad que pudieran estar previstas conforme a los principios ya mencionados.**

IV.2.2. Otras restricciones al acceso y ejercicio de la profesión

IV.2.2.1 Colegiación y adscripción al Colegio territorial correspondiente

Los Estatutos recogen en el art. 8.1 la obligación de dirigir la solicitud de colegiación al Decano territorial de la Demarcación donde tenga su domicilio. De otra parte, en el art. 18.5 de los Estatutos se establece que los colegiados quedarán adscritos a una demarcación territorial por razón de su residencia habitual o bien a libre elección del colegiado. Se valora positivamente esta última matización ya que **podría fomentar una competencia en precios de inscripción y/o servicios prestados entre los Colegios profesionales.**

IV.2.2.2 Prestación de servicios por el Colegio

El art. 4.2.e) prevé como uno de los fines esenciales del COITT “*ejercer cuantas funciones les sean encomendadas por la Administración y colaborar con esta, así como con entidades y particulares, mediante la realización de estudios, emisión de informes, solución de consultas, elaboración de estadísticas y otras actividades relacionadas con sus fines, que puedan serles solicitadas o acuerden formular por iniciativa propia*”.

definición de la [Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de septiembre de 2005 relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales](#) (art. 3.1.a).

²⁸ La profesión de Ingeniero de Telecomunicaciones por su parte, únicamente en España, Polonia y Grecia, también según la [base de datos de profesiones reguladas de la Comisión Europea](#).

²⁹ CIARRETA *et al* (2015) basados en el estudio del CSES (2012).

³⁰ «*Ingeniero técnico de telecomunicaciones en la correspondiente especialidad (sistemas de telecomunicación, sistemas electrónicos, sonido e imagen y telemática)*», según la [base de datos de la Comisión Europea](#).

La prestación de servicios por parte de un Colegio profesional no se encuentra prevista expresamente entre sus finalidades esenciales en la LCP. Pero sobre todo, la prestación por el COITT de servicios que entren dentro del ámbito profesional de los colegiados puede originar una desventaja competitiva de éstos y una distorsión en el mercado. No deberían prestarse dichos servicios en competencia con los colegiados por parte de los colegios, en tanto que corporaciones públicas.

Se recuerda que el posible fin público de los Colegios no puede ser otro “*sino el de mejorar la calidad de los servicios prestados por los profesionales y ayudar a mantener ciertas conductas favorables a los clientes en el comportamiento de los profesionales*”³¹. No erigirse en prestadores de servicios en competencia con sus colegiados. **Se recomienda la revisión del precepto, suprimiéndolo o al menos matizándolo.**

IV.2.2.3 Cobro de honorarios y formulario de nota de encargo

Se encuentra previsto en los art 4.2 i, 4.2 k) o 35.q) del PRD. Al margen de su mención en la normativa³², el cobro de honorarios a través de los Colegios Profesionales–aun supeditado al uso estrictamente voluntario de los colegiados– cuenta con una débil justificación en cuanto a su necesidad ya que i) existen mecanismos alternativos eficaces en el Derecho mercantil ante un eventual impago del cliente; y ii) presenta riesgos importantes de restricción de la competencia³³, confirmados además en numerosos expedientes sancionadores.

El art. 4.2.i) prevé como función del colegio la elaboración de un “**formulario de nota de encargo [...] con la descripción precisa del objeto de la prestación, junto con el detalle de los honorarios que haya de devengar o el método convenido entre ambas partes para la determinación de los mismos**”. Presenta riesgos inequívocos de recomendación de honorarios para cada tipo de prestación por parte del Colegio profesional, conducta prohibida

³¹ En la línea, por ejemplo, de una de las funciones previstas para el Consejo Asesor del art. 47 del PRD relativa a asegurar la calidad del servicio de las telecomunicaciones a los ciudadanos.

³² El art. 5.p) de la LCP prevé como función de los Colegios profesionales: “*Encargarse del cobro de las percepciones, remuneraciones u honorarios profesionales cuando el colegiado lo solicite libre y expresamente, en los casos en que el Colegio tenga creados los servicios adecuados y en las condiciones que se determinen en los Estatutos de cada Colegio*”.

³³ Por un lado, si existe un acuerdo previo entre profesionales sobre los honorarios, un reparto de mercado o un acuerdo de compensación, la centralización de los cobros puede ser un mecanismo para controlar que los profesionales cumplen con el acuerdo. Por otro lado, aún en ausencia de un acuerdo anticompetitivo previo como los descritos, si un número importante de profesionales canaliza sus cobros a través del Colegio, la difusión de información sobre los cobros puede facilitar restricciones sobre la competencia.

expresamente por la Ley 15/2007 de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y por la propia LCP (art. 14).

Se recomienda en general la supresión o replanteamiento de la función del cobro de honorarios a cargo del colegio. Se recomienda igualmente la supresión del inciso previsto en el art. 4.2.i) relativo al formulario de nota de encargo.

IV.2.2.4. Visado

Los art. 17 y 10.1.d) del PRD realizan remisiones vagas a la legislación vigente, sin referencia expresa al [Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio](#), que recoge los concretos supuestos donde es legalmente exigible³⁴. **Se recomienda la referencia expresa al RD 1000/2010 en los artículos citados, adaptando el precepto en esa línea. De igual modo, la normativa que regule dicha actividad (visado) debería asegurar la orientación a costes y la eficiencia de los procesos operacionales internos.**

IV.2.2.5 Acceso a la actividad pericial ante los tribunales

Los Estatutos atribuyen funciones al Colegio en el acceso a la actividad pericial. De una parte, la facultad de facilitar la relación de colegiados o incluso su designación directa (4.2.q) y w). De otra, el art. 4.2.p) incluye dentro de las funciones del Colegio la de cooperar con los organismos oficiales correspondientes, en la forma que proceda, en la designación de los ingenieros técnicos de telecomunicación para la emisión de informes, dictámenes, tasaciones, valoraciones, etc., en intervenciones profesionales de asuntos judiciales.

Los precedentes de apertura de expedientes y eventuales sanciones al respecto por las autoridades de competencia, nacional y autonómicas, son abundantes en esta materia. Esta autoridad viene recordando en recientes informes su doctrina consolidada en cuanto a las posibles restricciones de acceso y de ejercicio a la actividad pericial por parte de los Colegios Profesionales³⁵. A modo de resumen, esta doctrina se centraría en los siguientes puntos:

³⁴ Aunque si se cita el RD 1000/2010 en el art.4.2 j) PRD.

³⁵ Por citar la más reciente véase el aprobado INF/CNMC/05/15 Criterios para la confección de listas de peritos arquitectos. Pero también el [Informe sobre los Colegios profesionales tras la trasposición de la Directiva de Servicios de la CNC \(2012\)](#); el [Informe de posición de la CNC en relación con el procedimiento para la designación judicial de peritos \(2013\)](#) y los [diversos informes sobre proyectos de Estatutos ya mencionados](#).

- La normativa procesal³⁶ no exige como condición para ser perito la colegiación del profesional.
- Las listas de peritos judiciales deben ser abiertas a todos los profesionales técnicamente capacitados para llevar a cabo la actividad concreta de pericia sin creación de reservas de actividad, salvo que esta restricción se fundamentase como necesaria, proporcionada y no discriminatoria.
- La forma en la que elaboren las listas de peritos no es inocua para la competencia, sino que puede introducir elementos que impidan, falseen o restrinjan la competencia efectiva en los mercados, como ponen de manifiesto diferentes resoluciones de expedientes sancionadores.
- Se han detectado restricciones de la competencia derivadas de la exigencia de ciertos requisitos o prestaciones para poder formar parte de las listas de peritos, además de la exigencia de colegiación, tales como la incompatibilidad con la pertenencia a otras listas, la exigencia de visados colegiales para formar parte del listado de peritos judiciales o la exigencia de experiencia o cursos de formación adicionales.

En consecuencia **se recomienda eliminar los preceptos (4.2. q) y 4.2. w)**. En caso de **que se decida mantenerlos, se sugiere una redacción más garantista y acorde con la libertad de acceso a la actividad pericial. Se recomienda asimismo que las listas sean expresamente abiertas a todos los profesionales técnicamente capacitados** para llevar a cabo la actividad concreta de pericia sin creación de reservas de actividad, salvo que ésta se fundamente y sea necesaria, proporcionada y no discriminatoria. Se advierte, en particular, que no cabría establecer restricciones geográficas -por demarcaciones territoriales- ni por cualificación -por la colegiación de profesionales- pudiendo existir otros técnicos competentes que, para determinadas actividades periciales, podrían contar con la debida capacitación

IV.2.2.6 Adopción de medidas conducentes a evitar el intrusismo profesional

Se prevé como función propia del COITT (art. 4.2.n) y como facultades concretas de algunos órganos colegiales evitar el intrusismo profesional³⁷. El artículo 5 de la LCP establece diversas funciones que deben o pueden³⁸ ser ejercidas por los colegios como, por ejemplo, la función 5.1 “Adoptar las medidas conducentes a evitar el intrusismo profesional”. Sin perjuicio de lo anterior, en la línea de informes previos de esta autoridad, se recuerda que esta función puede llegar a constituir una barrera a la entrada injustificada y desproporcionada que podría incluso, en su caso, infringir la normativa de defensa de la competencia.

³⁶ Art. 340 y 341 de la ley 1/2000, LEC.

³⁷ El Secretario General en el art. 39.6 g) PRD y el Decano territorial en el art. 55.3 PRD.

³⁸ Por ejemplo, los estatutos de los colegios no suelen recoger la función s) “Facilitar la solución de los problemas de vivienda a los colegiados” también recogida en el artículo 5.

Se recomienda que, mientras se elabora una norma más pro-competitiva, la asignación estatutaria de funciones a cada colegio sea especialmente vigilante en la observancia de los principios de necesidad y proporcionalidad. En consecuencia, se recomienda una aplicación especialmente cautelosa, sin descartar la supresión de dicha función una vez replanteada la misma.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El sector de Colegios y servicios profesionales requiere una profunda reforma normativa todavía pendiente. Dicha reforma debe partir de la detección previa de aquellos fallos de mercado que, con capacidad de afectar a razones imperiosas de interés general, justifiquen la introducción de restricciones normativas a la competencia. Adicionalmente, dichas restricciones deben estar debidamente fundamentadas en los principios de necesidad y proporcionalidad, principios de regulación económica eficiente a los que obliga el marco normativo español y de la UE. Esta mejora regulatoria permitirá perfeccionar las condiciones de competencia e incrementar la productividad en beneficio de los consumidores y usuarios.

Las restricciones injustificadas reducen la oferta de servicios de bienes intermedios y finales, limitan los incentivos de los profesionales a prestar servicios de mayor calidad e innovación, incrementan los precios para un mismo nivel de calidad y facilitan la aparición de acuerdos o prácticas concertadas restrictivas de la competencia y perjudiciales para el interés general.

Más concretamente, **la CNMC sugiere que la reforma regulatoria, perentoria a todas luces, desde el enfoque de los principios anteriormente señalados, alcance, entre otros a los siguientes extremos:**

- Debe partirse de un régimen general de libertad de acceso a las actividades de servicios y garantizarse su libre ejercicio en todo el territorio español. Para la consecución de este objetivo, debe preverse un modelo regulatorio caracterizado por la eliminación de barreras innecesarias, desproporcionadas o discriminatorias a la actividad económica.
- El acceso a una profesión y su ejercicio solo puede limitarse con carácter excepcional, debiendo motivarse en una ley la adecuación a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Conforme a la regulación actual, además, será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal (art. 3 Ley 2/1974 de 13 de febrero, de Colegios Profesionales).

- Debe abogarse por una regulación que recoja una completa fundamentación de las profesiones tituladas así como de la normativa de rango reglamentario sobre titulaciones universitarias, en la que se establecen los requisitos mínimos de los planes de estudio que habilitan al ejercicio de estas profesiones.
- A la luz de dichos principios, debe igualmente reconsiderarse el conjunto de reservas de actividad previstas.

En relación con el PRD y los Estatutos remitidos para informe, se recomienda revisar una serie de **aspectos susceptibles de mejora** por su falta de adecuación a los principios mencionados:

- Se recomienda actualizar la fundamentación de la consideración de la profesión de ingeniero técnico de telecomunicaciones, en su caso, como **profesión regulada**, la supresión de **referencias a titulaciones concretas y la apertura voluntaria a todo profesional con las competencias exigidas**, independientemente de la titulación en cuestión.
- Se recomienda la **revisión de las reservas de actividad** que pudieran estar vigentes conforme a los principios de regulación económica eficiente.
- Se recomienda asimismo la **revisión de otras restricciones detectadas** en los Estatutos. En particular:
 - La prestación de servicios por el Colegio en competencia con los colegiados.
 - El cobro de honorarios y el formulario de nota de encargo.
 - La expresa remisión a la normativa sobre visados.
 - El acceso a la actividad pericial ante los tribunales.
 - Una aplicación cautelosa de las medidas dirigidas a evitar el intrusismo.

