



**IPN/CNMC/016/20 INFORME SOBRE EL
PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL
QUE SE APRUEBAN LOS ESTATUTOS DEL
CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS DE
ÓPTICOS-OPTOMETRISTAS**

30 de julio de 2020

Índice

I.	ANTECEDENTES.....	4
II.	CONTENIDO	5
III.	VALORACIÓN	7
	III.1 Observaciones generales.....	7
	III.2 Observaciones particulares.....	8
	III.2.1 Funciones del Consejo General (artículos 3 y 9)	8
	III.2.2 Colegiación (artículos 3 y 8).....	10
	III.2.3 Funciones de la Comisión permanente (artículo 17).....	11
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	12

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE EL PROYECTO DE
REAL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBAN LOS ESTATUTOS DEL
CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS DE ÓPTICOS-OPTOMETRISTAS**

CONSEJO. PLENO

IPN/CNMC/016/20

PRESIDENTA

D^a. Cani Fernández Vicién

VICEPRESIDENTE

Ángel Torres Torres

CONSEJEROS

D^a. María Ortiz Aguilar
D. Mariano Bacigalupo Saggese
D^a. María Pilar Canedo Arrillaga
D. Bernardo Lorenzo Almendros
D. Xabier Ormaetxea Garai
D.^a Pilar Sánchez Núñez
D. Carlos Aguilar Paredes
D. Josep Maria Salas Prat

SECRETARIO DEL CONSEJO

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 30 de julio de 2020

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Sanidad, en relación con el proyecto de Real Decreto (PRD) por el que se regulan los Estatutos del Consejo General de Colegios de Ópticos-Optometristas, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 9 de julio de 2020, en ejercicio de

las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#), el **PLENO** acuerda emitir el siguiente informe.

I. ANTECEDENTES

Según la definición de la Liga Internacional de Óptica-Optometría “*el óptico-optometrista es un profesional sanitario primario que se encarga del sistema visual funcionalmente inadecuado. Es un profesional universitario formado en la fisiología normal y anormal de los ojos, en la psicofísica de la visión, en los procesos de percepción y sus relaciones con las actividades funcionales del aprendizaje, el trabajo, el entorno y el ocio. Un óptico-optometrista está formado y autorizado legalmente para determinar el estado de salud y la valoración funcional de los componentes de acomodación refractiva, ocular-sensorial-motora y perceptual del aparato visual.*” Según datos del INE, en 2019, había en España 17.372 ópticos-optometristas¹.

El objetivo perseguido con el PRD es dar carácter de permanencia a los Estatutos del Consejo General de Colegios de Ópticos-Optometristas. La [Ley 2/2006, de 23 de marzo](#), por la que se crea el Consejo General de Colegios de Ópticos-Optometristas, establece en el apartado segundo de la disposición transitoria primera que la comisión gestora elaborará en el plazo de seis meses unos estatutos provisionales reguladores de los órganos de gobierno del Consejo General de Colegios de Ópticos-Optometristas. La [Orden SAS/145/2010, de 21 de enero](#), dio cumplimiento a dicha previsión, aprobando los citados estatutos provisionales.

La [Ley 44/2003, de 21 de noviembre](#), de ordenación de las profesiones sanitarias unificó el marco legal de las profesiones sanitarias en España. De acuerdo con esta ley, el ejercicio de las profesiones sanitarias es libre, requiriéndose la posesión del correspondiente título oficial (en el caso de los ópticos-optometristas, grado universitario²) y, entre otros requisitos, la colegiación,

¹ Según la MAIN en España hay 13.638 Colegiados ejercientes y 2.110 Colegiados no ejercientes. (Certificación del Secretario General del Consejo General de Ópticos-Optometristas, de 14-5-2013).

² De acuerdo con el Plan Bolonia, la diplomatura universitaria de los ópticos que existía previamente, se transformó en un grado universitario: Orden CIN/727/2009, de 18 de marzo, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Óptico-Optometrista (https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-5034).

cuando una ley estatal establezca esta obligación para el ejercicio de una profesión titulada o algunas actividades propias de ésta³.

El marco regulatorio aplicable a los Colegios profesionales y al ejercicio de las actividades profesionales en España se compone de distintas fuentes, entre las que ha de destacarse la [Ley 2/1974, de 13 de febrero](#), sobre Colegios Profesionales (LCP en lo sucesivo), la [Ley 17/2009, de 23 de noviembre](#), sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y la [Ley 25/2009, de 22 de diciembre](#), de modificación de diversas leyes para su adaptación a la citada Ley 17/2009, que introdujo numerosas modificaciones en la LCP.

Por último, debe indicarse que la CNMC se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre la regulación de los colegios y servicios profesionales desde la óptica de la promoción de la competencia y la regulación económica eficiente⁴, así como también desde la óptica sancionadora.

II. CONTENIDO

El objeto de estos estatutos es regular las funciones, organización y régimen jurídico del Consejo General de Colegios de Ópticos-Optometristas.

El PRD consta de un preámbulo, un artículo único, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales. Mediante el artículo único se aprueban los Estatutos del Consejo General de Colegios de Ópticos-Optometristas. En la disposición derogatoria única se deroga la Orden SAS/145/2010, de 21 de enero, por la que se publican los estatutos provisionales del Consejo General de Colegios de Ópticos-Optometristas, así como cuantas otras disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el proyecto.

La disposición final primera recoge la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases del régimen jurídico de la Administraciones Públicas al amparo del Artículo 149.1. 18ª de la Constitución Española. La disposición final segunda

³ Artículo 4.8 de la Ley 44/2003.

⁴ Véanse: [Informe de 2008 sobre el sector de servicios profesionales y los colegios profesionales](#), [el Informe de 2012 sobre los Colegios profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios](#) y el [Informe de 2013 del Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales](#), así como numerosos informes sobre estatutos de colegios profesionales. Solo por citar los más recientes: IPN/CNMC/010/20 PRD por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Protésicos Dentales de España y de su Consejo General, [IPN/CNMC/031/19](#), PRD por el que se aprueban los Estatutos de Colegios Profesionales de Químicos o [el IPN/CNMC/018/19](#), por el que se aprueba el Estatuto General de la de la Abogacía española.

establece el momento de entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Los mencionados estatutos se estructuran en seis capítulos que contienen un total de 37 artículos, una disposición adicional única y dos disposiciones transitorias.

En el capítulo I, sobre disposiciones generales, se regula la naturaleza y fines esenciales del Consejo General, corporación de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad, integrado por todos los Colegios de Ópticos-Optometristas existentes en España.

A dicho Consejo corresponde con carácter general, la representación institucional exclusiva de la profesión, la ordenación del ejercicio de la profesión, la defensa de los intereses profesionales de los colegiados, a nivel nacional e internacional, y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados.

El capítulo II del proyecto versa sobre las funciones y establece que el Consejo General ejercerá las funciones de ordenación, representación, coordinación, organización y las atribuidas a los colegios territoriales por la Ley 2/1974, de 13 de febrero, en cuanto tenga ámbito nacional o internacional, así como todas aquellas atribuidas por la normativa vigente.

El capítulo III se refiere a la organización, estableciendo órganos de carácter colegiado (Pleno, Comisión Permanente y Comité Ejecutivo) y órganos unipersonales (Presidencia, Vicepresidencia, Secretaría General, Vicesecretaría General, Tesorería y Contaduría) y regulando su composición y competencias.

En el capítulo IV se establecen previsiones sobre régimen jurídico, régimen de recursos y régimen disciplinario. El capítulo V regula lo relativo al régimen económico. Finalmente, el capítulo VI contiene previsiones sobre la existencia de una ventanilla única, así como sobre la creación de un Registro Central de la profesión y la elaboración de una memoria anual para satisfacer el principio de transparencia en la gestión conforme al artículo 11 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero.

III. VALORACIÓN

III.1 Observaciones generales

El sector de los colegios y servicios profesionales se ha analizado en numerosas ocasiones por la CNMC, que ha recomendado llevar a cabo una reforma de la regulación del sector de forma global, reforma que está pendiente desde hace una década⁵.

Hasta que no se produzca dicha reforma, esta Comisión ha venido entendiendo, de acuerdo con el marco normativo vigente, que: (i) se debe partir del principio de libre acceso a la profesión, (ii) se deben limitar las posibles restricciones a normas con rango de ley motivando su necesidad, proporcionalidad y no discriminación, en línea con el artículo 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre (iii) se debe reconsiderar el catálogo de profesiones existentes, sus titulaciones y planes de estudio y sus reservas de actividad, adecuándolas a los principios ya reseñados.

Tradicionalmente, la CNMC ha identificado dos amplios grupos de restricciones a la competencia: las restricciones de acceso y las de ejercicio de la profesión. Ambos tipos de restricciones reducen la oferta de servicios y los incentivos de los profesionales a prestar servicios de mayor calidad, pueden incrementar los precios de los servicios y facilitan la aparición de prácticas restrictivas de la competencia. Por todo ello, resultan normalmente contrarias a los intereses de los consumidores y de los usuarios de dichos servicios.

También la Comisión Europea defiende la necesidad de eliminar las barreras regulatorias que limitan la competencia y dificultan tanto la movilidad de profesionales como la asignación eficiente de los recursos. Ha adoptado diversas medidas en este sentido: (i) obligación a los Estados Miembros de evaluar la racionalidad de la regulación nacional vigente de profesiones y de proponer reformas que deben incluirse en Planes Nacionales de Acción⁶, (ii) refuerzo de obligaciones de transparencia y reconocimiento de cualificaciones⁷,

⁵ La Ley 25/2009, de 22 de diciembre, dejó pendiente la reforma de las reservas de actividad y la colegiación obligatoria ya que, de acuerdo con su disposición transitoria cuarta, en el plazo máximo de doce meses, el Gobierno remitiría a las Cortes Generales un proyecto de ley que determinase las profesiones para cuyo ejercicio sería obligatoria la colegiación. Sin embargo, hasta la fecha no se ha aprobado un texto a este respecto.

⁶ Comunicación de la Comisión Europea sobre la evaluación de las regulaciones nacionales del acceso a las profesiones [COM/2013/0676 final]

⁷ Directiva 2013/55/UE, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

(iii) un paquete de medidas en el sector servicios (2017), que incluye la finalmente aprobada Directiva 2018/958/UE, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones profesionales.

Por lo que se refiere a los estatutos analizados en este informe, algunos aspectos de los mismos merecen una valoración positiva desde la óptica de la competencia y la regulación económica eficiente, como la instauración de la ventanilla única (artículo 35) para la gestión de todos los trámites a realizar o el sometimiento expreso a la normativa de competencia (artículo 28).

Sin embargo, se ha identificado un conjunto de aspectos susceptibles de mejora, que se detallan a continuación.

III.2 Observaciones particulares

III.2.1 Colegiación (artículos 3 y 8)

El artículo 3.b) establece que el Consejo General velará por el normal desarrollo en el ejercicio, por parte de los colegios, de la función de representación institucional exclusiva de la profesión cuando esté sujeta a colegiación obligatoria, y de la defensa de los intereses profesionales de los colegiados. En la misma línea se expresa el artículo 8 del borrador de estatutos.

La MAIN justifica la existencia de colegiación obligatoria indicando que el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, en su redacción dada por el artículo 5 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, establece que corresponde al legislador estatal determinar aquellos supuestos en los que el ejercicio de una profesión requiere la colegiación obligatoria. La disposición transitoria cuarta de la citada Ley 25/2009, de 22 de diciembre, y respecto de la previsión del artículo 3.2 de la Ley 2/1974, en su párrafo segundo determina que: “Hasta la entrada en vigor de la mencionada Ley se mantendrán las obligaciones de colegiación vigentes”.

Respecto a las profesiones sanitarias, el artículo 4.8.b de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, también se remite a la ley estatal que establezca la obligatoriedad de la colegiación para ejercer una profesión titulada o algunas actividades propias de esta.

Recuerda la MAIN que a fecha de elaboración del PRD no se ha aprobado la ley prevista en la mencionada disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, ni en el artículo 4.8b de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre. *Debido a esta situación, y tal y como determina el párrafo segundo de la*

disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009, se mantienen las obligaciones de colegiación vigentes.

Según la MAIN, la normativa vigente que se refiere a esta materia son los reales decretos que aprueban los estatutos de los diferentes Consejos Generales de colegios profesionales. En este caso, el Real Decreto 2207/1979, de 13 de julio, por el que se aprueban los Estatutos del Colegio Nacional de Ópticos, que en su artículo 3 establece:

*“Para ejercer legalmente la profesión de Óptico a que se refiere el Decreto 1387/1961, de 20 de julio, será requisito indispensable ostentar la titulación requerida por las disposiciones vigentes y **hallarse colegiado en el Colegio Nacional de Ópticos**”.*

Desde esta Comisión se ha expresado en numerosas ocasiones que la obligación de colegiación para el ejercicio profesional constituye una relevante barrera de acceso al mercado. Por ello, solamente debe ser admisible cuando sea necesaria y proporcionada para la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general.

Así lo ha entendido también el Tribunal Constitucional, para quien *“el requisito de la colegiación obligatoria constituye una barrera de entrada al ejercicio de la profesión”*⁸. Por ello, razona el Tribunal, el requisito de colegiación obligatoria *“debe quedar limitado a aquellos casos en que se afecta, de manera grave y directa, a materias de especial interés público, como la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas, y la colegiación demuestre ser un instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios, tal y como se deduce de la disposición transitoria cuarta de esta misma norma”*.

En segundo lugar, porque 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, modificó el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales (LCP) para establecer que las obligaciones de colegiación solo pueden establecerse mediante ley estatal. Y como se ha señalado por la propia MAIN, dicha regulación por ley estatal no se ha producido⁹.

⁸ STC 3/2013, FJ 7.

⁹ A este respecto, debe observarse que la profesión de óptico optometrista estaba en la lista de profesiones sujetas a colegiación obligatoria que preveía el [Anteproyecto de Ley de Colegios profesionales de 2013](#) (Disposición Adicional primera) que no llegó a aprobarse.

En tercer lugar, lo anterior no obsta para que, de existir normativa autonómica que con rango de ley exija colegiación obligatoria en su territorio para ejercer la profesión de óptico, y ésta sea anterior a la Ley 25/2009, se deba considerar vigente, con el alcance y los efectos que la jurisprudencia ha determinado¹⁰. Sin que se haya realizado un análisis exhaustivo, se ha constatado la existencia de obligaciones de colegiación obligatoria de ópticos-optometristas en la normativa de algunas Comunidades Autónomas, pero al menos en los casos analizados, no cuenta con el comentado rango de ley¹¹.

En definitiva, la asunción por los nuevos Estatutos de la obligatoriedad de colegiación en todo el territorio nacional debería fundamentarse en una ley estatal (y no en un Real Decreto, como se indica en la MAIN al justificar la colegiación obligatoria de conformidad con el Real Decreto 2207/1979, de 13 de julio, por el que se aprueban los Estatutos del Colegio Nacional de Ópticos). Como se ha señalado, además, ello constituye una barrera de entrada al mercado, por lo que debe efectuarse el necesario juicio previo de necesidad y proporcionalidad. Todo ello, sin desconocer que la protección de la salud es una de las razones que pueden justificar la existencia de colegiación en ciertas profesiones.

II.2.2 Funciones del Consejo General (artículos 3 y 9)

En el PRD se establece un amplio elenco de funciones del Consejo General en el artículo 3, si bien son objeto de desarrollo adicional en los artículos 6 a 11.

Señala la letra a) del artículo 3 del borrador de estatutos que: *“Son fines esenciales del Consejo General de Colegios de Ópticos-Optometristas, los establecidos por la legislación vigente y, en concreto, la **representación institucional exclusiva de la profesión**, así como la ordenación del ejercicio profesional y defensa de la profesión en el ámbito estatal e internacional”*.

Para a continuación señalar en la letra b): *“Velar por el normal desarrollo en el ejercicio, por parte de los colegios, de la función **de representación**”*

¹⁰ Puede consultarse a este respecto la Sentencia del Tribunal Supremo 2818/2016 de 21 de junio de 2016.

¹¹ Por ejemplo, en Andalucía, la Orden de 15 de noviembre de 2017 de la Consejería de Justicia e Interior, que aprueba los [Estatutos del Colegio Oficial de Ópticos-Optometristas de Andalucía de 2017](#) (artículo 11.1) y los [Estatutos del Colegio Profesional de Ópticos-Optometristas de Castilla y León](#) (artículo 10.1), aprobados por Resolución de 24 de octubre de 2013, de la Secretaría General de la Consejería de la Presidencia.

institucional exclusiva de la profesión cuando esté sujeta a colegiación obligatoria, y de la defensa de los intereses profesionales de los colegiados”.

Se considera más adecuada la redacción de la letra b), que condiciona dicha representación exclusiva, en este caso de los Colegios, a que exista colegiación obligatoria. En esta misma línea se expresa el artículo 8, por lo que se recomienda que el artículo se ajuste a dicha redacción.

Por otro lado, señala el artículo 9 que son funciones de coordinación: “a) ***coordinar la actuación de los colegios y de sus profesionales en la realización de sus fines esenciales y comunes, garantizando la comunicación y cooperación entre los colegios a estos efectos y a los del mejor ejercicio de sus funciones [...]***”.

Esta Comisión ha tenido ocasión de analizar preceptos similares en la normativa colegial, señalando que, aunque cuenten con amparo en la LCP (artículo 5.k), pueden llegar a constituir barreras a la entrada injustificadas y desproporcionadas si se utilizan de forma abusiva, por lo que se ha recomendado extremar la prudencia en su utilización¹².

III.2.3 Funciones de la Comisión permanente (artículo 17)

Señala dicho precepto que: “*son competencias de la Comisión Permanente: [...]* f) *Proponer al Pleno las acciones necesarias para impedir y evitar el intrusismo en el ejercicio profesional, así como para impedir la competencia ilícita y el incumplimiento de las disposiciones legales que regulan las incompatibilidades en el ejercicio de la profesión o cualquier otro incumplimiento de la legalidad vigente”.*

Sin perjuicio de su amparo en el artículo 5 k) de la LCP, se llama igualmente a extremar las cautelas en su aplicación práctica, para no desvirtuar el análisis de las posibles conductas ilícitas (o desleales como señala la LCP), que puedan realizar las autoridades administrativas y judiciales pertinentes.

¹² Por ejemplo, ver el [IPN/CNMC/004/16 sobre ingenieros agrónomos](#), apdo. III.2.3.8.

IV. 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. Esta mejora regulatoria permitirá perfeccionar las condiciones de competencia e incrementar la productividad en beneficio de los consumidores y usuarios.

En cuanto al PRD sometido a valoración, desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente merece una valoración positiva cuestiones como la introducción de la ventanilla única o la referencia expresa al sometimiento a la normativa de competencia.

Por el contrario, se recomienda revisar una serie de aspectos:

- *Funciones del Consejo general y de la Comisión permanente.* Por un lado, no parece que pueda defenderse una representación institucional exclusiva de la profesión por el Consejo General, salvo *cuando esté sujeta a colegiación obligatoria*. Por otro lado, algunas funciones (coordinación, evitar la competencia ilícita) pueden dar lugar a restricciones de ejercicio de la profesión, en función de cómo se utilicen. Por ello, sin perjuicio de su amparo en la normativa de colegios profesionales, se recomienda extremar la cautela en su ejercicio.
- *Colegiación obligatoria.* Sin desconocer que la protección de la salud es una de las razones que pueden justificar la existencia de colegiación en ciertas profesiones, se trata de una materia reservada a ley estatal, sin que hasta el momento esta ley haya sido aprobada.

