

INFORME SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, CONTRA EL ACUERDO, DE 26 DE SEPTIEMBRE DE 2022, DE LA JUNTA DE GOBIERNO DEL COLEGIO OFICIAL DE GESTORES ADMINISTRATIVOS DE CASTILLA Y LEÓN, POR EL QUE SE SUSPENDE LA COLEGIACIÓN DE UN PARTICULAR.

Expediente: UM/080/22

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D^a María Ortiz Aguilar

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

D^a María Jesús Martín Martínez

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a _18 de octubre de 2022.

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME.

Con fecha 7 de octubre de 2022, ha tenido entrada en el Registro electrónico del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital un escrito mediante el cual D. Manuel Ángel Moldes Martínez presenta una reclamación, al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM, en adelante), contra el Acuerdo, de 26 de septiembre de

2022, de la Junta de Gobierno del Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Castilla y León, por el que se suspende la colegiación solicitada por aquél “*en tanto en cuanto no subsane la siguiente documentación:*”

- *Certificado de empadronamiento, deberá figurar un domicilio de la demarcación colegial, al considerarse ésta la residencia efectiva para poder atender el despacho de forma personal.*
- *Contrato de cesión de local de negocio, debe especificar que se va a realizar la actividad de gestión administrativa.*
- *Comunicación al Ayuntamiento de la apertura del despacho profesional.*
- *Informe del delegado correspondiente a la provincia donde quiere ejercer.”*

Junto al Acuerdo referido, el reclamante aporta un escrito, identificado con el nombre “alegaciones”, en cuyo encabezamiento se hace constar lo siguiente:

“Contestación a los motivos por los que se me suspende la colegiación (estos ya fue remitidos también al Colegio de Gestores por electrónico)” (sic).

La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) ha trasladado a la CNMC la reclamación con el fin de que por esta última se formulen aportaciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5 LGUM.

II. SOBRE LA ADMISIÓN DE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA.

Aunque la decisión sobre la admisión de las reclamaciones presentadas al amparo de lo dispuesto en el artículo 26 LGUM compete a la SECUM, conforme a lo establecido en su apartado 5, interesa poner de manifiesto las razones por las que, a juicio de esta Comisión, no procede la admisión de la reclamación presentada por D. Manuel Ángel Moldes Molina.

Por lo que aquí interesa, dice el aludido artículo 26 LGUM:

“1. El operador económico que entienda que se han vulnerado sus derechos o intereses legítimos por alguna disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho que pueda ser incompatible con la libertad de establecimiento o de circulación, en los términos previstos en esta Ley, podrá dirigir su reclamación a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado en el plazo de un mes, a través de la ventanilla que al efecto se establezca. (...)

3. El procedimiento previsto en este artículo tiene carácter alternativo. De no acogerse a él, el operador económico podrá interponer los recursos administrativos o jurisdiccionales que procedan contra la disposición, acto o actuación de que se trate.

(...)

5. La Secretaría revisará la reclamación para comprobar que se trata de una actuación que pueda ser incompatible con la libertad de establecimiento o circulación, pudiendo inadmitirla cuando no concurriesen tales requisitos. (...)

9. Cuando existiesen motivos de impugnación distintos de la vulneración de la libertad de establecimiento o de circulación, los operadores que hayan presentado la reclamación regulada en este artículo deberán hacerlos valer, de forma separada, a través de los recursos administrativos o jurisdiccionales que procedan frente a la disposición o actuación de que se trate. No obstante, el plazo para su interposición se iniciará cuando se produzca la inadmisión o eventual desestimación de la reclamación por la autoridad competente.”

De acuerdo con lo previsto en los apartados transcritos, entendemos que la reclamación ha de fundarse en motivos vinculados con las libertades de establecimiento y de circulación, de suerte que si no fuera así, la reclamación habrá de ser inadmitida, indicando al reclamante que puede hacer valer los motivos de impugnación distintos de la vulneración de las referidas libertades a través de los recursos administrativos y/o jurisdiccionales que procedan frente al acto, actuación, disposición o vía de hecho de que se trate.

En el caso que nos ocupa, D. Manuel Ángel Moldes Martínez se limita a reproducir en el ya mencionado escrito denominado “alegaciones” los argumentos esgrimidos ante el Colegio de Gestores, entre los cuales no se incluye ni uno solo vinculado a la LGUM y a las libertades de establecimiento y circulación que ésta garantiza. De hecho, ni siquiera se citan aquella ley ni estas libertades.

Lo anterior es causa bastante, en nuestra opinión, para inadmitir la reclamación presentada.

Pero es que, además, si se toma en consideración que el Acuerdo de 26 de septiembre de 2022 hace constar al pie que contra el mismo cabe interponer recurso ante el Consejo General de Colegios Oficiales de Gestores Administrativos de España, y que en el escrito calificado como “alegaciones” el reclamante muestra su disconformidad con tal Acuerdo y manifiesta que los motivos que en él se exponen han sido remitidos al Colegio de Gestores, entendemos que el escrito dirigido a éste último órgano ha de ser tramitado como recurso corporativo contra el Acuerdo de 26 de septiembre de 2022, pese a que no haya sido calificado como tal por D. Manuel Ángel Moldes Martínez.

Así resulta de lo dispuesto en el artículo 115.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, aplicable supletoriamente a los colegios profesionales por mor de su artículo 2.4. Dice así aquel precepto:

“El error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter.”

Por tanto, aunque el reclamante afirma que no ha presentado recurso corporativo contra el Acuerdo de 26 de septiembre de 2022, lo cierto es que el escrito que dice haber dirigido al Colegio de Gestores debe ser considerado y tramitado como tal, por lo que procede la inadmisión también por esta razón de la reclamación interpuesta, dado su carácter alternativo.

En cualquier caso, insistimos, la tramitación de la reclamación contemplada en el artículo 26 LGUM compete a la SECUM, por lo que el presente informe se limita a poner lo anterior de manifiesto y analiza a continuación el fondo de la cuestión planteada.

III. INCLUSIÓN DE LA ACTIVIDAD EN EL ÁMBITO DE LA LGUM.

Dipone el artículo 2.1 LGUM:

“Esta ley será de aplicación al acceso a actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”

El apartado b) del anexo de la LGUM define el concepto de “actividad económica” como “*cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios*”.

La prestación de servicios de gestión administrativa se incluye en el ámbito de aplicación de la LGUM por tratarse de una actividad económica, tal y como se desprende del carácter amplio y omnicomprendivo del artículo 2.1 en relación con el apartado b) del anexo de la LGUM. En este sentido, cabe señalar que la Sentencia de la Audiencia Nacional de 14 de marzo de 2022 (recurso 3/2020, expediente [UM/016/20](#)¹), en un asunto referido a la colegiación de otra profesión regulada (abogado), confirmó tanto la aplicación de la LGUM como la legitimación de la CNMC para actuar en este ámbito incluso por la vía jurisdiccional del artículo 27 LGUM.

IV. ANÁLISIS DE LA RECLAMACIÓN.

El artículo 16 LGUM recoge el principio general de libre iniciativa económica en materia de acceso y ejercicio a las actividades económicas en los siguientes términos:

“El acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá limitarse conforme a lo establecido en esta ley y a lo

¹ <https://www.cnmc.es/node/387572>.

dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales”.

En virtud del citado principio, la libre iniciativa económica, que supone el acceso y ejercicio de la actividad, solo podrá limitarse, de forma excepcional, cuando exista una razón imperiosa de interés general que lo justifique, la limitación sea adecuada a dicha razón de interés general y lo menos restrictiva posible, según el artículo 5 LGUM, en cuya virtud:

“1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio .

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.”

Las razones imperiosas de interés general a las que alude el precepto reproducido se hallan definidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, como sigue:

«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.”

En el caso que nos ocupa, el Acuerdo de 26 de septiembre de 2022 frente al que se interpone la reclamación supedita la colegiación solicitada a que se aporte la documentación que en el mismo se enumera, de la que resulta que para proceder a la colegiación, el Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Castilla y León exige el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- i) Que el solicitante de la colegiación se encuentre empadronado en algún lugar de la demarcación colegial, *“al considerarse ésta la residencia efectiva para poder atender el despacho de forma personal.”*
- ii) Que el solicitante disponga de un local en el que se vaya a realizar la actividad de gestoría administrativa.

iii) Que se haya comunicado al Ayuntamiento la apertura del despacho profesional.

iv) Que se haya emitido informe por el delegado correspondiente a la provincia en la que el solicitante quiere ejercer la profesión de gestor administrativo.

En la medida en la que el ejercicio de la actividad de gestión administrativa se condiciona al cumplimiento de los requisitos expuestos, tales requisitos se erigen en límites al acceso a aquella actividad, por lo que para ser conformes con la libertad de establecimiento garantizada por la LGUM la autoridad que los impone (Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Castilla y León) ha de motivar su necesidad para la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general y su proporcionalidad respecto de la razón invocada, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 LGUM.

En este sentido, dado que el Acuerdo de 26 de septiembre de 2022 no hace referencia a ninguna razón imperiosa de interés general ni cita norma alguna de la que deriven los requisitos para cuya acreditación se exige la aportación de la documentación indicada, entendemos que aquel acto es incompatible con la libertad de establecimiento.

V. CONCLUSIONES.

En virtud de todo lo hasta ahora expuesto se formulan las siguientes conclusiones:

1ª.- Los requisitos que se derivan de la documentación cuya aportación se exige por el Acuerdo, de 26 de septiembre de 2022, de la Junta de Gobierno del Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Castilla y León, constituyen límites al acceso a la actividad de gestión administrativa, ya que la colegiación necesaria para ejercerla se hace depender del cumplimiento de aquellos requisitos.

2ª.- Como el Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Castilla y León no justifica la necesidad y proporcionalidad de los requisitos exigidos ni cita norma alguna de la que deriven, el Acuerdo de 26 de septiembre de 2022 es incompatible con la libertad de establecimiento garantizada por la LGUM.