



**IPN/CNMC/005/16 PROYECTO DE REAL
DECRETO POR EL QUE SE APRUEBAN
LOS ESTATUTOS GENERALES DEL
CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS
DE ESPAÑA**

5 de mayo de 2016

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES.....	3
II. CONTENIDO.....	8
III. VALORACIÓN	9
III.1 Consideraciones previas.....	9
III.2 Observaciones generales.....	13
III.3 Observaciones particulares al Estatuto profesional de economistas y peritos mercantiles de 1977.....	14
III.4. Observaciones particulares al PRD objeto de informe	21
<i>III.4.1. Exigencia de colegiación en el Colegio donde radique el domicilio único o principal del profesional</i>	<i>21</i>
<i>III.3.2. Titulaciones exigidas para la colegiación.....</i>	<i>22</i>
<i>III.3.3. Funciones del CGE potencialmente restrictivas de la competencia</i>	<i>23</i>
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	25

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), en su reunión de 5 de mayo de 2016, ha aprobado el presente informe sobre el **Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos Generales del Consejo General de Economistas de España** (PRD). La solicitud de informe, acompañada del PRD y de la Memoria de Análisis de Impacto normativo (MAIN) tuvo entrada en la CNMC el 14 de marzo de 2016.

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 a **solicitud del Ministerio de Economía y Competitividad** (MINECO) 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 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.

I. ANTECEDENTES

El PRD tiene por **objeto** la regulación de la organización del Consejo General de Economistas (CGE), ente encargado de la coordinación y representación en el ámbito estatal de los Colegios de Economistas unificados, de los Colegios de Economistas y de los Colegios de Titulares Mercantiles (art. 2 PRD).

El Consejo General de Economistas es una Corporación de Derecho público de reciente creación tras la **fusión o unificación de las organizaciones colegiales de economistas y de titulares mercantiles** por la [Ley 30/2011, de 4 de octubre, sobre la creación del Consejo General de Economistas \(unificación de las organizaciones colegiales de economistas y de titulares mercantiles\)](#)¹.

Los colegios de economistas y titulares mercantiles representan a dos colectivos con similares competencias y diferenciados principalmente por la titulación. Ambos grupos de colegios defienden ámbitos de ejercicio profesional delimitados, remitiéndose al [Estatuto Profesional de Economistas y de Profesores y peritos mercantiles, aprobado por Real Decreto de 26 de abril de 1977 \(Estatuto profesional de 1977 en lo sucesivo\)](#).

¹ Según la MAIN, hasta este momento se ha realizado la unificación en los Colegios de Cataluña, País Vasco, Murcia, Navarra y La Rioja y están en fase final de unificación Galicia y Andalucía. El resto de Colegios territoriales están en distintas fases del proceso.

En el [Estatuto profesional de 1977](#), que se ha mantenido vigente cuarenta años, treinta de ellos con posterioridad a la adhesión de España en la Unión Europea, a pesar de la evolución de la profesión y del marco normativo², nos encontramos:

- a) Por un lado, la **profesión de Economista**, que defienden y representan los Colegios de Economistas. El acceso se limita principalmente a los actuales Licenciados en Economía, en Administración y Dirección de Empresas, en Ciencias Actuariales y Financieras y en Investigación y técnicas de mercado³. La norma de 1977 restringe la utilización de la denominación de “economista” en exclusiva a los profesionales colegiados. El Estatuto de 1977 delimita las funciones que comprenden la profesión de economista dividiendo entre funciones en relación con la economía en general y otras, tasadas exhaustivamente, en relación con la economía de la empresa de la época (art. 3º y 4º del [Estatuto de 1977](#)).
- b) Por otro, los **Colegios de Titulares Mercantiles**, limitan el acceso como colegiados a los antiguos Profesores y Peritos Mercantiles⁴. La admisión de diplomados y licenciados en ciencias empresariales en dichos colegios no ha resultado pacífica en todos los Colegios territoriales, habiendo llegado en ocasiones la controversia al Tribunal Supremo, que ha confirmado su exclusión⁵ con la normativa en vigor.

El Estatuto de 1977 realiza un confuso reparto de funciones atribuidas a profesores mercantiles (art. 7) y a peritos mercantiles (art.8). Todas las funciones previstas se encuentran en el ámbito de la economía de la

² La exposición de motivos del estatuto profesional de 1977 es clara muestra de lo mucho que ha evolucionado la profesión, que no la norma, en cuarenta años: *La experiencia acumulada sobre la actuación de los citados Titulados, la conveniencia de que la Administración y la sociedad española dispongan la orientación sobre las posibilidades que los mismos pueden aportar al mejor desarrollo económico nacional, la necesidad de concretar en lo posible cuáles son sus actividades profesionales, que tienen grandes horizontes en un desarrollo bien ordenado, contribuyen a destacar la importancia de reconocerla en una disposición legal que, al mismo tiempo que sirva a los fines expresados, sirva de guía para las nuevas generaciones que se interesen por estos estudios y sus posibilidades de aplicación profesional, y todo ello dirigido a que los servicios que demanda la sociedad sean cubiertos con las mayores garantías.*

³ El RD de 1977 recoge la denominación de los títulos entonces en vigor: “*Licenciado en Ciencias Políticas y Económicas (Sección de Economía), en Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales (Sección de Económicas y Comerciales) y en Ciencias Económicas y Empresariales, Intendentes Mercantiles y los Actuarios Mercantiles*”.

⁴ Párrafo cuarto del art. 1 del Estatuto de 1977.

⁵ En las SSTS de 16 de junio de 2004, de 4 de marzo de 2006, de 2 de octubre de 2007 o de 13 de mayo de 2009, el TS establece la imposibilidad de incorporación de licenciados en Ciencias Empresariales y en Ciencias Económicas y Empresariales (rama Empresarial) por estar adscritos, para ejercer su profesión de economistas, exclusivamente al Colegio de Economistas, en aplicación del denominado principio de unidad.

empresa y muchas de ellas coincidentes con parte de las funciones atribuidas a los Economistas.

La unificación de ambos colectivos respondería a diversos **fundamentos**:

- Ambos colectivos realizan muy frecuentemente funciones similares en el ámbito de la economía de la empresa.
- Como necesaria adaptación a las actuales denominaciones y contenido de los planes de estudio de los títulos universitarios actuales, que derivan del proceso de Bolonia y el Espacio Europeo de Educación Superior. Los antiguos títulos en el área de conocimiento de la Economía y de la Empresa han dado paso a una multiplicidad de titulaciones (que difieren de las antiguas que representaban tradicionalmente los Colegios de economistas y de titulares mercantiles). Ya no existe un “catálogo de titulaciones” y las nuevas titulaciones no encajan -ni en su denominación ni en el contenido y orientación de sus planes de estudio- con la tradicional distinción entre Economista y Titulado mercantil.
- Mayor eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos de la organización colegial: tanto en término de medios y recursos o reducción de costes como de las ventajas derivadas de una única interlocución de las profesiones económicas ante la Administración de las empresas.

No se trata de los primeros Estatutos Generales aprobados para el CGE fusionado. En 2013 se aprobaron unos **Estatutos provisionales**, mediante la [Orden ECC/402/2013](#), en mandato de la Disposición Transitoria 2ª de la Ley 30/2011. Los Estatutos provisionales fueron impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa por determinados Colegios territoriales de economistas que alegaron, entre otros aspectos, falta de representatividad de la nueva Corporación de Derecho público. La Audiencia Nacional, en su Sentencia de 9 de mayo de 2014 **anuló** dicha Orden aprobatoria de los Estatutos generales provisionales⁶.

La iniciativa de elaboración del proyecto de Estatutos responde a la previsión expresa de la [Ley 30/2011, de 4 de octubre, sobre la creación del Consejo General de Economistas](#)⁷ así como al mandato general de elaboración de

⁶ Aunque fue recurrida en casación ante el TS, éste ha notificado el archivo provisional del procedimiento en tanto no se solicite la continuación o se produzca la caducidad (pág. 5 de la MAIN).

⁷ El apartado 3 de la disposición transitoria segunda dispone que «en el plazo máximo de seis meses desde su constitución, el Consejo General de Economistas elaborará los Estatutos definitivos de acuerdo con lo previsto en el artículo 6.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, que serán sometidos a la aprobación del Gobierno a través del Ministerio de Economía y Hacienda».

Estatutos Generales a cargo de los Consejos Generales, previsto en la [Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales](#)⁸ ([LCP](#) en lo sucesivo).

Además de indicar que se estaría dando respuesta a estas previsiones legales de 1974 y de 2011, **el PRD afirma⁹ considerar las modificaciones introducidas por la normativa de transposición de la Directiva de servicios de 2006 ([Ley Paraguas](#) y [Ley Ómnibus](#)).**

Dentro de esta normativa de transposición conviene distinguir:

- i) La [Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio](#) ([Ley Paraguas](#)) establece como régimen general la **libertad de acceso a las actividades de servicios y su libre ejercicio** en todo el territorio español y regula como excepcionales los supuestos en los que se permite imponer restricciones a estas actividades. Para la consecución de este objetivo, se prevé un modelo regulatorio moderno, caracterizado por la eliminación de barreras innecesarias, desproporcionadas o discriminatorias a la actividad económica.
- ii) [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](#)), entre otras muchas leyes, modificó la LCP y la [Ley 2/2007, de 15 de marzo, de Sociedades Profesionales](#) (LSP), en su art. 5 eliminando, en general, restricciones al acceso y al ejercicio profesional.

Dentro de las modificaciones de la [LCP](#)¹⁰ que introduce la Ley Ómnibus cabe destacar las siguientes:

- Fundamentación en los principios de necesidad y proporcionalidad antes de restringir la competencia con una colegiación obligatoria.
- Mayor justificación de las incompatibilidades y restricciones al ejercicio conjunto de varias profesiones.
- Reducción de los obstáculos a la libre circulación de profesionales, colegiados o no colegiados.
- Rechazo del privilegio de representación institucional exclusiva de la profesión por los Colegios de profesiones sin colegiación obligatoria.

⁸ Su art. 6.2 dispone que “*Los Consejos Generales elaborarán, para todos los Colegios de una misma profesión, y oídos éstos, unos Estatutos generales, que serán sometidos a la aprobación del Gobierno, a través del Ministerio competente.*”

⁹ Sexto párrafo del preámbulo del PRD y pág. 6 de la MAIN.

¹⁰ La CNC aprobó en 2012 el [Estudio sobre los Colegios profesionales tras la trasposición de la Directiva de Servicios](#) que analiza con mayor detalle cada uno de estos cambios normativos y realiza diversas recomendaciones.

- Refuerzo de la sujeción de los actos de los Colegios Profesionales a los límites de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la competencia.
- Límites económicos a las cuotas colegiales.
- Regulación de la figura del visado colegial acorde con la regulación económica eficiente.
- Prohibición expresa de los baremos de honorarios.
- Impedir establecer restricciones o limitaciones a la publicidad de los profesionales que vayan más allá de lo estrictamente previsto en las leyes.
- Refuerzo de la posibilidad del ejercicio profesional en forma societaria.
- Protección de los intereses de los consumidores y usuarios.

La **Ley Ómnibus dejó pendiente la reforma de las reservas de actividad y la colegiación obligatoria**. La Disposición transitoria cuarta, impone al Gobierno, en el plazo máximo de doce meses y previa consulta a las Comunidades Autónomas, remitir a las Cortes Generales un proyecto de ley que determinase las profesiones para cuyo ejercicio será obligatoria la colegiación. Esta obligación está aún pendiente de cumplir ya que 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/110/13¹¹](#),

- iii) El [Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio](#).
- iv) La [Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de septiembre de 2005 relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales](#), transpuesta en nuestro ordenamiento por el [Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre](#). Dicha Directiva tiene por objeto facilitar la libre prestación de servicios y la remoción de obstáculos a la libre circulación de profesionales en la Unión Europea. Para ello fija como objetivos la racionalización, simplificación y mejora de las normas de reconocimiento de cualificaciones profesionales¹².
- v) Finalmente, la [Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado](#), extiende y refuerza la aplicación de la Directiva de Servicios a todos

¹¹ Esta CNMC, aunque valoró el APL de forma global positiva, realizó observaciones y propuestas de mejora relativas a las restricciones de acceso, a las restricciones de ejercicio y a otras cuestiones complementarias.

¹² Considerandos 1, 4 y 40 de la [Directiva](#).

los ámbitos de la actividad económica. Para ello se tiene en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los principios de necesidad y proporcionalidad, de eficacia nacional y de no discriminación. Esta ley obliga adicionalmente a un marco regulatorio eficiente para las actividades económicas que simplifique el marco normativo existente y elimine regulaciones innecesarias.

II. CONTENIDO

El PRD consta de un artículo único aprobatorio de los Estatutos Generales, acompañado de dos disposiciones adicionales (adaptación de Estatutos particulares de Colegios territoriales y Consejos autonómicos y referencias a las denominaciones anteriores), una disposición transitoria (adaptación de la composición del pleno del CGE a los Estatutos), una disposición derogatoria (de los anteriores Estatutos Generales de sendos colegios así como de los Estatutos provisionales de 2013) y dos disposiciones finales (título competencial y entrada en vigor).

El proyecto de Estatutos Generales contiene cuarenta y siete artículos, agrupados en seis títulos, y tres disposiciones adicionales.

El Título I, del Consejo General, regula la naturaleza y funciones del Consejo General como la Corporación de Derecho público que, en el ámbito de su competencia, agrupa, coordina y representa -en ámbito nacional, europeo e internacional- a los Colegios y Consejos Autonómicos de Colegios de Economistas y de Titulares Mercantiles. Entre sus fines está el ordenar, defender y proteger, de acuerdo con lo establecido por las leyes, el ejercicio profesional de sus colegiados y velar por los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios prestados por los colegiados. Destaca el sometimiento expreso a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (art. 4.3 PRD).

El Título II, relativo a los órganos del Consejo General: el Pleno, la Asamblea de Decanos-Presidentes, la Comisión Permanente y la Presidencia del Consejo, regulando su composición, competencias, funcionamiento, atribuciones y procesos para la toma de decisiones.

El Título III, Servicios y régimen económico-administrativo, regula la ventanilla única, el contenido de la Memoria anual (ambos aspectos en mandato de la [LCP](#)), la atención a consumidores o usuarios, los recursos económicos del CGE, presupuestos y el control de ingresos y gastos.

El Título IV regula la colegiación. El PRD, no pudiendo imponer la colegiación obligatoria al no tener rango de ley, establece que la incorporación a los Colegios territoriales esté abierta a un amplio abanico de titulaciones. Dicha posibilidad

incorpora una cláusula genérica de que “podrán colegiarse en el futuro quienes posean cualquier otro título universitario en el campo de la Economía o de la Empresa”.

El Título V regula el procedimiento y régimen de recursos y el Título VI el régimen disciplinario.

Finalmente, constan tres disposiciones adicionales relativas a las denominaciones que utilizaban los anteriores Colegios de economistas y titulares mercantiles, a las mayorías exigidas y al respeto a las competencias de los colegios y consejos autonómicos.

III. VALORACIÓN

III.1 Consideraciones previas

La CNMC y las autoridades de competencia previas, han sido activas en el análisis de la actividad de los Colegios y servicios profesionales desde un doble enfoque:

- i) Bajo la óptica de promoción de la competencia y regulación económica eficiente. A través de informes sobre normativa y estudios sobre el sector¹³ (los más recientes, el [IPN/CNMC/022/15 Informe sobre el proyecto de Estatutos de los Colegios Oficiales de Arquitectos y su Consejo Superior](#) y el [IPN/CNMC/025/15 sobre el proyecto de Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de los Administradores de Fincas y de su Consejo General](#) o el más reciente IPN/CNMC/004/16 sobre el PRD que aprueba los Estatutos Generales de los Colegios profesionales de Ingenieros Agrónomos y de su Consejo General) y en el marco de procedimientos previstos en la [Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado](#)¹⁴.

¹³ 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 2013 del Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales](#) y diversos informes de proyectos de Estatutos Generales de diversos colegios profesionales a lo largo de 2012 y 2013 ([Geólogos](#), [Ingenieros Agrónomos](#), [Ingenieros Técnicos Agrícolas](#), [Veterinarios](#), [procuradores](#) y el aún más reciente de [Arquitectos](#)). Dos estudios en profundidad sobre el sector y la regulación: [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](#).

¹⁴ Véase, por ejemplo, el [UM/049/15](#) relativo al establecimiento de barreras en el ejercicio de la actividad de asesor fitosanitario por parte de un Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos o el [UM/033/15](#) Decreto catalán viviendas ITE que establece una reserva de actividad a arquitectos y arquitectos técnicos.

- ii) **Bajo el enfoque de la aplicación de la normativa de competencia a conductas y actuaciones de los Colegios profesionales anticompetitivas.** Los precedentes de denuncias, expedientes y precedentes de resoluciones sancionadoras son numerosos¹⁵. En el **caso concreto de los Colegios de Economistas**, constan diversas denuncias y expedientes tramitados por autoridades de competencia autonómicas relativos al establecimiento de restricciones al acceso. En concreto se ha denunciado y en su caso sancionado la exigencia de colegiación en un determinado Colegio territorial para actuaciones ante los tribunales y periciales y para la realización de actuaciones concursales¹⁶, la exigencia de un determinado periodo de colegiación¹⁷ para el acceso a tales actividades o de determinada formación para el acceso a la actividad de mediador concursal.

La regulación de los servicios y colegios profesionales, con las restricciones que conlleva, debe resultar justificada en toda ocasión, en su necesidad y proporcionalidad. En caso contrario serían contrarias a los principios de regulación económica eficiente. Tales principios se encuentran exigidos por diversas normas estatales de rango legal:

- Como principios de buena regulación en la [Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible \(art. 4\)](#)¹⁸;
- Atendiendo al principio general de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio en la [Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio](#) (art. 5); o
- En el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes establecida en el [artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado](#).

¹⁵ El [Informe sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios de 2012](#) de la CNC, contiene seis recomendaciones específicas desde la óptica de la promoción de la competencia y la regulación eficiente y múltiples referencias a expedientes y resoluciones.

¹⁶ Véase por ejemplo el [Expte. 05/29010 COLEGIO DE ECONOMISTAS DE MADRID](#) del extinto Tribunal de Defensa de la Competencia de Madrid, finalizado por terminación convencional previa adopción de compromisos por parte del Colegio en cuestión; o [el EXPEDIENTE 01/2011 del ASUNTO "COLEGIO OFICIAL DE ECONOMISTAS DE ARAGON](#) que concluyó en archivo.

¹⁷ En el [EXPTE. 12/2009, COLEGIO DE ECONOMISTAS DE CATALUÑA](#), se sancionó –aunque finalizase mediante terminación convencional– la exigencia de contar con cinco años de colegiación para solicitar la inclusión en las listas de administradores concursales.

¹⁸ El art. 129 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#) que sustituirá al precepto señalado de la Ley de economía sostenible a partir de su entrada en vigor, fijada en octubre de 2016.

La CNMC subraya los **efectos perjudiciales de dos amplios grupos de restricciones a la competencia**: las restricciones de acceso y 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 y a innovar. Adicionalmente, incrementan los precios de los servicios para un mismo nivel de calidad y facilitan la aparición de prácticas restrictivas de la competencia que refuerzan los efectos negativos anteriores.

Por todo ello, antes de prohibir o de regular se debe identificar el fallo de mercado que, con riesgo de perjudicar a una razón imperiosa de interés general, motiva la introducción de cada restricción a la competencia específica. Adicionalmente, se debe analizar si dicha restricción está convenientemente fundamentada en los principios de necesidad y de proporcionalidad propios de la regulación económica eficiente. En caso contrario resultarán contrarias a los intereses de los consumidores y de los usuarios de los servicios y al interés general.

Se recuerda que en el ordenamiento jurídico español, los Colegios profesionales se encuentran reconocidos por el artículo 36 de la Constitución Española. De hecho, al hacer referencia expresa a ellos y al considerar que deben ser regulados explícitamente por Ley, los singulariza, diferenciándolos de las Asociaciones. No obstante, el reconocimiento constitucional de estas Corporaciones de Derecho público, no implica obligatoriedad. En este sentido, la propia existencia de cada Colegio profesional, como Corporación de Derecho público, no como asociación privada, configura una restricción a la competencia que debe ser justificada desde el punto de vista de la regulación económica eficiente.

En opinión de la CNMC, una regulación económica eficiente que elimine las restricciones de acceso y ejercicio de servicios profesionales cuando estas restricciones no sean necesarias ni proporcionadas es fundamental para la eficiencia económica, la productividad y la competitividad, sobre todo bajo la consideración de que muchos de estos servicios profesionales son un input intermedio en otros sectores de actividad.

La mejora regulatoria se viene reclamando insistentemente desde diversas instancias internacionales como el FMI y la OCDE. Además, y especialmente, forma parte de las recomendaciones específicas de la Unión Europea a los Programas Nacionales de Reforma. Por ejemplo, recientemente, en las recomendaciones del Consejo a los Programas Nacionales de Reformas al Reino de España de [2014](#) y de [2015](#))¹⁹.

¹⁹ Adicionalmente, en junio de 2015 [la Comisión Europea ha abierto expediente a España por infracción de Derecho de la UE en la transposición de la Directiva de Servicios](#). Muy recientemente, en Febrero de 2016, en [el Informe específico elaborado por los servicios de la Comisión](#) (pág. 71 y ss) se advierte del carácter restrictivo de la regulación de los servicios

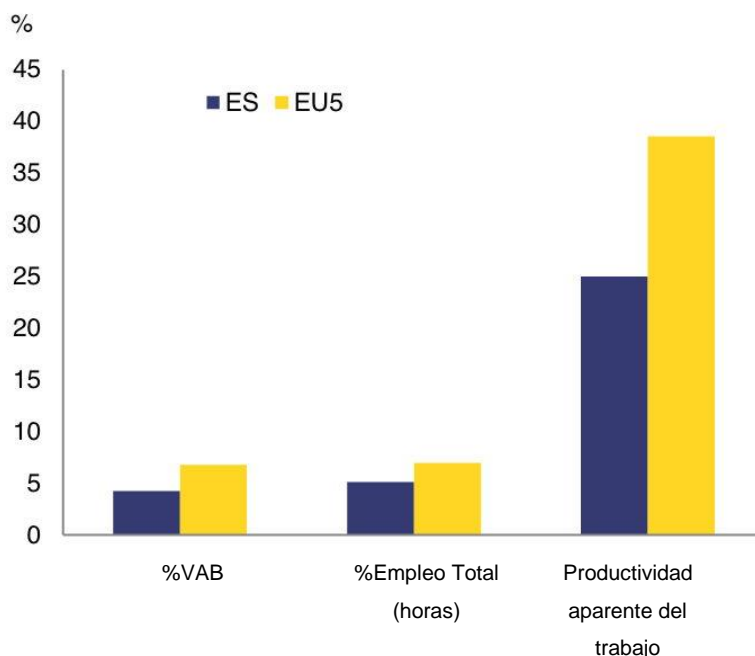
En el documento de trabajo de la Comisión Europea de 26 de febrero de 2016²⁰, se indica que la regulación de los servicios profesionales es, de media más restrictiva en España que en otros países de la UE. La Comisión reconoce que la transposición de la Directiva de Servicios redujo las barreras de acceso y de ejercicio a varias actividades de servicios, incluyendo las profesiones reguladas.

No obstante dicho progreso, los últimos indicadores de regulación del mercado de productos (*Product Market Regulation*) de la OCDE muestran que el marco regulatorio de los servicios profesionales es de media más restrictivo en España que en el conjunto de países de la UE sobre los que hay datos. La Comisión indica que esto es especialmente así en el caso de profesiones legales y contables y, en particular, en lo que concierne a las regulaciones de entrada.

profesionales en España y se apunta como causa explicativa del diferencial de productividad con respecto a otros Estados miembros.

²⁰ Vid. [COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Country Report Spain 2016 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances](#). 26 de febrero de 2016.

Figura 1: Participación de los servicios profesionales en el valor añadido bruto y en el empleo total. Productividad aparente del trabajo



Notas: (1) Valores medios 2008-2013; (2) productividad aparente del trabajo: valor añadido bruto real / horas totales trabajadas (3) EU5: media ponderada DE, FR, IT, NL y UK; (4) Sector de servicios profesionales aproximado por CNAE M_N. categorías: actividades profesionales, científicas y técnicas, administrativas y actividades de apoyo a los servicios
Fuente: Comisión Europea, Eurostat

III.2 Observaciones generales

La regulación de los servicios y colegios profesionales se encuentra en una suerte de situación de transitoriedad. No se ha completado aún la regulación comprensiva del sector que pretendía el Anteproyecto de Ley de servicios y Colegios profesionales.

En este periodo transitorio se recomienda, en primer lugar, extremar la cautela regulatoria hasta la aprobación de la nueva Ley de servicios y colegios profesionales.

En segundo lugar, se aconseja de forma previa a cualquier regulación que afecte a los Colegios y los servicios profesionales la identificación sistemática del fallo del mercado y, en su caso, de las razones de interés general que justificarían la necesidad de restringir la competencia, en cualquier profesión, con el mantenimiento, la constitución o desarrollo normativo que afecte a un Colegio profesional. Esta recomendación general es especialmente pertinente en la profesión de economista, en la cual no está justificada la reserva de actividad, ni la misma tiene amparo legal en la actualidad. En ausencia de dicha justificación

para la profesión de economista, no parecería suficientemente motivado el mantenimiento o desarrollo de Corporaciones de Derecho público como son los colegios profesionales, siendo más eficiente y menos distorsionador de la competencia la forma jurídica de asociación profesional.

El informe sobre los colegios profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios de la CNC de 2012 indicaba que en profesiones sin colegiación obligatoria, los Colegios Profesionales tienen funciones similares a las asociaciones profesionales. De hecho compiten con ellas en la representación de los profesionales. En tal caso no parece que esté justificado que los Colegios mantengan un estatus privilegiado²¹ e incluso es recomendable, por su eficiencia, su constitución como asociaciones.

En cuanto al proyecto de Estatutos del CGE que constituye el PRD objeto de informe, **se valora la mera iniciativa de aprobación** de los Estatutos Generales del Colegio de Economistas, toda vez que i) se encontraban en una situación de vacío normativo tras la derogación por la Audiencia Nacional de los Estatutos provisionales de 2013 y ii) la antigüedad y falta de adaptación de los Estatutos Generales vigentes²² de los Colegios de reciente unificación –Economistas y Titulares mercantiles- a la normativa en vigor.

No obstante, existen numerosos aspectos susceptibles de mejora desde el punto de vista de la regulación económica eficiente y la promoción de la competencia. Especialmente, i) por las remisiones en lugar de la derogación expresa del [Estatuto profesional de 1977](#) y ii) por el propio contenido de este PRD.

En el apartado de observaciones particulares se realizan las recomendaciones para mitigar o eliminar las restricciones detectadas, distinguiendo entre ambos instrumentos normativos.

III.3 Observaciones particulares al Estatuto profesional de economistas y peritos mercantiles de 1977

²¹ La LCP y otras leyes reconocen numerosos privilegios a los Colegios Profesionales frente a las asociaciones profesionales, como el carácter de Corporación pública, el carácter de autoridad competente, la denominación, el papel en las listas de peritos judiciales y listas similares, los visados y otras cuestiones que se señalan a lo largo del Informe sobre los colegios profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios de la CNC de 2012.

²² [Real Decreto 1/1998, de 9 de enero, por el que se aprueban los Estatutos Generales de Colegios de Economistas de España](#) y Decreto de 15 de diciembre de 1942 –no disponible la versión oficial publicada en el BOE por su antigüedad aunque se ha tenido acceso [a una versión publicada por un colegio territorial-](#), únicamente modificado parcialmente por el [Real Decreto 3331/1967, de 28 de diciembre](#).

El PRD, pese a que afirma²³ tener en consideración la Directiva de Servicios y su normativa interna de transposición, **no deroga expresamente, sino que incluso realiza remisiones a normativa reglamentaria contraria a la misma: el [Estatuto profesional de 1977](#)**. Éste contiene intensas restricciones al acceso y al ejercicio de actividades profesionales contrarias tanto a la normativa de transposición de la Directiva de Servicios como a los principios de regulación económica eficiente y de promoción de la competencia.

Se recuerda que de acuerdo con la Directiva en cuestión y su normativa interna de transposición (art. 5 de la [Ley Paraguas](#)), todas estas restricciones deben motivarse en cuanto a su necesidad, proporcionalidad y no discriminación en una norma con rango de ley.

A la vista del conjunto de restricciones de este [Estatuto profesional de 1977](#) que más abajo se detallan, **se recomienda la derogación expresa del Estatuto profesional de 1977 y la eliminación de cualquier remisión que se realice al mismo en este PRD.**

Se recomienda igualmente la derogación del Decreto aprobatorio de los Estatutos Generales del Colegio de Titulares Mercantiles, aprobados mediante Decreto de 15 de diciembre de 1942 y **en general de toda normativa colegial potencialmente restrictiva de la competencia** (Estatutos de Colegios territoriales, Reglamentos de régimen interior y demás instrumentos) y no adaptada a la Directiva de Servicios y a su normativa de transposición.

III.3.1. Reservas de actividad general a las profesiones de Economista y de profesores y peritos mercantiles a determinados titulados.

El [Estatuto profesional de 1977](#) establece una reserva de actividad al acceso y ejercicio de la profesión de economista y de profesores y peritos mercantiles a determinados titulados²⁴. Tal reserva de actividad profesional se realiza **no sólo de forma genérica a la profesión sino con un amplio detalle de las funciones para la que están facultados** economistas, profesores y peritos mercantiles, respectivamente²⁵. En el caso de los profesores y peritos mercantiles **la reserva**

²³ Pág.1 de la preámbulo y pág. 5 de la MAIN

²⁴ «*La profesión de Economista sólo podrá ser ejercitada, en el territorio en el territorio nacional, por quienes se hallen en posesión de los títulos de Doctor o Licenciado en Ciencias Políticas y Económicas (Sección de Economía), en Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales (Sección de Económicas y Comerciales) y en Ciencias Económicas y Empresariales. [...]*». Primer párrafo del art. 1º del Estatuto profesional de 1977.

²⁵ En los artículos 2º, 3º y 4º se delimitan las funciones propias de los economistas. En el art. 7º la de los profesores mercantiles y en el art. 10º las de los peritos mercantiles.

se agrava al exigir además de forma genérica para el ejercicio de su profesión su colegiación²⁶.

Esta CNMC recuerda el carácter especialmente restrictivo de las **reservas de actividad**. Como ha puesto la autoridad de competencia de manifiesto²⁷, las reservas de actividad, en general, **suponen una restricción a la competencia efectiva** en la prestación de estos servicios. Actúan de barrera de entrada y limitan el número y la variedad de operadores en el mercado. Privilegian a determinados profesionales²⁸ (y en algunos casos, cuando así es exigido, titulados o, además, colegiados) frente a la competencia de muchos otros operadores capacitados, técnicos competentes, **y genera múltiples efectos negativos en términos de competencia, eficiencia y bienestar**.

En particular, la reserva de actividad:

- Puede traducirse en precios ineficientes para los consumidores, superiores ante igual calidad, que 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 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.

²⁶ Cuarto párrafo del art. 1º

²⁷ En numerosas ocasiones y, recientemente, en 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](#)

²⁸ El Informe de la CNC de 2012 indicaba « Además, y en consonancia con lo ya expresado en materia de reservas de actividad, el acceso a estos Colegios no debe supeditarse a la posesión de títulos formativos concretos, sino a que el profesional cuente con la capacitación técnica que se estime necesaria, que debe poder demostrarse por cualquier vía que acredite suficientemente la preparación necesaria»

- 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.

La autoridad de competencia²⁹ **viene rechazando sistemáticamente la exclusividad per se** si no está justificada en un fallo de mercado que pueda afectar a razones de interés general y si dicha exclusividad se adecúa a los principios de proporcionalidad y no discriminación. Resulta preferible el criterio de la capacitación técnica de los profesionales (y no de una concreta titulación). La legislación además es clara al respecto: el acceso y ejercicio 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, ex art. 5.1. de la Ley Paraguas, entre otras normas³⁰. **En ningún caso en una norma de rango reglamentario como el Estatuto profesional de 1977.**

Debe subrayarse que, en líneas generales, **la profesión de economista no es una actividad con reserva de actividad. Adicionalmente, sólo tiene la consideración de profesión regulada³¹ en tres de los veintiocho Estados miembros de la UE³², en concreto en España, Grecia y Portugal.** Se trata de Estados miembros que muestran una débil productividad en sus servicios profesionales, relacionado en buena medida, según la doctrina y reconocidas instituciones económicas internacionales -incluidas las de la UE- por el carácter restrictivo de la regulación a la que insta reiteradamente a su revisión.

²⁹ Además del respaldo de la jurisprudencia 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](#)”.

³⁰ El ya citado art. 5 de la [Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado](#), exige la motivación de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión de la competencia. El art. 4 de la [Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible](#) recoge los principios de necesidad y proporcionalidad, entre otros, en el ejercicio de la iniciativa normativa.

³¹ Las profesiones reguladas son aquellas cuyo acceso o ejercicio están subordinadas directa o indirecta, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales, de acuerdo con la 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),

³² Según recoge la [base de datos de profesiones reguladas de la Comisión Europea](#) y el propio MINECO en el siguiente [enlace](#) explicativo. Llama la atención la referencia a [Orden del Ministerio de Presidencia de 19 de mayo de 1995](#), dictada en aplicación del RD 1465/1991 derogado expresamente por la disposición derogatoria única del vigente RD 1837/2008 y que transpone una Directiva de reconocimiento de títulos completamente obsoleta.

En cuanto a la **obligación de colegiación**, debe recordarse que si bien la DT 4ª de la Ley ómnibus señalaba que mientras no entre en vigor la ley que regule las profesiones con colegiación obligatoria se mantendrían las obligaciones de colegiación vigentes, se carece de una norma con rango de ley que recoja esta exigencia³³, en contra de la [Ley Paraguas](#)³⁴ (art 5).

En consecuencia, se recomienda clarificar la redacción para evitar inseguridad jurídica a los operadores y asegurar que no existe ni reserva de actividad ni obligación de colegiación para ejercer como economista en España.

III.3.2. Especial referencia a las reservas de actuaciones ante órganos judiciales, de peritaje y a la función de Administrador Concursal a profesionales colegiados.

El [Estatuto profesional de 1977](#) establece en sus arts. 6º y 8º dos reservas específicas de actividad “agravadas” ya que habilita³⁵ a que se restrinja el acceso a los profesionales colegiados. Se trata del acceso a la actividad de peritaje y a la condición de Administrador concursal, aspectos sobre el que constan diversos precedentes³⁶ de denuncias y expedientes incoados por autoridades de competencia ante restricciones al acceso.

Adicionalmente a su falta de encaje normativo y posible infracción, en su caso, de la normativa de defensa de la competencia, **las reservas de actividad citadas conllevan efectos severos en la competencia y resultan contrarias a la**

³³ Exigido ex art. 3.1. de la [LCP](#): «Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal ».

³⁴ Establece la excepcionalidad del régimen de autorización para el acceso o ejercicio a una actividad de servicios al tiempo que exige que dicho régimen excepcional sea debidamente motivado en norma legal su adecuación a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. La exigencia de colegiación no es sino una de las modalidades posibles de los regímenes de autorización.

³⁵ Aunque no se impone directamente se habilita a que se exija la condición de colegiado con la locución « *podrá requerirse la condición de Economista colegiado/Profesor Mercantil colegiado* », prevista en los art. 6º y 9º.

³⁶ Véanse los antes citados [Expte. 05/29010 COLEGIO DE ECONOMISTAS DE MADRID](#) del extinto Tribunal de Defensa de la Competencia de Madrid, [el EXPEDIENTE 01/2011 del ASUNTO “COLEGIO OFICIAL DE ECONOMISTAS DE ARAGON](#) en el que no obstante se archivó finalmente el expediente; el [EXPTE. 12/2009, COLEGIO DE ECONOMISTAS DE CATALUÑA](#), se sancionó –aunque finalizase mediante terminación convencional- la exigencia de contar con cinco años de colegiación para solicitar la inclusión en las listas de administradores concursales; o la exigencia de determinada formación para el acceso a la actividad de mediador concursal en el [SAN 03/2014 – COLEGIO DE ECONOMISTAS DE ALICANTE](#) de la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunidad Valenciana, aunque finalmente se archivaran las actuaciones.

regulación económica eficiente al no estar fundamentadas en cuanto a su necesidad y su proporcionalidad.

En particular:

i) La exigencia de colegiación para la actividad de peritaje.

Excede la eventual cobertura de la reserva de actividad que pudiera amparar la normativa procesal. El art. 340 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC) condiciona la actividad de peritaje a la posesión de una determinada titulación³⁷, pero en ningún caso a la exigencia de colegiación. La autoridad de competencia cuenta con una doctrina consolidada en cuanto a las posibles restricciones de acceso y de ejercicio a la actividad pericial³⁸ (por citar la más reciente véase el recientemente aprobado INF/CNMC/05/15 Criterios para la confección de listas de peritos arquitectos). A modo de resumen, esta doctrina se centraría en los siguientes puntos:

- La normativa procesal 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.

³⁷ «Los peritos deberán poseer el título oficial que corresponda a la materia objeto del dictamen y a la naturaleza de éste. Si se tratare de materias que no estén comprendidas en títulos profesionales oficiales, habrán de ser nombrados entre personas entendidas en aquellas materias» (Art. 340.1 de la LEC)

³⁸ [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.](#)

ii) La exigencia de colegiación para el acceso al cargo de Administrador Concursal.

Se trata de una restricción prevista también en los art. 6º y 8º del Estatuto³⁹ que excede la eventual cobertura normativa que pudiera otorgar la [Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal](#). Esta ley establece en su art. 27.1 las condiciones subjetivas para el nombramiento de administradores concursales. En su redacción original⁴⁰ establecía dicha reserva de actividad a economistas y titulados mercantiles colegiados. Sin embargo, **en ningún caso de la redacción vigente de dicha ley puede deducirse que el acceso al cargo de administrador concursal esté limitado a profesionales colegiados**. Ni de i) la redacción actual del precepto cuya entrada en vigor está supeditada a un desarrollo reglamentario que todavía no ha tenido lugar ni de ii) la redacción del precepto vigente transitoriamente hasta la aprobación de dicho reglamento⁴¹.

Además, el art. 27.3 de la Ley 22/2003 en la redacción vigente en el periodo transitorio actual, prevé expresamente que los profesionales cuya colegiación no resulte obligatoria (como es el caso de los Economistas) podrán solicitar, de forma gratuita, su inclusión en la lista en ese mismo

³⁹ La figura de Administrador concursal es equivalente a la antigua de interventor en la suspensión de pagos a la que hace referencia el [Estatuto profesional de 1977](#).

⁴⁰ «La administración concursal estará integrada por los siguientes miembros: [...] Un auditor de cuentas, economista o titulado mercantil colegiados, con una experiencia profesional de, al menos, cinco años de ejercicio efectivo [...]» Antiguo art. 27 .2º de la Ley 22/2003. Véase la redacción original en este [enlace](#).

⁴¹ La Ley 17/2014, de 30 de septiembre modifica la Ley 22/2003, de 9 de julio en las condiciones subjetivas de acceso al cargo de Administrador Concursal (art. 27). La redacción introducida i) elimina la reserva de actividad expresa a economistas, entre otras titulaciones o profesiones; ii) no obstante se remite a que los requisitos se especifiquen en vía reglamentaria y da cabida a posibles exigencias de titulaciones, experiencia, y/o superación de pruebas o cursos selectivos; iii) no obstante esa redacción no entraría en vigor hasta la aprobación del desarrollo reglamentario, por mandato de la disposición transitoria 2ª de la Ley 17/2014.

Con todo, la redacción del art. 27 de la Ley Concursal actualmente aplicable en el régimen transitorio vigente hasta la aprobación de dicho reglamentario si prevé, entre otras profesiones o titulaciones la de economista, pero en ningún caso su colegiación, como se deduce del precepto: "1. La administración concursal estará integrada por un único miembro, que deberá reunir alguna de las siguientes condiciones: [...] 2. º Ser economista, titulado mercantil o auditor de cuentas con cinco años de experiencia profesional, con especialización demostrable en el ámbito concursal. También podrá designarse a una persona jurídica en la que se integre, al menos, un abogado en ejercicio y un economista, titulado mercantil o auditor de cuentas, y que garantice la debida independencia y dedicación en el desarrollo de las funciones de administración concursal. Véase la nota explicativa de la vigencia del art. 27 en la versión consolidada de la Ley 22/2003 publicada en el BOE en el siguiente [enlace](#).

período justificando documentalmente la formación recibida y la disponibilidad para ser designados.

Se recomienda, adicionalmente a la derogación expresa del [Estatuto profesional de 1977 en los términos citados](#), **la remisión a esta CNMC para informe del proyecto de Estatuto del Administrador Concursal o desarrollo reglamentario equivalente** que se elabore en mandato del art. 27 de la Ley Concursal.

III.3.4. Reserva de la denominación de Economista a titulados colegiados.

El [Estatuto profesional de 1977](#) reserva la denominación profesional de Economista únicamente a determinados titulados que además se hallen colegiados⁴². Como puso de manifiesto la autoridad de competencia en su Estudio de 2012, esta reserva de denominación puede dificultar el ejercicio profesional de los no colegiados y por tanto limita su acceso al mercado profesional correspondiente. En consecuencia, este tipo de restricciones pueden tener un efecto equivalente a la colegiación obligatoria porque el profesional debe colegiarse para no tener una desventaja competitiva significativa respecto a los profesionales que pueden utilizar una denominación profesional adecuada. En profesiones en las que no es obligatoria la colegiación, esta clase de restricciones no tienen justificación⁴³ y deben ser eliminadas.

III.4. Observaciones particulares al PRD objeto de informe

III.4.1. Exigencia de colegiación en el Colegio donde radique el domicilio único o principal del profesional

Aunque el PRD recoge en su art. 5.1 el principio de colegiación única (basta la incorporación en un solo colegio para ejercer en todo el territorio español), obliga a continuación a que tal colegiación tenga lugar necesariamente en el Colegio en el que el profesional tenga su domicilio único o principal. Sin perjuicio de que dicha restricción pudiese encontrar acomodo en la [LCP](#)⁴⁴ de 1974, esta medida supone una restricción:

⁴² El art. 1, tercer párrafo, del Estatuto profesional de 1977 establece que “*Sólo podrán utilizar la denominación profesional de Economistas los titulados a que se refieren los dos párrafos anteriores que se hallen incorporados a los Colegios de Economistas correspondientes*”.

⁴³ La restricción también fue advertida y duramente criticada por [la doctrina económica](#).

⁴⁴ El art. 3.3 de la LCP prevé que “*Cuando una profesión se organice por colegios territoriales, bastará la incorporación a uno solo de ellos, que será el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio español*”.

- para el acceso a una actividad económica o su ejercicio basada directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador, sancionado expresamente por la [Ley de Garantía de Unidad de Mercado](#).
- a la libertad de elección del profesional de su inscripción en el Colegio profesional de su propia voluntad. Esta libre elección resultaría positiva al fomentar una competencia en precios de inscripción y/o servicios prestados entre los Colegios profesionales.

Se recomienda un replanteamiento de esta exigencia en base a los requerimientos provenientes de la normativa comunitaria y nacional de referencia, así como, por los cauces oportunos, una derogación del precepto de LCP en línea con lo anterior.

III.3.2. Titulaciones exigidas para la colegiación

El PRD establece, en su art. 34, las exigencias de titulaciones que dan derecho a la colegiación. La redacción es confusa ya que, al mismo tiempo:

- se realizan remisiones genéricas a “la titulación legalmente exigible” (apartado 1 *in fine*);
- se mantiene el derecho de colegiación a los que tuvieran reconocido el derecho a colegiarse en las dos organizaciones colegiales que se unifican, remitiéndose al [Estatuto profesional de 1977](#);
- se establece un listado de titulaciones concretas;
- contiene, asimismo, una cláusula aparentemente amplia, pero que se revela restrictiva de la competencia atendiendo a la pretensión de reserva de denominación, disponiendo que “*podrán colegiarse en el futuro quienes posean cualquier otro título universitario en el ámbito universitario en el campo de la Economía o de la Empresa*”

A este respecto **se recuerda que los Estatutos Generales no son el instrumento jurídico adecuado**, ni por naturaleza –se trata de normas emanadas de los propios colegios- ni por rango –reglamentario- **para establecer requisitos de titulación**. Como se viene insistiendo en anteriores informes de contenido análogo, dichos requisitos deben remitirse a la regulación establecida al respecto por las autoridades competentes. En relación a esta regulación, se desaconseja la remisión al Estatuto profesional de 1977 –que debería adaptarse a los principios del marco normativo vigente-, por el carácter restrictivo antes analizado.

La cláusula que parece permitir la colegiación a cualquier titulado en el campo de la Economía o de la empresa sugeriría, en otro contexto, una valoración positiva al no restringir el acceso a la colegiación a las titulaciones que los Colegios profesionales consideren.

No obstante, debe recordarse que en esta profesión no tiene justificación la reserva de actividad. Sin dicha restricción, los incentivos económicos para colegiarse son más reducidos y se fundamentan, respecto a asociaciones competidoras de economistas que no son corporación de derecho público, en la reserva de denominación.

En consecuencia, el acceso a la colegiación por parte del máximo número de titulaciones relacionadas con el campo de la economía se configura, en este caso, como un instrumento conveniente e incluso necesario para i) incrementar el número de colegiados y, ii) alegando no discriminación, poder insistir en el privilegio de la reserva de denominación para los colegiados. Dicha reserva de denominación, sin arraigo en la profesión de economista, tiene efectos perjudiciales para la competencia frente a asociaciones de economistas⁴⁵ que no están constituidas como colegios profesionales.

Debe señalarse especialmente que no puede corresponder a los Colegios decidir qué titulaciones pueden habilitar al ejercicio de la profesión.

Con todo, **se recomienda la revisión del precepto eliminando referencias a concretas titulaciones y limitando el contenido del precepto a una remisión expresa a la regulación actualizada.**

III.3.3. Funciones del CGE potencialmente restrictivas de la competencia

Aunque la MAIN del PRD (pág.6) afirma que en el proyecto de Estatutos “se *recogen de forma exhaustiva las (funciones) previstas en la [LCP](#)*”, existen un buen conjunto de funciones, recogidas en el art. 4 del PRD que, más allá de su cuestionable conformidad con las funciones que la [LCP](#) atribuye, son restrictivas de la competencia. En particular:

- Actuación ante los poderes públicos al objeto de canalizar iniciativas que puedan contribuir a *dignificar* la profesión (art. 4.1.c). Se advierte del incierto recorrido que puede tener la interpretación del precepto y su dimensión restrictiva, en su caso, de la competencia. Se recomienda la eliminación.
- *Representación* de la *profesión* de economista y de titulares mercantiles (4.1.h). Se recomienda extremar la cautela en su ejercicio de forma que a la postre no menoscabe los intereses de consumidores y usuarios⁴⁶, cuya

⁴⁵ Por ejemplo, la [Asociación Española de Economía](#).

⁴⁶ Fin recogido en el art. 3.c) del proyecto de Estatutos, reiterando el art. 1.3 de la [LCP](#)

protección es igualmente uno⁴⁷ de los fines esenciales de los Colegios profesionales. De interés sería replantearse el mantenimiento de la denominación de la profesión de “titulares mercantiles”.

- Prestación de *servicios* comunes con objeto de la promoción profesional, perfeccionamiento técnico y profesional y otros. (4.1.m⁴⁸). En la línea de informes previos, 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 y en ningún caso erigirse en prestadores de servicios. Además, si los servicios que prestara el Colegio entraran dentro del ámbito profesional de los colegiados introducirían previsiblemente una distorsión en el mercado.

En el caso de la prestación de servicios formativos o de perfeccionamiento técnico y profesional se recuerda que deben tener un carácter voluntario, no suponer en caso una barrera⁴⁹ a actividades profesionales (como las de peritaje o administrador concursal, por ejemplo) y su coste debe recaer únicamente en quien los recibe.

- “Organizar o perfeccionar o colaborar en la aplicación de *sistemas de coberturas de riesgos* (art. 4.1.n)⁵⁰”. Se recomienda revisar la redacción, en la línea de lo advertido en informes previos, de forma que se garantice que no se va a tratar de un servicio obligatorio para los colegiados y se haga referencia al sometimiento pleno a la normativa de competencia

⁴⁷La autoridad de competencia ya advirtió en 1992 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”.

⁴⁸ «*Fomentar y organizar, en su ámbito específico, actividades y servicios comunes que tengan por objeto la promoción profesional, cultural, así como el fomento de la ocupación, el perfeccionamiento técnico y profesional, el desarrollo de los sistemas de información y otros análogos.*»

⁴⁹ Existen precedentes de actuaciones de colegios profesionales que establecen barreras al ejercicio de la actividad en forma de cursos formativos preceptivos. Véase el [UM/049/15](#), en el que se denunciaba la práctica de un Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de incluir únicamente en el listado de colegiados aquellos que habían realizado el curso en cuestión organizado por el colegio y no exigido por la normativa.

⁵⁰ *Organizar o perfeccionar, si ya estuviesen implantados, con carácter nacional, instituciones y servicios de asistencia y previsión, y colaborar con las Administraciones Públicas para la aplicación a los profesionales colegiados de sistemas de Seguridad Social y de coberturas de riesgos más adecuados (art. 4.1.n).*

- Adopción de medidas conducentes a evitar el *intrusismo profesional*⁵¹ (4.1.ñ). Aunque pudiese retrotraerse a la [LCP de 1974](#), pueden llegar a constituir barreras a la entrada injustificadas y desproporcionadas que podrían, en su caso, infringir la normativa de defensa de la competencia y la Ley de Garantía de Unidad de Mercado. Se recomienda, reconsiderar la redacción y extremar la vigilancia sobre su utilización, en especial en profesiones sin colegiación obligatoria como la de economista.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El sector de Colegios y servicios profesionales requiere una profunda reforma normativa todavía pendiente. Dicha reforma, en opinión de la CNMC, 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 fundadas 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.

También durante este período transitorio resulta imprescindible evitar restricciones injustificadas tanto al acceso como al ejercicio de una actividad. 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.

Dentro del conjunto de restricciones, la reserva del ejercicio profesional o de ciertas actividades únicamente a determinados profesionales que cuenten con una titulación concreta, en lugar de la competencia técnica necesaria que sería exigible, resultan especialmente restrictivas. Esta restricción se agrava si la reserva, adicionalmente, privilegia en exclusiva a los colegiados en el respectivo Colegio Oficial (colegiación obligatoria).

En relación con el PRD remitido para informe, se recomienda revisar una serie de aspectos susceptibles de mejora por su falta de adecuación a los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión competitiva.

⁵¹ El encubrimiento del intrusismo profesional es también considerado una infracción muy grave (art. 41.1.b).

Tales restricciones se encuentran en el propio proyecto de Estatutos y, especialmente, en el Estatuto profesional de economistas y titulares mercantiles de 1977 que el PRD no deroga expresamente, provocando disfunciones:

- a) El Estatuto profesional de 1977 en particular establece las siguientes restricciones a la competencia:
 - **Reserva el acceso a la profesión de economista y de profesores y peritos mercantiles** a determinados titulados. La exclusividad *per se* es rechazable. Resulta preferible el criterio de la capacitación técnica de los profesionales o técnicos competentes. Además, sólo tendría cabida en una norma con rango de ley previa justificación del fallo de mercado que pueda afectar a razones de interés general y adecuación de dicha restricción a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Resulta difícilmente justificable tanto la reserva de actividad como la de denominación. Se recuerda que la profesión de economista solo tiene la consideración de profesión regulada dentro de la UE en España, Grecia y Portugal.
 - **Reservas de actuaciones ante órganos judiciales, de peritaje y a la función de Administrador Concursal a profesionales colegiados.** No cuentan con cobertura legal, ni en la normativa procesal ni en la Ley concursal. Constituyen una restricción severa a la competencia no fundamentada ni en su necesidad ni en su proporcionalidad y no discriminación.
 - **Reserva de denominación** de la profesión de economista a colegiados. Constituye una restricción de efecto equivalente a la exigencia de colegiación obligatoria y discriminatoria con las asociaciones de economistas que no tienen la forma jurídica de Corporación de derecho público.

Se recomienda: i) **la derogación expresa del Estatuto profesional de 1977** y con ello del conjunto de restricciones detectadas; ii) **la adaptación de la normativa colegial potencialmente restrictiva** de la competencia y no adaptada a la normativa de transposición de la Directiva de Servicios; iii) **la elaboración del listado de peritos y de administradores concursales bajo los criterios sentados por la CNC y la CNMC en informes previos:** listas abiertas a todos los profesionales técnicamente capacitados y sin incluir requisitos adicionales y potencialmente restrictivos de los estrictamente previstos por la ley; iv) **la remisión para Informe de la CNMC del proyecto de Estatuto del Administrador Concursal** o desarrollo reglamentario equivalente.

- b) El proyecto de Estatutos propiamente objeto de este informe contiene entre otras las siguientes restricciones cuya redacción se recomienda revisar:
- **Exigencia de colegiación en el Colegio donde radique el domicilio único o principal del profesional.** Sin perjuicio de su posible conformidad con las funciones establecidas en la [LCP de 1974](#), supone una restricción para el acceso a una actividad económica o su ejercicio basada directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador (en posible contradicción con la Ley de Garantía de Unidad de Mercado). También supone una limitación a la libre elección del profesional que dificulta e incluso impide competencia en los precios de inscripción y/o servicios prestados entre los colegios profesionales. **Se recomienda un replanteamiento de esta exigencia.**
 - **Titulaciones exigidas para la colegiación.** Los Estatutos Generales no son el instrumento jurídico adecuado para establecer requisitos de titulación. Se recomienda la revisión del precepto eliminando referencias a concretas titulaciones y limitando el contenido del precepto a una remisión expresa a la regulación actualizada.
 - Se recomienda cautela en la interpretación y aplicación de determinadas funciones que podrían considerarse en su caso **potencialmente restrictivas de la competencia** (como *actuaciones para dignificar la profesión; representación de la profesión; prestación de servicios, en especial aquellos de carácter formativo; adopción de medidas para evitar el intrusismo profesional; etc.*) y, en determinados casos, su eliminación.

