



## **INFORME FUNCIÓN CONSULTIVA: FC 2/2013 - OBSERVACIONES DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA COMPETENCIA AL ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS Y COLEGIOS PROFESIONALES**

PLENO: Informe Función Consultiva observaciones desde el punto de vista de la competencia al anteproyecto de ley de servicios y colegios profesionales.

D. Francisco Hernández Rodríguez, presidente.

D. Fernando Cachafeiro García, vocal.

En Santiago de Compostela, a 12 de septiembre de 2013.

Vista la solicitud de informe formulada por la Consellería de Facenda (Secretaría Xeral Técnica e do Patrimonio), el Pleno del Consello Galego da Competencia, con la composición expresada al margen y siendo relator su presidente, D. Francisco Hernández Rodríguez, acordó emitir el presente Informe, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1 de la *Ley 1/2011, del 28 de febrero, reguladora del Consello Galego da Competencia*.

### **I. INTRODUCCIÓN**

Con fecha del 10 de septiembre de 2013, la Consellería de Facenda (Secretaría Xeral Técnica e do Patrimonio) solicitó al Consello Galego da Competencia que emitiese informe sobre el Anteproyecto de ley de servicios y colegios profesionales, sometido a exposición pública por el Ministerio de Economía y Competitividad, tras su aprobación por el Consejo de Ministros.

### **II. FINALIDAD DE LA NORMA**

Como se reconoce expresamente en la exposición de motivos, el presente Anteproyecto forma parte de las reformas estructurales recogidas en la Estrategia Española de Política Económica, lanzada en septiembre de 2012 y actualizada en



abril de 2013, que tiene por objetivo aportar más flexibilidad y competencia a la economía, ayudar a contener los márgenes y costes empresariales, mejorar la calidad de los factores productivos y facilitar la asignación de recursos hacia los sectores más competitivos.

El proyecto se considera complementario de las restantes reformas estructurales, entre las que cita de modo expreso el proyecto de ley, actualmente en tramitación en las Cortes Generales, de Garantía de Unidad de Mercado, sobre el que este Pleno emitió también en su día, informe consultivo [Informe función consultiva: FC 1/2013 - Observaciones desde el punto de vista de la competencia al anteproyecto de ley de garantía de la unidad de mercado, de 05 de febrero de 2013].

La importancia de la reforma es innegable, no sólo por la trascendencia económica del sector servicios en la actividad económica, sino también por la imbricación social de estas actividades y los profesionales que las realizan en la sociedad, siendo evidentes los efectos positivos que su apertura a la competencia puede representar, limitando las eventuales restricciones al mínimo estrictamente necesario por razones de interés general y ponderando, en su caso, la debida proporcionalidad de las mismas con el objetivo de interés general que puede justificar su imposición.

### **III. VALORACIÓN DEL CONSELLO GALEGO DA COMPETENCIA**

El Consello Galego da Competencia valora el Anteproyecto de forma muy positiva ya que crea un marco regulatorio moderno de los servicios profesionales, plenamente coherente con los principios de libre mercado, libertad de empresa y libre competencia. La liberalización de la prestación de servicios profesionales y su ejercicio en un marco de libre competencia será, sin duda, un elemento que contribuirá a dinamizar nuestra economía a la vez que favorece a los consumidores y usuarios.



El Anteproyecto sigue la senda marcada en su día por la Directiva de Servicios (2006) y su transposición al ordenamiento jurídico nacional mediante la Ley Paraguas (2009) y la Ley Ómnibus (2009) que tuvieron también su reflejo en el plano autonómico gallego.

La regulación conjunta en la misma Ley de las actividades profesionales y de los colegios profesionales debe considerarse un acierto por el elevado nivel de imbricación existente entre ellas.

### **1. Acceso y ejercicio a las actividades profesionales y profesiones**

El Consello Galego da Competencia considera acertado que el principio general que inspira el nuevo marco regulador que trata de establecer la norma propuesta sea el de libertad de acceso y libertad de ejercicio de toda actividad profesional y profesión, así como que el mismo se complemente por el de igualdad de trato y no discriminación y por el de eficacia en todo el territorio nacional que reconoce la capacidad para ejercer en todo el territorio nacional de los profesionales con independencia de donde se haya accedido a la actividad profesional.

Para el Consello estos principios son plenamente coherentes con los compromisos adquiridos en el marco de la Unión Europea y nos permitirán, si se desarrollan de manera adecuada, ganar eficiencia y mejorar el funcionamiento competitivo de nuestros mercados.

En consecuencia, las eventuales restricciones que se puedan imponer deben quedar claramente supeditadas al principio de legalidad (mediante ley formal) en la que se debe justificar adecuadamente las razones de interés general que las hagan precisas y debe garantizarse, en todo caso, la proporcionalidad de las mismas con el fin o fines de interés general que las amparan. Sólo así, como claramente se recoge en el propio texto del proyecto, se podrá evitar “la proliferación de barreras de entrada poco justificadas o determinadas sólo por los intereses particulares de algún colectivo en perjuicio de otros.”



## 2. Organizaciones colegiales

Uno de los principales problemas de la actual regulación de los colegios profesionales en España es la existencia, bajo una misma denominación y regulación, de diversos tipos de colegios con características muy diferentes. El problema no es sólo que haya colegios de pertenencia obligatoria y no obligatoria sino que, tal y como se afirma en la propia exposición de motivos del Anteproyecto, “conviven colegios de actividades profesionales libres que no requieren ninguna cualificación, colegios que se refieren a actividades reservadas pero que no requieren de un título universitario (requieren otro tipo de cualificación), y colegios que se refieren a actividades profesionales tituladas”.

El Anteproyecto supone un avance notable en relación al régimen actualmente vigente, basado en la Ley de 1974, varias veces modificada. Así, se acota la colegiación obligatoria a las denominadas “profesiones tituladas” y se establece un mapa de colegiaciones obligatorias en la Disposición Adicional Primera.

Se debe tener en cuenta que, tal y como ha afirmado la Comisión Nacional de la Competencia, la colegiación obligatoria constituye un requisito de acceso a la actividad de importantes consecuencias, porque además de exigir al profesional el pago de unas cuotas de inscripción y periódicas, le somete al régimen colegial de control y ordenación de la actividad. Así pues, el acceso a la condición de colegio con colegiación obligatoria debe ser necesariamente muy restrictivo y atenerse de forma estricta a los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, en consonancia con lo establecido por la Ley Paraguas.

Pero si el Anteproyecto resuelve de forma satisfactoria la regulación de los colegios profesionales de pertenencia obligatoria, no puede decirse lo mismo de los colegios de profesiones en las que no cabe la colegiación obligatoria. En profesiones sin colegiación obligatoria, los colegios profesionales cumplen funciones muy similares, sino idénticas, a las de las asociaciones profesionales por lo que hay que reflexionar acerca de si es necesario dotar a estos colegios del estatus privilegiado que supone la naturaleza de corporación pública y el carácter,



en ocasiones de autoridad competente o el papel en las listas de peritos judiciales y listas similares y que es propio de los colegios de colegiación obligatoria.

Uno de los principales problemas de la regulación actual de los colegios profesionales en España es la práctica asimilación entre los colegios de pertenencia obligatoria y los de colegiación voluntaria. Mientras que los primeros son verdaderas corporaciones de derecho público y pueden tener en ocasiones la naturaleza de autoridad competente, los segundos se asemejan mucho más a las asociaciones profesionales con las que compiten en la representación de la profesión.

Una prueba de que bajo la denominación “colegio profesional” conviven instituciones de naturaleza diversa es que el propio Anteproyecto, en su artículo tercero, se muestra incapaz de definir colegio profesional. Resulta cuando menos sorprendente que defina términos como “profesional”, “profesión regulada”, “profesión colegiada” o “profesión titulada” y no defina “colegio profesional”. Sólo define “organización colegial” para decir que es un conjunto de corporaciones colegiales. Es decir ante las evidentes dificultades, el Anteproyecto opta por obviar la definición.

Los redactores del Anteproyecto, en la Disposición Adicional Octava dejan entrever su convicción de que los colegios profesionales de colegiación voluntaria deberían convertirse en asociaciones profesionales cuando recogen expresamente la posibilidad de que el Gobierno pueda adoptar medidas de apoyo y fomento a esta conversión.

Más aún, no sólo se prefiere que en las profesiones sin colegiación obligatoria los colegios se transformen en asociaciones profesionales sino que, a veces, da la sensación de que el Anteproyecto está redactado pensando exclusivamente en los colegios de pertenencia obligatoria. Así, el art. 34.2 a) atribuye a los colegios en general la defensa de la profesión ante la Administración, Tribunales etc. Esta función, indiscutible en relación con los colegios de pertenencia obligatoria, está fuera de lugar en aquellas profesiones de colegiación no obligatoria en las que un



colegio conviva con asociaciones profesionales, que representan a la profesión de forma tan legítima como el colegio.

Asimismo, la referencia en varios artículos de la Ley a las profesiones colegiadas como aquellas para cuyo ejercicio se exige la colegiación puede conllevar a error en relación a las restantes profesiones en las que hay colegios profesionales pero, sin embargo, no son profesiones colegiadas.

Tampoco parece adecuado, si se pretende fomentar la conversión de los colegios de pertenencia no obligatoria en asociaciones profesionales, el que se les exima de la obligación de auditar sus cuentas y, en general, del sistema de control de cuentas que el artículo 49 impone exclusivamente a los colegios de pertenencia obligatoria.

Es decir, nos encontramos ante un texto que regula adecuadamente los colegios de pertenencia obligatoria pero que presenta importantes lagunas en relación a los colegios de pertenencia voluntaria.

Desafortunadamente, el Anteproyecto deja pasar la ocasión de ordenar y clarificar de forma definitiva la regulación de los colegios profesionales en España al permitir la coexistencia y regular de forma prácticamente uniforme los colegios de pertenencia obligatoria y los de pertenencia voluntaria, discriminando a las asociaciones profesionales en relación a estos últimos.

En opinión del Consello Galego da Competencia, el Anteproyecto debería optar por una de las siguientes vías al regular los colegios profesionales.

- 1.- Reservar la denominación y estatus de colegio profesional para los colegios de colegiación obligatoria, obligando a todos los demás a convertirse en asociaciones profesionales en un plazo determinado.
- 2.- Si se opta por mantener la denominación de colegios profesionales también para los de pertenencia voluntaria, en este caso estos colegios deberían



regularse de forma totalmente separada, sin que se les atribuyese la condición de corporaciones de derecho público.

## VI. –CONCLUSIONES

1.- El Anteproyecto debería reservar la denominación “colegio profesional” y la condición de corporación de derecho público para los colegios de pertenencia obligatoria

2.- Si se opta por mantener la denominación de colegio profesional también para los de pertenencia no obligatoria, éstos deberían regularse de forma totalmente independiente, sin tener la condición de corporaciones de derecho público y sin que se les atribuya la representación de la profesión, discriminando a las asociaciones profesionales con las que pueden convivir y competir.

3.- Si se mantiene un régimen muy similar al de los colegios de pertenencia obligatoria y la condición de corporaciones de derecho público, nada justifica que se exima a los colegios de colegiación no obligatoria del régimen de control de cuentas que el artículo 49 impone sólo a los colegios de pertenencia obligatoria.

4.- No se puede atribuir a todos los colegios sin distinción la representación de la profesión ante la Administración y los Tribunales. En este sentido hay que modificar el artículo 34.2. a) para que esta función se atribuya de forma exclusiva a los colegios de pertenencia obligatoria.

5.- La referencia a las “profesiones colegiadas” como aquellas para cuyo ejercicio es imprescindible la colegiación sería adecuada en un escenario en el que sólo hubiese colegios de colegiación obligatoria. Sin embargo, en un escenario como el nuestro, en el que existen innumerables colegios de pertenencia voluntaria en profesiones que, de acuerdo con el texto del Anteproyecto, no son colegiadas resulta bastante confusa.



6.- Tal y como queda de manifiesto de forma expresa a lo largo del texto no sólo de este Anteproyecto sino también de la normativa comunitaria, la regulación del ejercicio de las actividades profesionales y de la creación y actuación de los colegios afecta de forma muy seria a la libre competencia. Teniendo en cuenta que en la nueva Ley 3/2013, de 4 de junio de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ha desaparecido el informe preceptivo de este organismo en relación con las normas que afecten a la libre competencia, sería deseable que el Anteproyecto contemplase la obligación de que la aprobación de cualquier nueva norma o la modificación de una norma existente que afecte directamente a estas materias sea informada de forma preceptiva y no vinculante por la correspondiente autoridad de competencia, ya sea estatal o autonómica.