

**ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS Y COLEGIOS  
PROFESIONALES  
MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO**

**11 DE NOVIEMBRE DE 2014**

**Esta memoria de análisis de impacto normativo agrupa, tal y como establece el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, los tres informes exigidos por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno: el informe sobre la necesidad y oportunidad de la norma, la memoria económica y el informe de impacto por razón de género. Los contenidos de la memoria se irán actualizando y completando a medida que avance el proceso de tramitación de la propuesta.**

# MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS Y COLEGIOS PROFESIONALES

## RESUMEN EJECUTIVO

|  |   |              |            |
|--|---|--------------|------------|
| <b>Ministerios proponentes</b>               | Ministerio de Economía y Competitividad   | <b>Fecha</b> | 11-11-2014 |
| <b>Título de la norma</b>                    | Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales   |              |            |
| <b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>           |   |              |            |
| <b>Objetivos que se persiguen</b>            | <p>El objetivo principal de la reforma propuesta es mejorar la regulación de servicios y Colegios Profesionales, mantener las ganancias de competitividad de nuestra economía obtenidas durante la crisis a través de la generación de una mayor competencia que impida la erosión de tales ganancias a medida que la economía se vaya recuperando, así como el fomento de la empleabilidad y la productividad.</p> <p>Asimismo con esta reforma se pretende lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aplicación de los principios de buena regulación relacionados con la libertad de acceso y ejercicio de los servicios profesionales.</li> <li>Modernización del marco de los Colegios Profesionales.</li> <li>Mejora de la protección de los consumidores y usuarios.</li> </ul> |              |            |
| <b>Principales alternativas consideradas</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Mantener el marco legislativo existente.</li> </ul>  |              |            |
| <b>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</b>         |   |              |            |
| <b>Tipo de norma</b>                         | Anteproyecto de Ley   |              |            |
| <b>Estructura de la norma</b>                | <p>La ley consta de cincuenta y cuatro artículos estructurados en un título preliminar y tres títulos, catorce disposiciones adicionales, siete disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y doce disposiciones finales.</p> <p>El título preliminar señala el objeto, ámbito de aplicación y definiciones básicas. En particular se define lo que se entiende por conflicto de interés y razón de interés general a efectos de esta Ley.</p> <p>El capítulo I del título I, con el objetivo de fijar un marco regulador para los servicios profesionales, establece el principio general de libertad de acceso y libertad de ejercicio de toda actividad profesional y profesión.</p>   |              |            |

|  |  |
|--|--|
|  | <p>En lo que se refiere al acceso, en el capítulo II de este título I, se fija un marco ordenado en el que las restricciones sólo puedan establecerse por Ley, cuando se justifique por razones de interés general y resulte proporcionado.</p> <p>En particular, las restricciones de acceso que exijan la posesión de un determinado título académico oficial de educación superior (profesión titulada) requieren que esté justificado por motivos de interés general.</p> <p>En el capítulo III de este título I se establece que las condiciones de ejercicio de las profesiones sólo podrán regularse mediante una disposición general, declarando el principio general de libre compatibilidad entre actividades y profesionales, salvo que una ley disponga otra cosa.</p> <p>En el capítulo IV del título I se recoge un catálogo de derechos y deberes de los profesionales. Se pretende en este capítulo garantizar y potenciar la calidad de los servicios profesionales y reforzar la protección y seguridad de los consumidores.</p> <p>El título II de la ley establece el marco jurídico básico de las Organizaciones Colegiales.</p> <p>El capítulo I recoge las disposiciones referentes a los Colegios Profesionales: su definición y fines, la forma de creación, los requisitos que han de satisfacerse para que una ley exija colegiación obligatoria en el ejercicio de una profesión o actividad propia de ésta, la denominación de los Colegios, la determinación de su ámbito territorial, los preceptos referentes a la fusión, absorción, segregación, cambio de denominación, disolución de Colegios y las funciones que les corresponden, señalando expresamente aquellas que tienen la consideración de públicas. Además, se establece la regulación de determinados servicios a realizar por los Colegios: los servicios de atención a los colegiados y a los consumidores y usuarios y el visado colegial. Finalmente, se recoge el régimen electoral colegial así como el principio de funcionamiento democrático, donde se aclara que el sufragio activo y pasivo en las elecciones de los miembros de los órganos de gobierno sólo puede corresponder a personas físicas.</p> <p>El capítulo II del título II trata de los Consejos Generales. Éstos, en aquellos Colegios de estructura múltiple, se configuran como órganos de representación y coordinación de los diferentes Colegios, que garantizan la coherencia y homogeneidad en la ordenación de la profesión.</p> <p>El capítulo III recoge las disposiciones comunes al conjunto de la organización colegial, entendida ésta como el conjunto de corporaciones colegiales de una determinada profesión. Así, se sujeta a estas corporaciones a la normativa de competencia y se regulan sus relaciones con la Administración Pública que corresponda, según los criterios fijados.</p> |
|--|--|

Se hace referencia al régimen disciplinario recogiendo las infracciones muy graves y el ejercicio de las funciones disciplinarias por parte de las corporaciones. Se establece la prohibición general de recomendación de honorarios por parte de las organizaciones colegiales y que presten servicios correspondientes a las actividades profesionales propias de sus colegiados, salvo que la ley disponga otra cosa. Se fija la obligación de que las organizaciones colegiales dispongan de una página web para que, a través de la ventanilla única los profesionales puedan realizar todos los trámites para la colegiación o baja, así como obtener de forma directa y pública una serie de información relevante, en aras a aumentar la transparencia de estas organizaciones. Con el mismo objetivo, se regula el contenido y la obligatoriedad de publicación de la Memoria anual por parte de las corporaciones colegiales. Finalmente, se fija el régimen aplicable a los actos de los órganos de los Colegios y de los Consejos Generales sujetos al Derecho Administrativo.

Por último, en el capítulo IV se recoge con carácter general el régimen económico y contable de las corporaciones colegiales, y con carácter particular, de los Colegios de pertenencia obligatoria. Respecto a éstos, se establece la voluntariedad para el colegiado de la suscripción de los seguros colegiales y de los servicios de protección social complementaria a través del Colegio. Además, como garantía de un mayor control contable, se recoge la obligatoriedad de auditoría y se prevé que cuenten con un sistema de control interno que garantice la adecuada intervención y contabilización de todos los actos y documentos de los que se deriven derechos y obligaciones de carácter económico. La ley prohíbe la exigencia de cuota de inscripción o colegiación, o pago de efecto equivalente, con independencia de su denominación.

En relación con la cuota periódica, se establece que deberá ser suficiente para garantizar el sostenimiento de las funciones públicas. Además, se fija un techo para la misma, si bien se prevé la posibilidad de superarlo, siempre que así lo decida la Asamblea colegial. Se prevé la posibilidad de que el Gobierno revise el importe máximo.

Por último el título III recoge una serie de disposiciones destinadas al refuerzo de la calidad de los servicios y la protección de los consumidores y usuarios de los servicios profesionales. Así, se establecen determinadas disposiciones destinadas al fomento de los mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos, al impulso de la transparencia y a la formación continua de los profesionales. Específicamente, y siguiendo el mandato dado a las Administraciones Públicas en el artículo 26 de la Directiva de Servicios, se recogen determinadas previsiones respecto a los sistemas de certificación de profesionales como mecanismos para garantizar una mayor información de los consumidores sobre los conocimientos y experiencia de los profesionales que

contratan.

Las disposiciones adicionales regulan una serie de aspectos complementarios necesarios para la aplicación e impulso de lo dispuesto en esta ley. En particular, entre otras cuestiones, se concretan las actividades profesionales para cuyo ejercicio es obligatoria la previa inscripción en un Colegio Profesional. Se refuerza la regulación, en el ámbito de la contratación del sector público para evitar que se introduzcan restricciones al ejercicio profesional más allá de lo previsto en la ley. Se establece la facultad de control documental de las Administraciones Públicas a través de convenios o contratación de servicios con Colegios Profesionales u otras entidades. Se fija un periodo de dos años para que los Colegios de ámbito territorial estatal de colegiación obligatoria y los Consejos Generales de Colegios de colegiación obligatoria desarrollen el esquema de certificación de profesionales previsto en la ley. Se establece la creación de un Registro de peritos judiciales que dependerá del Ministerio de Justicia. Se fijan regímenes especiales en atención a las características específicas de profesionales en el ámbito público. Se crea una Comisión de Reforma de las Profesiones que deberá realizar informes con carácter preceptivo sobre las nuevas propuestas de ley de atribuciones relativas al acceso a actividades profesionales o profesiones y a la reserva de funciones conforme a los criterios y principios establecidos en esta ley. Se establecen determinadas consideraciones respecto al régimen de previsión social de los profesionales titulados que ejercen su actividad por cuenta propia. Por otro lado, se fija el referido techo máximo de la cuota colegial, previendo la posibilidad de revisión por parte del Gobierno y se crea un grupo específico que deberá realizar una propuesta relativa a las atribuciones profesionales en el ámbito de la ingeniería, manteniéndose mientras tanto la vigencia de la normativa al respecto. Asimismo, se establecen los criterios que deberá seguir el Gobierno para revisar el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales. Además, se determina la consideración de ciertos titulados como técnicos competentes a los efectos de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. Por último, se difiere en tres años la aplicación de la incompatibilidad en el desempeño de cargos de administración y dirección en las mutualidades de previsión social en las que la corporación colegial tenga la condición de socio protector, prevista en el articulado, para los cargos directivos de las corporaciones colegiales.

La disposición transitoria primera se refiere a las reglas a aplicar a los Colegios Profesionales existentes durante el proceso de adaptación de sus estatutos a lo previsto en esta Ley. Por su parte, la disposición transitoria segunda establece la necesaria adaptación a la ley de la normativa colegial, así como el derecho de los profesionales y de las sociedades profesionales a solicitar la baja en el Colegio Profesional correspondiente a partir del 31 de diciembre de 2014, si tras la

entrada en vigor de lo previsto en esta ley, quedan excluidos de la obligación de colegiación. La disposición transitoria tercera se recoge el régimen transitorio aplicable a los habilitados de clases pasivas. La disposición transitoria cuarta establece la aplicación de los criterios previstos en relación al arancel de derechos de los procuradores a todas las actuaciones o procedimientos en tramitación que se inicien a partir de la entrada en vigor de esta ley. En la disposición transitoria quinta se establece un régimen de mantenimiento del statu quo del carácter colegial de los Colegios creados con anterioridad a esta ley. Por otra parte, la disposición transitoria sexta recoge el necesario régimen transitorio derivado de la modificación de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales. Por último, la disposición transitoria séptima establece, en relación a la limitación del mandato de los cargos directivos de las corporaciones colegiales, que aquellos que cuando entre en vigor de la ley lleven ejerciendo el cargo durante un periodo superior al previsto, continuarán en su cargo hasta la finalización del mandato en curso o hasta que ocurran los supuestos de cese o dimisión previstos en la normativa aplicable. La disposición derogatoria recoge una cláusula derogatoria general y la derogación expresa de la Ley 2/1974, de 13 de febrero. Además, se prevé expresamente la continuidad de la vigencia de un listado de normas que resultan compatibles con lo previsto en esta ley respecto al mantenimiento de determinadas reservas de actividad y de restricciones de acceso.

Como cierre del texto se presentan doce disposiciones finales, entre las que se incluyen las modificaciones de varias leyes. En concreto:

En el marco de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, se aclara que el uso público de la cualidad de profesional colegiado por una persona que no esté efectivamente colegiada se considerará práctica comercial desleal por engañosa.

Asimismo, se modifica la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria para aportar el respaldo legal requerido a la regulación reglamentaria de desarrollo sobre exigencias de cualificación previa en este ámbito.

Se modifica la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, para establecer un único título profesional de abogado y procurador que habilite para el ejercicio de ambas profesiones.

Se modifica la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales, para eliminar como requisito de creación de estas sociedades la exigencia de colegiación obligatoria en la actividad profesional que constituya su objeto social, así como

|                        |  |
|------------------------|--|
|                        | <p>para permitir expresamente a las sociedades profesionales multidisciplinares el ejercicio simultáneo de la abogacía y la procura.</p> <p>Asimismo, para una mejor protección del consumidor, se introduce en el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, una nueva infracción, consistente en el ejercicio irregular de la profesión, cuando afecte o pueda suponer un riesgo para los consumidores y usuarios.</p> <p>Finalmente, se realiza un mandato al Gobierno para que lleve a cabo una modificación del Real Decreto 823/2008, de 16 de mayo, por el que se establecen los márgenes, deducciones y descuentos correspondientes a la distribución y dispensación de medicamentos de uso humano.</p> <p>El resto de disposiciones finales incluyen las previsiones relacionadas con el título competencial, la adaptación de las disposiciones con rango legal y reglamentario, la habilitación normativa y la entrada en vigor de la ley.</p>   |
| <p><b>Informes</b></p> | <p>El Anteproyecto fue sometido a un periodo de información pública desde el 5 de agosto hasta el 23 de septiembre de 2013 a través de la página web de MINECO.</p> <p>Además, el Anteproyecto se remitió para informe a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a <b>Las Comunidades Autónomas</b> (disposición transitoria cuarta de 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).</li> <li>b <b>Los Consejos Generales de Colegios.</b> (artículo 9.1.i de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.)</li> </ul> <p>Asimismo el Anteproyecto se remitió para informe preceptivo a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>c <b>Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Competitividad</b> (artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).</li> <li>d <b>Consejo Económico y Social</b> (artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social).</li> <li>e <b>Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia</b> (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).</li> <li>f <b>Consejo de Consumidores y Usuarios</b> (artículo 39 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, y otras leyes</li> </ul> |

|   |   |
|---|---|
|   | <p>complementarias y el artículo 2, apartado a) del Real Decreto 487/2009, de 3 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 894/2005, de 22 de julio, por el que se regula el Consejo de Consumidores y Usuarios).</p> <p>g <b>Comisión Nacional de Administración Local</b> (artículo 118.1.A.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local).</p> <p>h <b>Comisión Nacional de Seguridad y Salud</b> (artículo 13 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales)</p> <p>i <b>La Agencia Española de Protección de datos</b> (artículos 37 de la Ley Orgánica, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y 5.b) del Estatuto de la Agencia, aprobado por Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo).</p> <p>Por último, el anteproyecto se remitió a <b>las Secretarías Generales Técnicas de todos los Ministerios para informe</b>.</p> <p>Asimismo, el anteproyecto fue sometido a <b>Dictamen del Consejo de Estado</b>.</p>                                     |
| <b>ANÁLISIS DE IMPACTOS</b>                       |   |
| <p><b>Adecuación al orden de competencias</b></p> | <p>La ley se dicta al amparo de las siguientes reglas del artículo 149.1, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de:</p> <p>(1ª) Condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales.</p> <p>(8.ª) Reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas.</p> <p>(13ª) Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.</p> <p>(16ª) Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.</p> <p>(18º) Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y la legislación básica sobre contratos.</p> <p>(30ª) Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del <a href="#">artículo 27 de la Constitución</a>, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.</p> |

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Impacto económico y presupuestario</b></p> | <p>La propuesta tendría beneficios económicos positivos en el largo plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por el lado de la demanda, el consumo y la inversión se verían beneficiados por el mantenimiento de la competitividad recuperada durante la crisis y la reducción de los márgenes de precios.</li> <li>• Por el lado de la oferta, una liberalización del sector fomentaría el empleo y mejoraría la productividad.</li> </ul> <p>Para cuantificar el impacto de la ley sobre las principales variables macroeconómicas se ha partido de la relación, tanto teórica como empírica, existente entre el grado de regulación y los márgenes empresariales. En particular, se ha estimado una regresión entre los índices regulatorios y los márgenes empresariales de algunos países de la OCDE, observando una relación positiva y significativa entre ellos. Si España, como consecuencia de la reforma, converge a los niveles de regulación de los mejores países de la OCDE en este ámbito, logrará una reducción de los márgenes empresariales del 7%.</p> <p>El impacto macroeconómico de la reducción de los márgenes se ha simulado con los modelos REMSy QUEST. A corto plazo, se observan incrementos del PIB y el número de ocupados respecto al estado estacionario. A largo plazo, el impacto sobre el PIB potencial es un aumento del 0,7%, equivalente a unos 7.000 millones de euros.</p> <p>La propuesta tiene un impacto sobre la competencia positivo.</p> <p>La propuesta tiene un impacto de reducción de las cargas administrativas.</p> |
| <p><b>Impacto de género</b></p>                  | <p>La propuesta contribuye a mejorar la presencia de las mujeres en el mercado laboral y sus condiciones salariales y de trabajo. Su efecto principal en este sentido puede ser contribuir a la mejora de la presencia laboral de las mujeres en el conjunto de la economía, a través de la expansión de las oportunidades de empleo, especialmente en el segmento de empleo cualificado.</p>  |

## **INDICE**

### MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL ANTEPROYECTO DE LEY

#### **I. Oportunidad de la Propuesta**

##### 1. Motivación.

###### 1.1. Consideraciones generales

###### 1.2. Importancia de los efectos económicos de la regulación en los servicios profesionales

A. Las razones para la regulación de los servicios profesionales.

B. La regulación de los servicios y Colegios Profesionales en España

C. Recomendaciones internacionales para la liberalización de los servicios profesionales

###### 1.3. Motivos de oportunidad

A. Razones de oportunidad.

B. Mandatos legales y compromisos políticos.

##### 2. Objetivos

##### 3. Elementos principales de la reforma propuesta y ventajas frente a otras alternativas.

#### **II. Contenido del Anteproyecto y Análisis Jurídico**

##### 1. Contenido del Proyecto.

##### 2. Análisis jurídico.

###### 2.1 Análisis jurídico

A. Desarrollo de preceptos constitucionales.

B. Relación con el resto del ordenamiento jurídico.

C. Reflejo de la jurisprudencia.

###### 2.2. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias.

###### 2.3. Tabla de vigencias y derogaciones.

###### 2.4. Entrada en vigor.

###### 2.5. Medidas necesarias para su efectividad.

###### 2.6. Tramitación.

2.7. Alegaciones incorporadas durante la tramitación.

### III. Análisis de impactos

1. Impacto económico
  - 1.1 Identificación de los colectivos afectados
  - 1.2 Análisis del efecto económico.
- 2 Impacto en la competencia.
- 3 Impacto en las cargas administrativas.
- 4 Impacto presupuestario
- 5 Impacto por razón de género.
  - 5.1 Situación de partida
  - 5.2 Previsión de resultados
6. Otros impactos.

## I. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

### 1. Motivación.

#### 1.1. Consideraciones generales

El **objetivo fundamental** de la ley es **modernizar el marco regulatorio de los servicios** y Colegios **Profesionales** en España y, como resultado, revisar, entre otras cuestiones, tanto las reservas de actividad como las obligaciones de colegiación que actualmente se imponen a los profesionales, así como fortalecer la protección del consumidor de estos servicios.

Se trata de una reforma sobre **un sector clave por su impacto colateral en la productividad de otros sectores de la economía, y dirigida esencialmente a la pequeña y mediana empresa**, que también en este sector es la dominante tanto como proveedor como consumidor de servicios profesionales.

Este anteproyecto de ley constituye una **reforma estructural de importancia**, ya que el de los servicios profesionales es un **sector relevante** que supone casi el 9% del PIB, el 6% del empleo total y el 30% del empleo universitario, intensivo por tanto en mano de obra cualificada. Pese a ello, la regulación existente es obsoleta, conflictiva y muy restrictiva, lo que pone de manifiesto que hay margen para la mejora de la competitividad del sector y del conjunto de la economía.

La reforma de los servicios profesionales tendrá **efectos positivos** sobre el conjunto de la economía española mediante el logro de varios **objetivos económicos**:

- **Mayor crecimiento:** Cabe esperar que la propuesta tenga un **efecto positivo sobre la evolución de las principales variables macroeconómicas, en particular, precios y productividad.**

- **Mayor competencia** en el sector de los servicios profesionales a través de dos vías: reducir restricciones de ejercicio, pero sobre todo, reducir las barreras de entrada a la actividad y las obligaciones de colegiación, lo que supone incrementar el número de potenciales entrantes en el mercado. Las ventajas de una mayor competencia se observarán, en particular, a medida que la capacidad ociosa de la economía se vaya reduciendo. Sin una mayor competencia las ganancias de competitividad que se han producido en los últimos años corren el riesgo de erosionarse, a medida que se consolide la recuperación.
- **Mayor movilidad de los profesionales españoles en el ámbito europeo.** De acuerdo con el sistema europeo de reconocimiento de cualificaciones, cuando se desplazan a otros países de la UE, sólo se les permite ejercer aquellas actividades para las que están habilitados de acuerdo con la normativa española. Como esta normativa es muy restrictiva, las atribuciones profesionales están muy segmentadas. En consecuencia, **los profesionales españoles, especialmente los ingenieros, se ven muy limitados para prestar servicios fuera de España.** Por el contrario, los profesionales europeos, al tener en su Estado de origen una regulación más abierta, sí están habilitados para ejercer en España en un campo mucho más amplio de actividades profesionales.
- Favorecer **la empleabilidad**: mejorar el acceso de los profesionales, en particular de los más jóvenes, al mercado laboral, y ampliar el potencial de adaptación y reconversión de nuestros profesionales.
- Mejorar la **productividad y la competitividad** de la economía española, en su conjunto, al dotar a las empresas españolas de profesionales más competitivos y adaptables a las necesidades de los mercados, especialmente en las profesiones técnicas. Esto apoyará asimismo sus estrategias de internacionalización.
- **Menor litigiosidad**: los profesionales recurren a los tribunales para dirimir quién está habilitado para llevar a cabo un trabajo profesional. Se pretende que una vez concluida la reforma se hayan aclarado cuestiones respecto a la competencia profesional de determinados prestadores, lo que permitirá la reducción de esta litigiosidad, incrementando la seguridad jurídica al respecto.
- Será un factor adicional que apuntalará **la confianza de los inversores** en la capacidad de crecimiento a largo plazo de la economía.

## **1.2. Importancia del sector de servicios profesionales en el conjunto del sector servicios.**

El Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales incide en uno de los sectores más relevantes para la economía por su particular articulación con el conjunto del sector productivo y su especial intensidad en empleo cualificado y su impacto en los servicios de calidad a las empresas.

Cabe recordar que el **sector de los servicios profesionales** incluye a un colectivo estimado (sumando profesionales colegiados y empleos indirectos), de más del 6%

del empleo total y más del 30% del empleo universitario<sup>1</sup>. Sólo las profesiones colegiadas suponen entorno al 8,8% del PIB, y esta reforma se dirige a un colectivo más amplio, el de todas las actividades profesionales, colegiadas o no.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que esta reforma se dirige esencialmente a la pequeña y mediana empresa, tanto desde la óptica de los proveedores de este tipo de servicios como de los consumidores de los mismos.

Por otra parte, no debe olvidarse la especial incidencia que tienen algunos de estos servicios en los derechos e intereses de los ciudadanos cuando se destinan a ellos. Este es uno de los motivos que justifican que en el ámbito de los servicios profesionales deba contarse con un marco regulador específico y no sea aplicable el marco general del sector servicios.

No obstante, ello no quiere decir que no deban aplicarse en este sector los principios regulatorios de necesidad y proporcionalidad que han fundamentado las recientes reformas reguladoras del sector servicios.

En efecto, la reforma que ahora se propone se debe considerarla continuación de un proceso de establecimiento de un nuevo marco regulador para el sector servicios, que ha sido impulsado por la transposición de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios o DS).

Asimismo, como se explicará más adelante, la reforma del marco regulatorio básico de los Colegios Profesionales (como corporaciones de derecho público que asumen funciones de ordenación de las profesiones) es complementaria y consustancial a la reforma del sector servicios.

Finalmente, cabe recordar que los servicios profesionales se prestan transversalmente al conjunto del tejido empresarial, resultando así una pieza clave por su impacto colateral en la productividad de otros sectores.

### **1.3. Importancia de los efectos económicos de la regulación en los servicios profesionales**

#### **A. Las razones para la regulación de los servicios profesionales.**

La razón fundamental que justifica la existencia de una regulación específica de los servicios profesionales es que en algunos casos los usuarios de estos servicios podrían no ser capaces de identificar la capacidad del profesional que contrata. Esta asimetría informativa es particularmente preocupante si el profesional ofrece servicios a consumidores finales, en lugar de empresas. En estos casos parece conveniente que el Estado garantice que el profesional tiene los conocimientos que le permiten desarrollar la actividad.

---

<sup>1</sup>Informe elaborado por el Instituto de Estudios Económicos para Unión Profesional (2006) Impacto en la economía española de las profesionescolegiadas: un estudio sobre la producción y el empleo.

Sin embargo, en aplicación de los principios de buena regulación recogidos en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y en el artículo 39 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la intervención reguladora debería ser proporcionada y limitada a los casos necesarios, si se quiere que resulte eficiente y compatible con un modelo de crecimiento económico sostenible a largo plazo.

Esta afirmación es apoyada por las conclusiones alcanzadas a nivel europeo en el principal examen de la regulación de los servicios profesionales.

En efecto, en 2003 la Comisión Europea inició un proceso de revisión de la normativa del sector en varios países comunitarios. Esta atención se explica porque dentro de la Estrategia de Lisboa, **la Unión Europea identificó los servicios profesionales como uno de los sectores que podían aportar importantes mejoras a la competitividad de la economía europea**. Para confirmar esta apreciación, la Comisión publicó una Comunicación<sup>2</sup> sobre la competencia en los servicios profesionales donde sugiere una revisión de la regulación del sector y, en concreto, la eliminación de muchas de las restricciones de acceso a la profesión y la liberalización de conductas profesionales excesivamente reguladas.

El proceso centró su análisis en seis profesiones<sup>3</sup> – abogados, notarios, ingenieros, arquitectos, farmacéuticos y contables (incluida la profesión de asesores fiscales) – y en cinco restricciones clave sobre la competencia: (i) los precios fijos, (ii) los precios recomendados, (iii) la regulación de la publicidad, (iv) las normativas que rigen la estructura empresarial y las prácticas multidisciplinarias y (v) los requisitos de entrada y los derechos reservados.

En el documento la Comisión<sup>4</sup> sostiene, por un lado, que hay **razones por las que puede ser necesaria una regulación de los servicios profesionales**, entre las que están:

- "asimetría de información" entre clientes y prestadores de servicios profesionales. Los consumidores pueden no tener conocimientos suficientes para juzgar la calidad de los servicios que adquieren;
- "externalidades", en la medida en que el servicio afecta no sólo al cliente directo sino a terceros que no participan en la transacción. Es el caso, por ejemplo, de la auditoría o del diseño de edificaciones;
- insuficientes incentivos individuales a invertir en el nivel y calidad adecuados de estos servicios, en cuanto que son "bienes públicos". Es, por ejemplo, el caso de la buena administración de la justicia.

---

2 COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN, Informe sobre la competencia en los servicios profesionales Bruselas, 9.2.2004, COM(2004) 83 final.

3 Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States Regulation of Professional Services , Institute for Advanced Studies, Vienna, 2003.

4La Comunicación de la Comisión sobre la Evaluación de las regulaciones nacionales de acceso a las profesiones, publicada a comienzos de octubre de 2013, desarrolla un planteamiento similar.

Por otro lado, sin embargo, la Unión Europea también sostiene que **no todos los usuarios necesitan la misma protección**. En particular, los principales usuarios de servicios profesionales – empresas y sector público – pueden no necesitar, o apenas necesitar, de esa protección regulatoria, ya que están preparados para elegir a los proveedores que mejor se adaptan a sus necesidades. Son los usuarios ocasionales, que son generalmente clientes particulares y quizás algunas pequeñas empresas, los que podrían necesitar una protección específica. En todo caso, se argumenta que **una protección generalizada**, que sólo se justificase por la posible existencia de clientes particulares ocasionales, **podría suponer un coste excesivo para el conjunto de la sociedad**.

En consecuencia, **toda regulación de las profesiones debería estar sujeta al principio de proporcionalidad**. Es decir las normas deben ser (i) objetivamente necesarias para lograr un objetivo de interés general claramente articulado y legítimo y (ii) el mecanismo menos restrictivo para lograr ese objetivo.

Como **vías para reducir las restricciones de acceso**, la UE recomienda alguna o todas las siguientes:

- Reducir los requisitos exigidos para el ejercicio cuando parezcan desproporcionados en relación a la complejidad de las actividades de la profesión;
- Reducir las tareas reservadas a las diferentes profesiones, por ejemplo, excluyendo del ámbito reservado aquellas actividades menos complejas que realmente no requieren la cualificación exigida para las que sí resultan más complejas;
- Suprimir los derechos reservados cuando haya mecanismos menos restrictivos para garantizar la calidad (por ejemplo, acreditaciones independientes y controles de calidad).

En resumen, la Unión Europea defiende la regulación de las profesiones pero siempre que ésta sea necesaria y proporcionada a los objetivos que persigue. En el caso concreto del acceso a la profesión, sugiere eliminar requisitos y reservas de actividad excesivos. De hecho, la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, modificada recientemente por la Directiva 2013/55/UE del Parlamento y el Consejo, de 20 de noviembre de 2013, ya abordó estas cuestiones. En este sentido, la transposición de la Directiva 2013/55/UE, obligará de nuevo a cada uno de los Estados miembros a revisar y modernizar sus legislaciones en materia de cualificaciones de acceso a las profesiones.

En este sentido, la reciente Comunicación de la Comisión sobre la Evaluación de las regulaciones nacionales del acceso a las profesiones –COM(2013) 676 final- diseña un plan de trabajo para la realización de dicha revisión, mediante la presentación por todos los Estados miembros de planes de acción nacionales. Estos planes de acción deben basarse en un análisis en profundidad, caso por caso, de las barreras para acceder a una profesión y de los posibles mecanismos reguladores alternativos. El proceso comenzará con el establecimiento por parte de todos los Estados miembros de una cartografía exacta de todas las profesiones reguladas y a que prosigan con un análisis de la justificación de cada profesión regulada a escala nacional. Con esta información, la Comisión publicará un Mapa Europeo de las Profesiones Reguladas.

El siguiente paso, crucial, será comparar los resultados en una extensa evaluación mutua entre todos los Estados miembros, que se abordará agrupando a los sectores profesionales en dos grupos, con calendarios distintos para cada uno de ellos. En el primer grupo se incluirán las profesiones reguladas en aquellos sectores económicos en los que la modernización del marco normativo podría contribuir significativamente al empleo y el crecimiento: servicios a empresas, construcción, sector manufacturero, sector inmobiliario, transporte, venta al por mayor y venta al por menor. Los demás sectores (educación, ocio, salud y servicios sociales, servicios de red distintos del transporte, administración pública, turismo y otros servicios y actividades) se deberán incluir en el segundo grupo. El proceso de análisis y evaluación mutua debería permitir a cada Estado miembro preparar informes iniciales, indicando las medidas que hayan tomado o se propongan tomar, antes de abril de 2015 en el caso del primer grupo de sectores, y antes de enero de 2016 para el segundo grupo.

Este contexto de reforma y las conclusiones hechas públicas por la Unión Europea han sido tenidos en cuenta para configurar la propuesta recogida en este Anteproyecto y para la puesta en marcha de la reforma que se prevé.

## **B. La regulación de los servicios y Colegios Profesionales en España**

En el caso de la legislación española, el análisis de la regulación vigente de los servicios profesionales lleva a concluir que puede avanzarse en varias de las vías apuntadas para la mejora de la eficiencia de la regulación para aumentar su contribución al crecimiento y el empleo.

Así, se considera necesario proceder a una nueva regulación marco de los servicios y Colegios Profesionales que, entre otras cuestiones, reordene el mapa de reservas de actividad y las obligaciones de colegiación, de acuerdo con los principios de necesidad y proporcionalidad, por varios **motivos**:

- **La regulación de las actividades profesionales en España es obsoleta** –en ocasiones data del siglo XIX o principios del XX–, **excesiva, confusa y conflictiva** y está afectando negativamente a la competitividad de la economía. España es **uno de los países europeos con más profesiones reguladas y regulación más restrictiva**. Existen cerca de 200 profesiones reguladas a nivel estatal, muchas de las cuales sólo están reguladas en España, y otras únicamente en algunos países de la UE. Esto indica que no se trata de restricciones razonables que respondan al interés general.
- Un sistema de reservas de actividad excesivamente complejo como el español no es necesario para mantener los estándares de calidad. Y esto es así porque, por un lado, la posesión de un título académico no garantiza que el profesional pueda desarrollar todas las tareas asociadas a esa formación que se reservan a ese título. Así lo demuestra el hecho de que el mercado mismo exija cierta experiencia laboral adicional para contratar servicios complejos. Por otro lado, las reservas excluyen a profesionales que también podrían desarrollar adecuadamente las actividades asociadas a ellas.

Sin embargo, la reserva de actividad sí que tiene claros efectos negativos, por los que la economía española debe pagar un precio significativo. Por un lado, la inseguridad jurídica, la conflictividad y la indefensión de profesionales y usuarios de los servicios y, por otro, la restricción a la competencia en precios y calidad, y la dificultad para que los servicios profesionales en España incorporen mejoras tecnológicas y organizativas, un enfoque multidisciplinar y resulten competitivos.

- Es evidente la estrecha relación que existe entre los Colegios y el ejercicio profesional; razón por la cual se ha considerado conveniente la regulación conjunta en una misma norma de ambas materias. Conviene no olvidar, por otra parte, que la actual regulación de los Colegios Profesionales data de 1974 y que ha sido sometida desde entonces a considerables reformas, en especial para su adaptación a la Directiva de servicios (a través de la reforma de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio), por lo que resultaba conveniente el establecimiento de un nuevo régimen jurídico plenamente actualizado, que corrija el confuso mapa colegial existente. En efecto, actualmente puede ocurrir que un profesional esté obligado a colegiarse en una Comunidad Autónoma pero no en otra; y que ni siquiera exista Colegio Profesional en una tercera. En algunos casos, la obligación de colegiarse se hace depender de si se desempeña la profesión en el ámbito público exclusivamente o no; mientras que en otras Comunidades Autónomas este extremo es irrelevante. También sucede que en algunas Comunidades cualquier colectivo de profesionales puede formar un Colegio Profesional; en otras es necesario que los profesionales tengan una titulación superior; y en otras sólo pueden crear Colegios los profesionales con titulación universitaria.
- .A lo anterior se une la necesidad de dar solución a ciertos problemas derivados de la evolución del modelo organizativo colegial, con la aparición de los Consejos Autonómicos, no contemplados en la norma básica de 1974, y su relación con los Consejos Generales.

### **C. Recomendaciones internacionales para la liberalización de los servicios profesionales.**

Varios organismos internacionales han identificado una excesiva regulación de los servicios profesionales en España. En concreto, pueden destacarse las recomendaciones de la Unión Europea, el Fondo Monetario Internacional y la OCDE.

- **Unión Europea:** En el contexto de la implementación de la Estrategia de Lisboa, y junto con su recomendación genérica para la liberalización de los servicios profesionales en todos los estados miembros, la UE recomendó explícitamente la **necesidad de aplicar reformas estructurales en España, entre las que incluye el incremento de la competencia en los servicios**<sup>5</sup>.

---

*5Implementation of the Lisbon Strategy Structural Reforms in the context of the European Economic Recovery Plan - Annual country assessments: Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2009 up-date of the broad guidelines for the economic policies of the Member States and the Community and on the implementation of Member States' employment policies.*

El Consejo de la UE, en sus **Recomendaciones a España en el marco del Semestre Europeo en 2012**<sup>6</sup>, ya incluyó la de liberalizar los servicios profesionales, especialmente aquellos que están fuertemente regulados. Por su parte, en las Recomendaciones a España en el marco del Semestre Europeo en 2013<sup>7</sup> se recomienda específicamente la aprobación y la aplicación de este Anteproyecto.

Asimismo, el **Memorando de Entendimiento sobre condiciones de política sectorial financiera**, en el punto 31, establece “*que se adopten medidas complementarias para la apertura de los servicios profesionales.*” y en el documento de trabajo de la Comisión “in depthforSpain”, hecho público en abril de 2013, se considera que “*las regulaciones anticompetitivas y las barreras a la entrada no justificadas (por ejemplo en servicios profesionales) continúan siendo un problema*”.

Por otro lado, en el marco del proceso de evaluación mutua de la tramitación de la Directiva de Servicios llevado a cabo en los Estados miembros, la Comisión Europea ha identificado la existencia de numerosas “profesiones reguladas” como uno de los elementos que requiere especial atención. Esta llamada de atención sobre determinadas profesiones reguladas (por ejemplo, sobre la regulación de los Guías turísticos en determinadas Comunidades Autónomas) se señaló también en el denominado “Paquete de servicios” presentado por la Comisión Europea el 8 de junio de 2012<sup>8</sup>.

Estos análisis apuntan a que la proliferación de profesiones reguladas conduce a una mayor fragmentación del mercado interior y constituye un obstáculo al libre establecimiento y a la libre prestación de servicios.

En la Unión Europea se han declarado más de 800 actividades distintas como profesiones reguladas. Con frecuencia la existencia de una reserva de actividad a una determinada profesión obedece a razones históricas. Sin embargo, el análisis de evaluación conjunto ha llevado a concluir que regular una profesión no es ni la única vía ni la más efectiva para garantizar un mayor nivel de protección al consumidor y seguridad. Un ejemplo es Suecia, país en el que sólo existen diez profesiones reguladas y un elevado nivel de protección al consumidor y de seguridad.

- **Fondo Monetario Internacional:** El FMI viene recomendando la liberalización de los servicios profesionales en España de forma persistente en sus últimos informes sobre España. Así, por ejemplo ya en el del 2008, en la sección referida

---

*6Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on Spain's 2012 national reform program and delivering a Council opinion on Spain's stability program for 2012-2015”.*

*7Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on Spain's 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on Spain's stability programme for 2012-2016*

*8Este paquete contiene una Comunicación sobre la implementación de la Directiva de Servicios. Colaboración para un nuevo crecimiento en servicios 2012-2015 acompañada de varios documentos de trabajo en las que se incluyen fichas-país con recomendaciones específicas.*

a competitividad y reformas estructurales, indicaba que, con relación a los mercados de bienes y servicios, que **España necesita**, entre otras medidas, **eliminar restricciones a la competencia en servicios profesionales**.

En su Informe de 2010 y 2011 el FMI reiteraba esta recomendación. De nuevo en el **informe del artículo IV de 2012** se dice que sería importante la implementación rápida y de manera efectiva de la reforma prevista de los servicios profesionales (entre otras). Finalmente, en el último informe del artículo IV de 2013<sup>9</sup> se comenta que el plan para liberalizar los servicios profesionales no debería ser influenciado por intereses particulares ni ser retrasado.

- **OCDE:** hace recomendaciones explícitas sobre la regulación de servicios profesionales en sus sucesivos Informes sobre España desde 2008. En concreto, en el correspondiente a 2012 se señala que España continúa manteniendo barreras de entrada a las profesiones más rigurosas que en otros países de la Unión Europea, y recomienda que se revise la regulación actual, reduciendo dichas barreras de entrada y la reducción de los servicios profesionales para los se exigen requisitos de cualificación.

### 1.3. Motivos de oportunidad

#### A. Razones de oportunidad.

La coyuntura actual aconseja llevar a cabo en estos momentos una reforma con la que se propone por varios motivos:

- El Gobierno está comprometido con un **programa de reformas que potencien el crecimiento**, contenido en el Programa Nacional de Reformas y en la Estrategia Española de Política Económica. La profundidad de la crisis actual y las incertidumbres sobre el ritmo y vigor de la recuperación hacen necesario aplicar sin demora reformas generadoras de actividad y empleo y que faciliten la transición hacia un modelo productivo adaptado a las nuevas demandas y con mayor peso de los sectores emergentes. Esa transición requiere la reasignación de recursos, entre ellos, de manera destacada, del conocimiento y la capacidad de innovación que personalizan los profesionales y las empresas de servicios profesionales.

En particular, es necesario que los numerosos profesionales cualificados que han estado relacionados con el sector de la construcción puedan encontrar vías para afrontar la menor actividad en ese sector.

---

*9 Faster progress in boosting competition and the business environment would complement the labor reform by reducing prices and spurring employment. The government targets an appropriate range of reforms—it now needs to deliver. Priorities include implementing a strong Market Unity law, reducing regulatory barriers that keep firms from growing, de-indexing public pricing, and finding a lasting solution to the electricity tariff deficit. **The plan to open up professional services is also important and should avoid being undermined by vested interests and further delayed.***

- En este sentido, las reformas que introduce este Anteproyecto contribuyen en este momento a dar impulso al programa de reformas necesarias para consolidar las perspectivas de crecimiento a largo plazo, que generen confianza en la capacidad y solvencia de la economía española.
- Por otro lado, se ha fijado como objetivo el **aumento de la competitividad** de todos los sectores de la economía, cuya referencia más significativa es la transposición de la Directiva de Servicios. Sin embargo, la Directiva de Servicios no es suficiente pues excluye explícitamente a las reservas de actividad basadas en cualificaciones profesionales de la obligación de aplicar un test de necesidad y proporcionalidad. Actualmente no existe un instrumento comunitario específico que regule la compatibilidad de las reservas de actividad que cada país establece con el derecho de la Unión Europea sino que esta debe ser valorada a la luz de los principios (libre circulación y prestación, no discriminación, etc.) establecidos en el propio Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>10</sup>. En este sentido, dado que el sistema español de reservas de actividad es excesivamente complejo, y en algunos casos claramente innecesario y desproporcionado, se ha considerado conveniente, por lo tanto, para completar y potenciar el efecto económico de la Directiva de Servicios, aplicar idénticos principios de buena regulación al ámbito profesional; algo coherente con el proceso de reforma que se está también llevando a cabo en el ámbito de las reservas y del reconocimiento de cualificaciones en la Unión Europea, como pone de manifiesto la reciente Comunicación de la Comisión sobre la Evaluación de las regulaciones nacionales del acceso a las profesiones.
- La **autonomía de las Universidades** en el diseño de los títulos universitarios facilita su **pronta respuesta a las cambiantes necesidades de la sociedad y de la economía sin la rigidez que imponía el catálogo oficial de títulos**. El actual sistema de regulación profesional, que tiene sus bases en el siglo XIX y descansa en la tradicional y obsoleta equivalencia entre un título, una profesión, un Colegio Profesional es incompatible con un escenario dinámico de creación de títulos por las universidades. Conviene, por tanto, reformar ese marco introduciendo elementos de flexibilidad, tanto en el acceso y ejercicio de las actividades profesionales como de la colegiación.
- Un entorno europeo con un **mercado único cada vez más integrado** ofrece cada vez más **oportunidades para los profesionales españoles** que tienen que poder aprovecharlas plenamente. **La actual regulación puede frenar la movilidad** de los profesionales españoles en el ámbito europeo. De acuerdo

---

<sup>10</sup>Por ejemplo el Manual de Transposición de la Directiva de servicios explica que “se excluye asimismo de la aplicación de dicho artículo (del artículo 16 relativo a la libre prestación de servicios” los *requisitos que reservan una actividad a los miembros de una determinada profesión regulada. Por ejemplo, cuando en un Estado miembro se reserve el asesoramiento jurídico a los abogados, no se aplicará en él la disposición sobre la libertad de prestación de servicios. Así, una persona que pueda prestar servicios de asesoramiento jurídico en su Estado miembro de establecimiento pero no tenga el título de abogado no podrá invocar el artículo 16 para prestar esos servicios en un Estado miembro en el que se reserven a los abogados.*

con el actual sistema europeo de reconocimiento de cualificaciones<sup>11</sup>, cuando se desplazan a otros países de la UE, sólo se les permite ejercer aquellas actividades para las que están habilitados de acuerdo con la normativa española. Como esta normativa es muy restrictiva, las atribuciones profesionales están muy segmentadas. En consecuencia, **los profesionales españoles,, se ven muy limitados para prestar servicios fuera de España**. Por el contrario, los profesionales europeos, que al tener en su Estado de origen una regulación más abierta, sí están habilitados para ejercer en España en un campo mucho más amplio de actividades profesionales.

## **B. Mandatos legales y compromisos políticos.**

El Gobierno ha anunciado la reforma del marco regulatorio de servicios profesionales en varias ocasiones:

- Esta reforma es una de los ocho compromisos que España ha adquirido en el **Pacto del Euro Plus**, del Consejo Europeo del 24 y 25 de marzo de 2011.
- La inclusión de la liberalización de los servicios profesionales en el **Programa Nacional de Reformas** de 2012, 2013 y 2014.
- La carta remitida por el Presidente del Gobierno al Presidente del Consejo Europeo y de la Comisión, de febrero 2012, con referencia explícita a la reducción del número de profesiones reguladas, firmada por 12 países incluida España.
- La inclusión de esta reforma en la **Estrategia Española de Política Económica** aprobada en septiembre de 2012 y su actualización en 2013, que establecía un plazo para su aprobación como Anteproyecto de Ley, en el primer semestre de 2013 (el Consejo de Ministros tuvo conocimiento del anteproyecto como informe en su sesión de 2 de agosto de 2013).
- La **Ley Ómnibus**<sup>12</sup> en su disposición transitoria cuarta establece que antes de diciembre de 2010 el Gobierno *remitirá a las Cortes Generales un Proyecto de Ley que determine las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación*. En concreto, el mandato al Gobierno se estableció en los siguientes términos:

*“Disposición transitoria cuarta. Vigencia de las obligaciones de colegiación.*

---

11Con el objetivo de impulsar la movilidad de los profesionales comunitarios en toda Europa, potenciando la libre circulación de servicios como una de las libertades básicas del mercado interior, y fomentando así una mayor competencia en el sector servicios, se adoptó en 2005 la Directiva de reconocimiento de cualificaciones: Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales,. Ha sido transpuesta en España a través del Real Decreto 1837/2008 de 8 de noviembre. Como se ha señalado, la Directiva 2005/36/CE, ha sido modificada recientemente por la Directiva 2013/55/UE del Parlamento y el Consejo, de 20 de noviembre de 2013.

12Ley 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.

*En el plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, remitirá a las Cortes Generales un Proyecto de Ley que determine las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación.*

*Dicho Proyecto deberá prever la continuidad de la obligación de colegiación en aquellos casos y supuestos de ejercicio en que se fundamente como instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios y en aquellas actividades en que puedan verse afectadas, de manera grave y directa, materias de especial interés público, como pueden ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas.*

*Hasta la entrada en vigor de la mencionada Ley se mantendrán las obligaciones de colegiación vigentes.”*

También debe tenerse en cuenta que el Informe de la Comisión Nacional de la Competencia sobre los Colegios Profesionales, publicado tras la transposición de la Directiva de Servicios, incluye entre sus recomendaciones al Gobierno que *“establezca de manera justificada el catálogo único para todo el territorio nacional de las profesiones que deben quedar sujetas a colegiación obligatoria, a fin de evitar la dispersión existente en la actualidad a este respecto entre territorios y la existencia de obligaciones de colegiación no justificadas”*.

## **2. Objetivos**

El Objetivo principal de la reforma propuesta es **mejorar la competitividad de nuestra economía**, eliminando barreras innecesarias en la prestación de servicios profesionales, reforzando la competencia, sin por ello disminuir las garantías de calidad para el pequeño consumidor.

La regulación actual de los servicios y Colegios Profesionales impone, como se ha comentado, barreras de entrada y restricciones de ejercicio en este sector que restringen injustificadamente la competencia. Por ello, debe apostarse por una reforma estructural que permita generar más empleo y abarate los precios de los servicios para los consumidores. En particular, se persiguen varios objetivos:

- **Generar más competencia** en el sector de los servicios profesionales, lo que implicará ganancias de eficiencia, más incentivos a la innovación, mejora de la calidad de los servicios, mayor libertad de elección de los consumidores y, en particular, cuando la economía se reactive, precios - y por tanto competitividad - menores de los que corresponderían a un escenario sin liberalización. Todo ello a través de dos vías:
  - **Reducir las barreras de entrada.** La reforma pretende reducir ampliamente el número y amplitud de las reservas de actividad, lo que supone incrementar el número de potenciales entrantes en el mercado.

- **Reducir las restricciones de ejercicio:** especialmente reduciendo las obligaciones de colegiación, y eliminando las segmentaciones verticales y horizontales de las atribuciones profesionales, lo que permitirá competir en un mayor número de actividades de servicios también a los que ya están operando en el mercado y fortaleciendo en todos los ámbitos de la actividad profesional los principios de libre ejercicio.
- **Mejorar la competitividad** de la economía española, potenciando la movilidad de los profesionales españoles y mejorando **la capacidad de competir de las empresas españolas** proveedoras de servicios profesionales, logrando que exporten sus servicios, sobre todo a las economías emergentes de la UE, eliminando las restricciones regulatorias que ahora encuentran para esa movilidad, y superando la actual segmentación injustificada del mercado.
- **Favorecer la empleabilidad** de los trabajadores, como respuesta al aumento de presiones competitivas sobre la estructura productiva nacional, que genera una **exigencia mayor del ritmo de adaptación** a los trabajadores, en particular, asociada a los cambios tecnológicos.
- **Aumentar la productividad** de la economía contribuyendo en el momento actual a **apuntalar la confianza en la capacidad de crecimiento a largo plazo** de la economía.
- **Mantener e incluso elevar los niveles de seguridad** para los consumidores del ejercicio de las actividades profesionales. En efecto, la propuesta contiene medidas dirigidas a contar con una mayor efectividad en los mecanismos de control del ejercicio irregular de las actividades profesionales, de forma que se garantice una mayor protección de los consumidores y usuarios. Asimismo, la propuesta contiene mecanismos para garantizar una mayor transparencia en el sector servicios como vía para proteger al consumidor y reducir los potenciales problemas de información asimétrica.
- **Modernizar el marco regulatorio de los Colegios Profesionales** adaptando sus funciones y funcionamiento al marco general de regulación de los servicios profesionales, enfocando su actuación a la protección del consumidor y garantizando e incrementando su independencia y transparencia.

### **3. Elementos principales de la reforma propuesta y ventajas frente a otras alternativas.**

El Anteproyecto regula, con un enfoque horizontal, el marco general de los servicios y los Colegios Profesionales y a la vez incluye las disposiciones relativas a las reservas de actividad y obligaciones de colegiación concretas que se ven afectadas por este nuevo marco. De esta forma, por trazar una similitud con el proceso de transposición de la Directiva de Servicios, en este Anteproyecto se reúnen, tanto las normas generales que recogen los principios y criterios de actuación de las Administraciones para crear un entorno regulatorio favorable a la actividad y acorde con determinados principios de buena regulación (lo que se realizó a través de la

Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio o Ley Paraguas) como las disposiciones que adaptan las distintas leyes sectoriales a esos principios y criterios en el ámbito estatal (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), con la excepción expresa de las atribuciones en el ámbito de la ingeniería, cuya posible reforma se realizará tras el análisis de un grupo de trabajo creado el efecto.

Así, las líneas generales de este Anteproyecto pivotan sobre 3 ejes fundamentales:

## 1. Nuevo marco regulador de las actividades profesionales.

- **Principio general de libertad de acceso y ejercicio** en todas las profesiones. Las restricciones de acceso basadas en cualificación deberán establecerse sólo en casos justificados y proporcionados, de acuerdo con lo que se indica en los puntos siguientes. Este principio general viene acompañado del de **habilitación única** o principio de eficacia nacional, en coherencia con el principio establecido en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, según el cual quien haya accedido a una actividad profesional cumpliendo los requisitos de acceso basados en una cualificación legalmente previstos en su Comunidad Autónoma, puede ejercer esa actividad en todo el territorio nacional.
- Como excepción al principio general, sólo podrán crearse “profesiones reguladas” (esto es, **reservas de actividad**) en los siguientes casos:
  - **Reservas ligadas a un título académico concreto** (*Profesiones tituladas*): sólo podrán crearse **por ley estatal**, cuando esté justificado por motivos de interés general y sea proporcionado. Las profesiones tituladas son aquellas en las que se debe estar en posesión de un título académico oficial de educación superior (un título universitario o de formación profesional superior concreto).
  - Las demás restricciones al acceso basadas en **la exigencia de una formación o capacitación**, pero que no están asociadas a la posesión de un título académico oficial de educación superior. Entrarían en esta categoría restricciones al acceso como la solicitud de carnets profesionales, superar cursos de formación de un mínimo de horas o exigencias de un nivel académico general, entre otras muchas. Este tipo de cuestiones sólo podrían establecerse **por ley (autonómica o estatal)**<sup>13</sup> cuando existan motivos de interés general y resulte proporcionado.

No se congelará su rango normativo en Ley; tan solo se propone que tengan un **respaldo en una ley estatal o autonómica, o bien en una norma internacional**, con el objetivo de racionalizar su uso y aportar más certidumbre, pero se admite su concreción y **desarrollo por reglamentos estatales o autonómicos**.

---

13 O por norma reglamentaria cuando tengan respaldo de normativa internacional o de la Unión Europea.

- El **ejercicio de las profesiones** también es libre. Sólo podrá restringirse:
  - cuando así lo disponga expresamente una norma (ley o reglamento, estatal o autonómico) y siempre de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 9<sup>14</sup> de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y con sujeción a la normativa de defensa de la competencia (en concreto a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y a la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal).
  - En el caso de **profesiones con obligación de colegiación**: son un subconjunto de las profesiones tituladas, en las que además de un título se exige la colegiación obligatoria. En particular, se establece que sólo podrá exigirse colegiación obligatoria para el ejercicio de una profesión titulada o algunas actividades propias de ésta cuando así se establezca mediante norma estatal con rango de ley, y siempre que se cumplan los dos requisitos siguientes: que se trate de actividades en que puedan verse afectadas, de manera grave y directa las siguientes materias de especial interés general: protección de la salud e integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas; y que la colegiación resulte el instrumento más eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios. Asimismo, la creación de Colegios de colegiación obligatoria sólo podrá realizarse mediante ley, a petición de profesionales titulados y mediante el acompañamiento de una Memoria justificativa.

**2. Refuerzo de la protección de consumidores y usuarios de los servicios profesionales.** El nuevo marco contiene medidas de mejora de la protección efectiva de los consumidores y de fomento de la calidad de los servicios:

- Se define qué ha de entenderse por el **ejercicio profesional irregular**, lo cual estará tipificado y sancionado en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. De esta manera, los Colegios de colegiación voluntaria, dado que ostentan capacidad de legitimación activa, pueden ejercer dicho derecho ante la jurisdicción administrativa por el ejercicio irregular de los profesionales no colegiados.
- Se potencian las reglas de **transparencia** en la relación de los profesionales con los destinatarios de sus servicios, por ejemplo, sobre conflictos de interés o

---

14Ley 17/2009. Artículo 9. Principios aplicables a los requisitos exigidos. *1. Las Administraciones Públicas no podrán exigir requisitos, controles previos o garantías equivalentes o comparables, por su finalidad a aquellos a los que ya esté sometido el prestador en España o en otro Estado miembro.*

*2. Todos los requisitos que supediten el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio deberán ajustarse a los siguientes criterios:*

*a) No ser discriminatorios.*

*b) Estar justificados por una razón imperiosa de interés general.*

*c) Ser proporcionados a dicha razón imperiosa de interés general.*

*d) Ser claros e inequívocos.*

*e) Ser objetivos.*

*f) Ser hechos públicos con antelación.*

*g) Ser transparentes y accesibles.*

*3. El acceso a una actividad de servicio o su ejercicio se regirá por el principio de igualdad de trato y no discriminación*

solvencia. En concreto, se establece para las organizaciones colegiales de pertenencia obligatoria la obligación de ofertar esquemas de certificación voluntaria para el profesional, como medida para que los profesionales puedan señalar, si así lo consideran conveniente, su experiencia y cualificación en el mercado para reforzar la transparencia y reducir los problemas de información asimétrica con el consumidor o cliente.

- Se establece la publicidad y el acceso libre y gratuito de determinados datos contenidos en el Registro Nacional de Titulados Universitarios Oficiales creado por el Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales y en el Registro Nacional de Especialistas en Ciencias de la Salud previsto en la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, de 21 de noviembre. La finalidad de esta medida es lograr un mayor grado de transparencia en las relaciones comerciales en que se requiere de unos servicios avalados por un título académico, dando con ello mayores garantías y seguridad a los consumidores y usuarios de estos servicios.
- Se reconoce la obligación de aseguramiento del profesional, de acuerdo con la normativa sectorial aplicable, y se establece un catálogo de derechos y deberes de los profesionales.

**3. Consolidación del sistema actual de coexistencia de Colegios obligatorios y voluntarios.** Por tanto, **no tendrían que disolverse Colegios** por perder la obligación de colegiación, pudiendo estos mantenerse con en el status jurídico de Colegio (y por tanto de corporación de derecho público) pero con colegiación voluntaria por parte de los profesionales.

Estos dos tipos de Colegios compartirían muchas **similitudes**, como la reserva de denominación de “Colegio” y de profesional colegiado, y el resto de cuestiones organizativas, como las posibles fusiones, segregaciones, funcionamiento democrático, las relaciones con la Administración (aunque sólo los Colegios de colegiación obligatoria tienen la representación exclusiva de la profesión), o las funciones que asumen, señalando la ley expresamente aquellas que tienen la consideración de públicas. Hay que tener en cuenta que el ejercicio de funciones públicas y de potestades administrativas que son impropias de una corporación de base asociativa privada, es lo que justifica su condición de corporación de derecho público, su régimen jurídico específico y, en definitiva, lo que diferencia esta institución de una asociación privada. En efecto, las funciones de los Colegios que no tienen la consideración de públicas son funciones propias de una asociación privada, lo que no es óbice para resaltar la relevancia de éstas.

- Pero lo más importante es que **se aclararán cuáles son las diferencias** entre los dos tipos de Colegios:
  - La creación de Colegios debe establecerse mediante norma con rango de ley (sea autonómica o estatal) cuando se trate de Colegios de colegiación obligatoria; dicha exigencia no será, sin embargo, de aplicación a los Colegios

voluntarios<sup>15</sup>, En todo caso la definición de una profesión como profesión de colegiación obligatoria- sólo podrá establecerse a través de ley estatal.

- Así, los Colegios de pertenencia **obligatoria** sólo se podrán crear si hubiera una ley previa estatal que hubiera decidido la colegiación obligatoria. Estos Colegios asumirían **funciones de carácter público** en toda su extensión, como la potestad sancionadora sobre todos los profesionales (pues todos estarían obligados a pertenecer al Colegio) a los que podrán inhabilitar para el ejercicio de la profesión, y ejercer la representación institucional del colectivo profesional de forma exclusiva.
- En el caso de los Colegios **voluntarios**, no podrán inhabilitar para el ejercicio profesional y para su creación no será necesaria una ley estatal previa, pudiendo las CCAA decidir al respecto.
- Se establecen obligaciones específicas de independencia y transparencia de los Colegios y de control contable como mecanismos adicionales de protección al consumidor. En particular, **se incrementan las obligaciones y la supervisión de los Colegios de colegiación obligatoria** que, como se ha comentado, asumen las potestades públicas en toda su extensión. Hay que tener en cuenta que el control administrativo sobre las corporaciones de derecho público de base asociativa privada es consecuencia lógica y necesaria de la naturaleza misma de los Colegios Profesionales como corporaciones de derecho público, en la medida en que aun siendo entidades de base asociativa privada, ejercen determinadas funciones públicas delegadas por la ley, y que tan sólo se justifican en función de un interés público. Delegadas en el sentido de tratarse en origen de funciones que no serían propias de una corporación de base asociativa privada, pero que en aras de determinados intereses públicos, se hallan así otorgadas por la ley. Ello supone, como ha dicho desde casi el principio la jurisprudencia constitucional (SsTC 76/1983, 23/1984, 123/1987 y 89/1989) que los Colegios son formas de personificación "cuyo origen, organización y funciones no depende sólo de la voluntad de los asociados sino también, y, en primer término, de las determinaciones obligatorias del propio legislador, el cual por lo general, las atribuye, asimismo, el ejercicio de funciones propias de las Administraciones territoriales titulares de las funciones o competencias ejercidas por aquellas".
- Además, se trata de clarificar y simplificar el mapa colegial, respetando en todo caso el ámbito competencial.

### Los principales efectos de esta reforma son:

- **Una reducción ampliada del número y alcance de las reservas de actividad.** Para ello se han seguido varios criterios:

---

<sup>15</sup> En esta materia se ha seguido la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en su reciente Sentencia relativa al recurso de inconstitucionalidad nº 8434, interpuesto contra la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2006, del Ejercicio de Profesiones Tituladas y de los Colegios Profesionales.

- Que el ejercicio de esa **actividad profesional genere un riesgo directo sobre**:
  1. la **salud** de las personas, con posibilidad de causar daños graves e irreversibles.
  2. Incidencia en las garantías para su **seguridad física o jurídica**.
- Que sea necesaria para proteger algunas razones concretas de interés general (que se definen a efectos de esta ley), en particular:
  1. Garantizar un alto nivel de educación (permitiría por ejemplo justificar la reserva de actividad de las profesiones de la enseñanza).
  2. La protección del medioambiente y del entorno urbano, (permitiría la justificación de reservas como biólogos o geólogos o de algunas profesiones técnicas –arquitectos o ingenieros-).
  3. El mantenimiento del orden público, la seguridad pública, la protección civil (permite justificar reservas como la de detective privado).
  4. La salud de los destinatarios de servicios y de los trabajadores (por ejemplo permitiría justificar las reservas de las profesiones sanitarias o de las profesiones técnicas –ingenieros o arquitectos-)
  5. La lucha contra el fraude (por ejemplo la reserva del auditoro las profesiones jurídicas)
  6. La sanidad animal (permite justificar reservas como la de los veterinarios)
  7. La conservación del patrimonio histórico y artístico nacional (permite la justificación de reservas como las politécnicas).
- **Necesidad** de unos conocimientos definidos que mitiguen de manera clara y directa el riesgo señalado.
- **Proporcionalidad**: que no exista otra forma menos restrictiva de la competencia de mitigar ese riesgo.
- Que la **prestación del servicio** se dirija **mayoritariamente a particulares**, no a empresas, en los que se agrava el problema de la **información asimétrica**.
- **Que las reservas deriven de normativa internacional o de la Unión europea**. Esto afecta sobre todo a los denominados “**oficios**”, esto es, reservas de actividad no vinculada a un título concreto (universitario o de FP superior) sino a la superación de exámenes, obtención de carnets o similar.
- **La reducción de las obligaciones de colegiación**. Para ello, se han seguido los siguientes criterios:
  - **El uso de la obligación de colegiación debe ser restrictivo por varios motivos**:
    1. **Económicos**: el control de la actividad por un Colegio Profesional puede generar efectos anticompetitivos, pues el órgano de control está formado por los propios profesionales controlados; por tanto se generan incentivos a

relajar ese control (por captura de los profesionales miembros del órgano del control). Por otra parte, la pertenencia obligatoria al Colegio otorga la capacidad de control de los nuevos entrantes a un órgano formado por los competidores ya asentados en el mercado, generando incentivos no deseados a actuaciones anticompetitivas.

2. **Jurídicos:** Aunque es cierto que la existencia de Colegios Profesionales encuentra su base jurídica en el artículo 36 de la Constitución<sup>16</sup>, también lo es el que ésta no impone un único modelo de colegiación profesional. Dicho de otro modo, la obligatoriedad de colegiación no es una característica consustancial de los Colegios. Es más, la obligación de colegiación restringe el derecho a la libre asociación establecido en el artículo 22 de la Constitución Española que incluiría también en sentido negativo el derecho a la no asociación. Como derecho fundamental recogido en la sección primera del capítulo II de la CE, este derecho fundamental goza de una protección jurídica especial. En este sentido las restricciones al ejercicio de dicho derecho deben ser justificadas y proporcionadas. Por ello sólo deben mantenerse las obligaciones de colegiación cuando quede acreditado que es más eficiente el control por una organización especializada, el Colegio Profesional, que el control directo por la Administración.

– **Así, sólo está justificado mantener la obligación de colegiación cuando:**

1. **Sea necesario:** por tratarse de una actividad profesional que **afecte** de manera grave y directa las siguientes materias de especial interés general: protección de la salud e integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas (siguiendo lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta de la Ley Ómnibus)

2. **Sea proporcionado: la actividad presente una especial complejidad**, de forma que sólo una organización especializada y más cercana pueda ofrecer un control de la actividad más eficiente que el que pueda realizar directamente la Administración.

Conviene no olvidar, además, que los Colegios Profesionales voluntarios son hoy por hoy el modelo común de colegiación; algo expresado de forma reiterada por el Tribunal Constitucional en varias sentencias recientes, como la 3/2013, de 17 de enero, donde se dice textualmente:

*“Antes de la reforma operada por la ley 25/2009, de 22 de diciembre, con la que se adaptan diversas leyes estatales a la Directiva 2006/123/CE, la Ley 2/1974, de 13 de febrero, consagraba un modelo único de colegio profesional caracterizado por la colegiación obligatoria, pues los profesionales estaban obligados a colegiarse para el ejercicio de las profesiones colegiadas. Tras su reforma, el legislador estatal ha configurado dos tipos de entidades corporativas, las voluntarias y las obligatorias. El*

---

<sup>16</sup>Artículo 36 CE: *La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos.*

*requisito de la colegiación obligatoria constituye una barrera de entrada al ejercicio de la profesión y, por tanto, debe quedar limitado aquellos casos en que se afecta, de manera grave y directa, a materias de especial interés público, como la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas, la colegiación demuestre ser un instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios, tal y como se deduce de la disposición transitoria cuarta de esta misma norma.*

*En definitiva, los Colegios profesionales voluntarios son, a partir de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, el modelo común, correspondiendo al legislador estatal, conforme a lo establecido en el art.3.2, determinar los casos en que la colegiación se exige para el ejercicio profesional y, en consecuencia, también las excepciones, pues éstas no hacen sino delimitar el alcance de la regla de la colegiación obligatoria, actuando como complemento necesario de la misma.”*

**Con estos criterios la propuesta mantiene la obligación de colegiación para las profesiones tituladas siguientes:**

- En el **ámbito sanitario** el anteproyecto mantiene la colegiación obligatoria para las actividades o profesiones con incidencia directa en la salud o seguridad de los pacientes, y de las personas físicas en general, en las que se puedan ocasionar de manera inmediata daños irreversibles y en las que, además, el control del ejercicio profesional mediante un Colegio resulta idóneo porque entre otros factores, el servicio se presta directamente al consumidor (el profesional no trabaja bajo la supervisión directa de otro)<sup>17</sup>. En concreto, se mantiene la colegiación obligatoria para todas las profesiones sanitarias en las que ya se exigía en el conjunto del Estado: médicos, enfermeros, farmacéuticos, veterinarios, fisioterapeutas, ópticos, odontólogos, podólogos y psicólogos, biólogos, físicos y químicos para ejercer las actividades que correspondan cuando ejerzan como profesionales sanitarios. Hay que tener en cuenta que en caso de los biólogos, físicos o

---

<sup>17</sup>No son todas las sanitarias. La propuesta supondría eliminar la obligación de colegiación de todas las FP's sanitarias, así como de los logopedas, los dietistas o los terapeutas ocupacionales. En todos estos casos, la obligación de colegiación no ha sido decisión del legislador estatal y, además, se ha considerado que no cumplen los criterios señalados.

químicos especialistas en Ciencias de la Salud. existe identidad de sus funciones con las de otros profesionales sanitarios sometidos a colegiación obligatoria.

Es importante reiterar que la ley no elimina la obligación de colegiación de ninguna profesión sanitaria que ya existiera por ley estatal. La obligación de colegiación de las profesiones sanitarias que no la mantienen ha sido establecida mediante norma autonómica (algo para lo que las CCAA no son competentes) y de modo heterogéneo (unas CCAA establecen la obligación de colegiación y otras no; incluso en otras ni siquiera existe Colegio).

No sería lógico que una ley que pretende eliminar restricciones al acceso y ejercicio de las profesiones cree nuevos requisitos que hoy no existen a nivel estatal. En definitiva, razones de oportunidad aconsejan no establecer nuevas obligaciones en este vehículo normativo. Además, difícilmente pueden delegarse en los Colegios funciones públicas si estos no existen o no cubren todo el territorio.

- En relación al espectro de las actividades de estos profesionales sometidas a colegiación obligatoria, con carácter general, se establece dicha obligatoriedad para los profesionales que ejercen su actividad en el ámbito privado y para los profesionales que ejercen su actividad en el sector públicocuyas funciones comprendan la realización de actuaciones profesionales que tengan como destinatarios inmediatos a los usuarios del Sistema Nacional de Salud, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 42.1 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar. Si bien, en atención a las peculiaridades de los veterinarios como profesionales de la salud, no se puede restringir la colegiación en el ámbito del sector público a las actuaciones que tengan como destinatarios inmediatos a los usuarios del Sistema Nacional de Salud. Así, en el ámbito del sector público, se establece la colegiación obligatoria para aquellos profesionales veterinarios cuyas actuaciones tengan repercusión directa en la salud pública, en la seguridad alimentaria y en la salud de los ciudadanos, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 42.1 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar.
- Debe señalarse que para aquellas profesiones sanitarias para las que no existe obligación de colegiación, el **Registro Estatal de Profesiones Sanitarias** previsto en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, contribuirá a garantizar el adecuado control de los profesionales sanitarios. En efecto, la creación de este registro tiene como finalidad facilitar la adecuada planificación de los recursos humanos sanitarios de todo el Estado y la coordinación de las políticas sanitarias en materia de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud. Además, el Registro será de gran utilidad para reducir la información asimétrica del usuario respecto a todos los profesionales sanitarios (colegiados y no colegiados), en la medida en que gran parte de la información del Registro será pública y todo profesional sanitario que ejerza en nuestro país deberá estar inscrito.

- **Cinco** relacionadas con el **ámbito jurídico:abogados, procuradores, graduados sociales, notarios y registradores de la propiedad y mercantiles**. En el caso de los procuradores se ha limitado este deber de colegiación a aquellas actividades que supongan la intervención ante juzgados y tribunales de justicia.En el caso de los graduados sociales también se establece este deber para la asistencia letrada o asesoramiento en Derecho utilizando la denominación de graduado social en representación de un tercero con el que no tenga vínculo de naturaleza laboral. En el caso de los abogados la obligación de colegiación incluye las actividades profesionales de dirección y defensa de las partes en toda clase de procesos judiciales y extrajudiciales en los que la normativa vigente imponga o faculte la intervención de Abogado y, en todo caso, las actividades para prestar asistencia letrada o asesoramiento en Derecho utilizando la denominación de abogado, en representación de un tercero con el que no tenga vínculo de naturaleza laboral. Se ha considerado que es el tipo de actividades donde se incide de forma más directa en el derecho fundamental de las personas a la tutela judicial efectiva (derecho fundamental recogido en el artículo 24 de la Constitución Española) y en las que el control mediante un Colegio resulta idóneo.  
Por otra parte, se mantiene la colegiación obligatoria de los notarios y registradores al tratarse de actividades relacionadas directamente con la seguridad jurídica preventiva.
- Se mantiene la obligación de colegiación para algunas **profesiones técnicas** (básicamente arquitectos, arquitectos técnicos, ingenieros e ingenieros técnicos y otros posibles técnicos competentes), cuando la profesión esté regulada y se ejerza por cuenta propia, a través de sociedades profesionales o, si la profesión se ejerce en régimen de dependencia laboral para entidades privadas o empresas, cuando se firmen proyectos o se dirijan obras o dirección de la ejecución de obras.

Asimismo, se mantiene la obligación de colegiación para los físicos, químicos o geólogos para ejercer las actividades que pueden ejercer de forma concurrente con los ingenieros de minas.

Hay que tener en cuenta que la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales establece la inscripción en el correspondiente Colegio Profesional como requisito para que una actividad profesional sea susceptible de ser el objeto social de una sociedad profesional. Dado que la Ley de Servicios y Colegios Profesionales reduce significativamente las obligaciones de colegiación, y que no se pretende que estas actividades profesionales dejen de participar del régimen jurídico previsto para las sociedades profesionales, se modifica la Ley de sociedades profesionales, para eliminar como requisito de creación de estas sociedades la exigencia de colegiación obligatoria en la actividad profesional que constituya su objeto social.

A continuación se analizan algunas de las principales novedades recogidas en la propuesta:

**Enfoque integrado.** El Anteproyecto da un enfoque integrado a la reforma de la regulación sobre servicios profesionales en varios sentidos:

- En primer lugar, se refiere de manera conjunta a las profesiones tituladas y colegiadas y a aquellas actividades para las que se exige una cualificación no vinculada a un título determinado.
- En segundo lugar, incluye la **regulación del marco regulador general de los servicios profesionales y a la vez se establecen efectos concretos de dicha regulación general**. Así, no sólo recoge los principios generales que se deben aplicar a las restricciones de acceso y ejercicio profesional, sino que en la propia ley se modifican diversas leyes para adaptarlas a dichos principios; algo necesario para la consecución de los objetivos marcados para esta reforma.

De este modo, **se logra una eficacia más inmediata de la reforma**, que no sólo sienta las bases de un nuevo marco regulatorio general hacia futuro de las actividades profesionales sino que además incluye decisiones y efectos inmediatos sobre las actividades profesionales hasta ahora tituladas y colegiadas, que han sido evaluadas conforme a los principios y los criterios establecidos en esta ley. Ello contribuirá a su dinamismo y a la generación de empleo, al reducir de forma inminente las barreras de entrada en el mercado, además de contribuir a una mayor certidumbre sobre el resultado final de la reforma.

- En tercer lugar, se incluye una **reforma del marco regulatorio de los Colegios Profesionales** como reforma consustancial y complementaria a la de los propios servicios. Se deroga así el marco básico de referencia, la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (LCP) de carácter preconstitucional que había sido sometido a considerables reformas, en concreto, a la recientemente realizada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, con el objetivo de incrementar la seguridad jurídica y modernizar y actualizar el marco regulador de las corporaciones colegiales.

Entre las principales modificaciones del marco básico regulador de las corporaciones colegiales cabe destacar:

➤ **Consolidación y clarificación del modelo:**

- Se consolida en la ley la **coexistencia** entre dos tipos de Colegios Profesionales: **de pertenencia obligatoria** y de **afiliación voluntaria**. Se definen y actualizan sus funciones y se establece con claridad las diferencias y similitudes entre los marcos reguladores de ambos tipos de Colegios.
- Se introducen obligaciones específicas para los Colegios obligatorios.
- Se adapta el **ámbito territorial** de las organizaciones colegiales al mapa autonómico, reconociéndose expresamente la existencia de los Consejos autonómicos. Se aclaran las funciones de los Consejos Generales, determinando qué funciones son exclusivas, con el fin de garantizar

criterios homogéneos en todo el territorio nacional y cuáles se le atribuyen en el caso de que alguna Comunidad Autónoma no fuera competente en esta materia o en defecto de normativa autonómica que hubiera determinado el competente.

➤ **Refuerzo del control de los Colegios y de los profesionales:**

- Se establece que las Administraciones Públicas competentes ejercerán el **control en el desempeño de las funciones públicas y de los servicios obligatorios atribuidos por la ley a las corporaciones colegiales**, a través del Departamento estatal o autonómico correspondiente, dependiendo de su ámbito territorial. Ello podrá implicar que, en caso de inactividad, o mal funcionamiento de las corporaciones colegiales en el ejercicio de las funciones públicas y de los servicios obligatorios, la Administración competente requerirá al Colegio correspondiente para que justifique tales incumplimientos o cumpla con las obligaciones legales. En el supuesto de que no lo haga, la Administración competente podrá acordar la disolución del órgano de gobierno del Colegio Profesional y la convocatoria de nuevas elecciones. Además, la Administración competente podrá evacuar informe sobre la Memoria Anual y formular recomendaciones en relación con lo referido al ejercicio de funciones públicas
- Se establece un **marco básico de infracciones**, correspondiendo a los estatutos generales de la organización colegial la definición de las mismas, así como de las sanciones disciplinarias aplicables<sup>18</sup>.
- **Se mejora el ejercicio de la potestad disciplinaria de los Colegios.** Por una parte, estableciendo que el código deontológico de cada organización colegial sea único en todo el territorio nacional. Por otra, exigiendo órganos deontológicos o disciplinarios independientes respecto de los órganos de gobierno colegial, que se guiarán por los principios de imparcialidad, objetividad, no discriminación e interdicción de la arbitrariedad. Además se establecen las condiciones que deberán concurrir en los casos de colegiación obligatoria para que el impago de cuotas acarree la inhabilitación. Además, se establece la obligación de solicitar informe al Consejo General en procedimientos que pongan fin a la vía administrativa y que puedan acarrear la inhabilitación del profesional o suspensión de cualquier tipo del ejercicio profesional, con el objetivo de fomentar una interpretación del código deontológico uniforme.

➤ **Refuerzo de los principios democráticos y de buen gobierno:**

- Se refleja en la ley el principio previsto en el artículo 36 de la Constitución de que los Colegios deberán tener **un funcionamiento democrático**.

---

18 En esta materia se ha seguido la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en su reciente Sentencia relativa al recurso de inconstitucionalidad nº 8434, interpuesto contra la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2006, del Ejercicio de Profesiones Tituladas y de los Colegios Profesionales.

- Se refuerza el funcionamiento democrático de los Consejos Generales, al establecer que en la participación de los Colegios en la elección de sus órganos directivos se tendrá en cuenta el número de colegiados de cada uno de ellos, aunque no se especifica la regla a aplicar, que deberá concretar cada Organización Colegial.
- Se refuerzan **los criterios de buen gobierno** en las corporaciones colegiales, sometiendo a los órganos directivos de los mismos a los principios de buen gobierno y a un régimen específico de incompatibilidades. Así se refuerza la independencia colegial al determinar la incompatibilidad de ostentar el cargo de Presidente, Decano, miembro de la Junta de Gobierno, o desempeñar un cargo directivo en una corporación colegial con ser cargo político electo, cargo político del Estado, Comunidades Autónomas, Provincias u otras Entidades Locales, titular de un órgano directivo en cualquier Administración Pública, así como cargo directivo en partidos políticos, sindicatos u organizaciones empresariales y el desempeño de cargos de administración y dirección en entidades aseguradoras que tengan o puedan tener relación con la corporación colegial de la que el directivo en cuestión forme parte. Además, se prevé que los cargos directivos deban remitir a la Administración Pública competente una declaración responsable indicando que no se encuentran incurso en ninguna causa de incompatibilidad, y que se comprometen a no incurrir en ninguna mientras permanezcan en el cargo. Finalmente se prevé que los cargos directivos tengan un mandato limitado a dos periodos electorales, salvo que los Estatutos correspondientes indiquen expresamente otra cosa.
- **Eliminación del requisito de que el colegio de adscripción deba ser el del domicilio profesional único o principal del profesional**

Actualmente, la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, establece en su artículo 3.3 que *“Cuando una profesión se organice por colegios profesionales 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.”*

Desde una perspectiva económica, el inciso del mencionado artículo destacado en negrita lleva a que los colegios territoriales funcionen como monopolios locales en sus demarcaciones, al no existir competencia entre los colegios profesionales por la captación de nuevos colegiados (al menos por la captación de colegiados ejercientes), ni por la oferta de sus servicios a los profesionales adscritos, lo que podría incidir en el nivel de las cuotas y la calidad de los servicios.

Con la eliminación de este requisito se trata de dar a los colegiados la posibilidad de optar por cualquier otro Colegio, en el supuesto de que el que le corresponda por razón de su domicilio profesional ofrezca condiciones menos atractivas o servicios menos ventajosos. Es de prever que el recurso a esta posibilidad tendrá un carácter excepcional y que la situación actual se mantendrá en la práctica en la gran mayoría de los casos. Pero dicha posibilidad actuará como cláusula disuasoria para evitar posibles abusos por parte de algún Colegio, puesto que ya no serán monopolios dentro de su demarcación territorial.

Por lo demás, la supuesta necesidad de mantener el régimen actual para garantizar el más correcto y eficiente ejercicio de las potestades de control por parte de los Colegios no parece una razón suficientemente sólida, puesto que el principio de colegiación única, aplicado desde hace algunos años, ya obliga a los Colegios a poner en marcha mecanismos de coordinación para el ejercicio de las funciones de supervisión, y no se prevé que la incidencia adicional de los cambios propuestos sea muy significativa.

Es obvio, en todo caso, que los profesionales deberán valorar también las implicaciones logísticas que se deriven de su elección de lugar de colegiación, lo que refuerza una vez más la previsión de que los casos de “deslocalización” efectiva serán bastante limitados. Pero la mera posibilidad de que se produzcan contribuirá a evitar abusos y mejorar la eficiencia.

#### ➤ **Clarificación del régimen económico de los Colegios de pertenencia obligatoria**

- Se clarifica el **régimen de cuotas colegiales**, debiendo separarse las funciones públicas y los servicios obligatorios de los servicios voluntarios. Se prevé que la suscripción de seguros y la prestación de servicios de protección social complementaria a través de los Colegios será en todo caso considerado un servicio voluntario. De esta manera, las cuotas colegiales de tipo obligatorio no podrán incluir pagos relacionados con la contratación de seguros o la prestación de servicios de protección social complementaria, sino que el pago por estos servicios deberá establecerse de modo separado.
- Se prohíbe que los Colegios de colegiación obligatoria puedan exigir para la colegiación del profesional cuota de inscripción o colegiación, o pago alguno, con independencia de su denominación, para evitar que puedan convertirse en una barrera de entrada al mercado<sup>19</sup>. En efecto, la cuota de inscripción puede convertirse en una barrera de acceso que impida o retrase la entrada de nuevos competidores y obstaculice el ejercicio ocasional, reduciendo en consecuencia la competencia efectiva y facilitando la repercusión de los costes de adscripción colegial a los consumidores y usuarios. Por otro lado, también es muy habitual que en la actualidad además de la “cuota de inscripción” el nuevo entrante deba pagar obligatoriamente otras cantidades por otros conceptos. En consecuencia, la nueva regulación prohíbe todos los pagos de acceso al Colegio de pertenencia obligatoria – con independencia de que se denominen cuota de inscripción o de otro modo –.
- Se determina un procedimiento especial de mayoría cualificada para la aprobación de cuotas periódicas obligatorias superiores a un máximo de

---

19 En este punto, se sigue la sugerencia de la CNMC, que en su informe sobre el anteproyecto de ley propone prohibir el cobro de cuotas de inscripción o de pagos de efecto equivalente.

240 euros anuales. Este umbral se ha fijado en función del promedio de las cantidades deducidas por dicho concepto en las declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Se trata, pues, de una fórmula respetuosa con el principio de autonomía colegial, que persigue al mismo tiempo asegurar la máxima transparencia en la toma de esta decisión.

- Hay que tener en cuenta que la prohibición por el legislador estatal de que los Colegios establezcan cuotas de entrada y la fijación de máximos en la cuota periódica se configura como una medida o garantía normativa básica al amparo del artículo 149.1.18ª, que se justifica por el carácter obligatorio de la colegiación como condición previa para el ejercicio mismo de la profesión titulada y colegiada y por el ejercicio por tales corporaciones de fines públicos y potestades administrativas impropias de una corporación de base asociativa privada, que tan sólo se justifican en función de un interés público, y que igualmente han de soportar los colegiados y los Colegios más allá de su voluntad.
- Las cuotas obligatorias serán iguales para todos los colegiados, sin perjuicio de que puedan fijarse cuotas reducidas para los colegiados de menor antigüedad o para los no ejercientes. Los **profesionales que acrediten estar desempleados** tendrán un **descuento del setenta y cinco por ciento** en las cuotas obligatorias..
- Se establece un **régimen de remuneración** de los cargos directivos de las corporaciones colegiales de colegiación obligatoria. Con carácter general, no tendrán derecho a remuneración aunque, respetando la autonomía colegial, las corporaciones podrán decidir remunerar a sus cargos directivos siempre que éstos ejerzan el cargo en un régimen de dedicación en exclusiva y la remuneración figure de forma detallada en los presupuestos. La aprobación de la remuneración de los cargos directivos deberá realizarse por una mayoría cualificada y en votación separada de la que se lleve a cabo para la aprobación de los presupuestos.
- **Introducción de medidas liberalizadoras y de fomento de la competencia**
  - Se establece una lista positiva de obligaciones de colegiación, común para todo el territorio nacional, de forma que la pierden todos los no listados.
  - Se establece que el Ministerio de Justicia elaborará un registro de peritos judiciales y que la colegiación cuando sea voluntaria no podrá solicitarse para ser perito judicial. Se pretenden eliminar los problemas que se han identificado con respecto a la normativa de defensa de la competencia en la función que actualmente asumen los Colegios de elaboración de las listas de peritos judiciales.
- **Refuerzo de la transparencia:**
  - Los Consejos Generales de los Colegios de pertenencia obligatoria y los Colegios de ámbito estatal de pertenencia obligatoria estarán obligados a ofertar un **esquema de certificación de profesionales** (para mitigar los

problemas de información asimétrica entre los profesionales y los consumidores). De esta forma, las corporaciones citadas **se convertirán en entidades de certificación de profesionales acreditadas por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC)**. La razón de que se exija la acreditación por parte de una entidad independiente es idéntica a la que recoge la Comisión en su reciente Comunicación sobre la Evaluación de las regulaciones nacionales del acceso a las profesiones –COM(2013) 676 final–, y es que existe una tendencia creciente entre las asociaciones profesionales a desarrollar sus propios sistemas de certificación y, en algunos casos, a supeditar el ingreso en las mismas a la certificación previa del futuro miembro. No obstante, si estos sistemas de certificación no se basan en una acreditación de conformidad con el Reglamento (CE) nº 765/2008, no hay ningún control de su calidad o funcionamiento, pudiendo además convertirse en obstáculos prácticos para el acceso a las actividades profesionales. De ahí que resulte aconsejable la acreditación por la ENAC, que ha sido designada como el Organismo Nacional de Acreditación dotado de potestad pública para otorgar acreditaciones en España (Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre). Esta supervisión permite ofrecer garantías sobre la equivalencia de las acreditaciones otorgadas en los diferentes países y asegurar que el reconocimiento mutuo se asienta sobre un fundamento sólido.

- Las corporaciones colegiales deberán facilitar el acceso a la información. Por ejemplo, las de colegiación obligatoria ofrecerán información referente a los procedimientos necesarios para el acceso a la actividad profesional y su ejercicio, incluyendo las cuotas colegiales exigidas, así como información sobre los colegiados sobre los que pesen resoluciones ejecutivas de expulsión o suspensión del ejercicio profesional. **Esta información será accesible al público en formato telemático, sin que sea preciso solicitarla.**
- Se establece la **obligatoriedad de elaboración, presentación y publicidad de las cuentas anuales** de las corporaciones colegiales. Además, como garantía de un mayor control contable, se recoge la **obligatoriedad de auditoría para las corporaciones de pertenencia obligatoria.**

En el ámbito de la ingeniería, el anteproyecto prevé que un grupo de trabajo específico realice en el plazo de tres meses una propuesta para la determinación de las atribuciones profesionales. Este grupo de trabajo estará formado por los Ministerios competentes en función de la materia; además, en las convocatorias se podrá dar audiencia a los Consejos Generales de los Colegios Profesionales de ingenieros e ingenieros técnicos y a los representantes de aquellas otras profesiones que puedan verse afectadas – como sería el caso de algunas titulaciones científico-técnicas, entre otras – y que así lo soliciten. La propuesta que realice en el ámbito de la ingeniería deberá establecerse de acuerdo con los principios y criterios de esta ley. Esta propuesta será elevada en el plazo de tres meses desde la aprobación de esta ley para informe de la Comisión de Reforma de las Profesiones.

El ámbito de la ingeniería, al ser un sector estratégico para la competitividad y crecimiento de la economía española que, además, se basa en la innovación y el

progreso tecnológico, no puede estar regulado por normas del siglo XIX y primera mitad del XX, cuando las circunstancias económicas y tecnológicas eran muy diferentes de las actuales.

El marco normativo fijado entonces, y hasta ahora en vigor, regula de manera pormenorizada las actividades que en exclusiva pueden realizar cada una de las ramas de ingeniería. Esto supone no sólo introducir un alto grado de rigidez en la actividad profesional; implica además desconocer la realidad de las distintas profesiones técnicas, sus puntos de contacto y los amplios espacios compartidos que necesariamente han de existir.

Es innegable que la ingeniería es cada vez más una actividad multidisciplinar, que exige una colaboración activa de las diferentes ramas de ingeniería y de otras profesiones científicas. Y es a esta nueva realidad tecnológica a la que la propuesta que eleve el grupo de trabajo debe dar respuesta, sin que ello suponga una menor calidad en el ejercicio profesional ni un menoscabo para la seguridad de los usuarios.

La propuesta tendrá en cuenta que la permeabilidad entre las diferentes especialidades es amplia, los conocimientos comunes numerosos y que los profesionales deberían poder ejercer aquellas actividades para las que se consideran capacitados de acuerdo con su formación y experiencia. Éstas son, en principio, garantías suficientes para garantizar el interés general y la seguridad de las personas. De este modo, se pretende que con la nueva propuesta de atribuciones se reduzca significativamente el exceso de regulación, que ha supuesto una gran rigidez al tiempo que no ha evitado la litigiosidad, y aumente la competencia, dando así cumplimiento a los principios de buena regulación.

Se ha considerado conveniente que una primera propuesta que establezca las atribuciones en el ámbito de la ingeniería nazca de la mano de un grupo de trabajo específico y dando audiencia a los propios profesionales afectados. Este procedimiento se ha considerado el adecuado dada la complejidad del tema. Se garantiza así que los profesionales están implicados y son oídos en el proceso de reforma.

Así, el Grupo presentará de forma responsable una propuesta de acuerdo con los principios de esta ley, que en todo caso deberá ser informada por la Comisión de Reforma de las Profesiones de forma que el resultado al final del proceso previsto no suponga una vuelta a la situación de partida.

En coherencia con este enfoque en el ámbito de la ingeniería, las disposiciones que establecen atribuciones profesionales mantendrán su vigencia hasta la entrada en vigor de una nueva ley que establezca las atribuciones en este ámbito.

**Asimismo, el anteproyecto también propone suprimir algunas restricciones relacionadas con las profesiones jurídicas**

En particular, el anteproyecto de ley modifica la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, para establecer un único título profesional, cuya obtención habilitará tanto para el ejercicio de la abogacía como de la procura ante los tribunales. Conviene recordar que con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, nuestro ordenamiento no exigía ninguna formación adicional más allá de la obtención del título universitario de Derecho para el ejercicio de estas profesiones. La Ley 34/2006, de 30 de octubre, modificó el sistema de acceso a estas profesiones, previendo la necesidad de acreditar una capacitación profesional, más allá de la obtención de una titulación universitaria. La ley reguló pues las condiciones para la obtención del título profesional de abogado y las condiciones para la obtención del título profesional de procurador, básicamente una formación especializada y una prueba de evaluación, diferentes para cada título.

Mediante esta ley no se modifica la necesidad de obtener y acreditar la capacitación profesional para el ejercicio de la abogacía y la procura, sino que se establece que el contenido formativo de post grado necesario para desempeñar ambas profesiones se contendrá en un único curso, y se acreditará en una única evaluación. Con esta modificación se espera ampliar la oferta de abogados y procuradores en nuestro sistema, evitando unacompartimentalización y segmentación innecesaria de los profesionales que pueden ejercer cada una de estas profesiones. Así, se permitirá que un mismo profesional pueda ejercer tanto la procura como la abogacía, tras la superación de un único contenido de post grado, si bien no de forma simultánea pues se mantiene la incompatibilidad en el ejercicio simultáneo de ambas profesiones previsto en el artículo 23.4 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Se espera que esta modificación produzca efectos positivos, tanto para el profesional por la ampliación de sus expectativas de desarrollo profesional al evitar que deba decidir su futuro laboral en fases previas (lo que dificulta y encarece la posibilidad de rectificación), como para el cliente por la ampliación de la oferta, y previsible reducción de costes. Ello, sin merma en ningún caso de la calidad de la formación necesaria para ejercer dichas profesiones. Además, se ha tenido en cuenta que tanto los abogados como los procuradores, dada su condición de profesionales del Derecho que participan en los procesos judiciales, necesitan para su desempeño profesional una formación no restringida a las actividades propias que van ejercer, sino de carácter más amplio y multidisciplinar. Por otro lado, desde un punto de vista práctico, la proporción de estudiantes que han cursado los post-gradados de procura es muy inferior en relación a los que han cursado los post-gradados de abogacía, lo cual arroja dudas sobre la racionalidad del sistema de acceso a estas profesiones previsto actualmente. Igualmente, se establecen los criterios que deberá seguir el Gobierno para revisar el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales. La regulación actual de este arancel se encuentra en el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales en desarrollo del artículo 242.4 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Con carácter general, el real decreto establece una escala con arreglo a la cual se determina el devengo de derechos por el procurador en toda clase de procedimientos de cuantía determinada con arreglo a la Ley de Enjuiciamiento Civil, fijándose normas específicas para determinados procesos especiales. Además, el real decreto prevé que los derechos de arancel puedan ser objeto de un incremento o una disminución de hasta 12 puntos porcentuales cuando

así lo acuerde expresamente el procurador con su representado para la determinación de los honorarios correspondientes a su actuación profesional.

Esta regulación genera una serie de problemas. Así al funcionar el arancel como un precio fijo, con el margen del 12% señalado, se impide la competencia en precios entre procuradores. Asimismo, en ocasiones los criterios previstos en el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, conducen a un arancel claramente desproporcionado, siendo el único límite el previsto en la disposición adicional única del Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal, que prevé que la cuantía global por derechos devengados por un procurador de los Tribunales en un mismo asunto, actuación o proceso no podrá exceder de 300.000 euros. No obstante, se prevé que excepcionalmente, y sometido a justificación y autorización del juez, se podrá superar el límite anteriormente señalado.

Por lo tanto, la Ley de servicios y Colegios Profesionales se propone racionalizar esta regulación, con el fin de incentivar la competencia entre procuradores, así como evitar aranceles desproporcionados y prácticamente ilimitados. Así, se establece que el Gobierno de la Nación aprobará por Real Decreto la adecuación del arancel de derechos de los procuradores de los tribunales, de acuerdo a los siguientes parámetros:

- El arancel de derechos de los Procuradores de los Tribunales tendrá carácter de máximo.
- Los procuradores estarán obligados a entregar un presupuesto previo a sus clientes.
- En dicho presupuesto constará expresamente la disminución ofrecida respecto del arancel máximo previsto en la normativa. En el caso de que no se ofrezca ninguna disminución, también constará expresamente este hecho.
- La cuantía global por derechos devengados por un procurador de los Tribunales en un mismo asunto, actuación o proceso no podrá exceder de 75.000 euros.
- En los procesos concursales la base para regular los derechos que se devenguen será el 50 por 100 del pasivo resultante de la lista definitiva de acreedores presentada por la administración concursal.

Hasta la aprobación del real decreto a que se refiere el apartado anterior, se aplicarán los aranceles previstos en el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales, reducidos en un 10% cuando el procedimiento sea de cuantía hasta 601.012 euros, reducidos en un 30% cuando la cuantía esté comprendida entre 601.012, 01 euros y 10.000.000 euros, reducidos en un 40% cuando la cuantía esté comprendida entre 10.000.000,01 euros y 50.000.000 euros, reducida en un 50% cuando la cuantía esté comprendida entre 50.000.000,01 euros y 100.000.000 euros, reducidos en un 60% cuando la cuantía sea superior a 100.000.000,01 euros. Estos aranceles

tendrán carácter de máximo y podrán ser objeto de reducción ilimitada mediante pacto entre el procurador y su representado.

En las anteriores versiones, el anteproyecto de ley de Servicios y Colegios Profesionales modificaba la Ley 1/2000, de 7 de enero para eliminar los aranceles de tipo fijo de los procuradores para todas aquellas funciones en las que estos profesionales no ostenten el carácter de agente de la autoridad. Se justificaba esta eliminación por los efectos anticompetitivos del mantenimiento de tarifas fijas o precios fijos. Sin embargo, en la versión que se presenta para la aprobación como proyecto de ley por el Consejo de Ministros no se elimina el arancel. En efecto, el hecho de que finalmente se mantenga la incompatibilidad en el ejercicio simultáneo de las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales, aconseja la no eliminación del arancel, ya que un escenario de formación libre de precios en un contexto oligopolístico, no permite esperar que existan presiones para una formación eficiente de precios. En definitiva, es probable que se fijaran precios por encima del precio eficiente en competencia perfecta, capturándose parte del excedente del usuario de los servicios de procura. Por lo tanto, se ha optado por establecer con rango de ley una serie de parámetros que el Gobierno deberá seguir en la regulación concreta del arancel, con el objetivo de incentivar la competencia entre procuradores, así como evitar aranceles desproporcionados y prácticamente ilimitados

Efectivamente, en las anteriores versiones, el anteproyecto de ley de Servicios y Colegios Profesionales se proponía modificar el artículo 23.3 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (en adelante LEC) para eliminar la incompatibilidad y permitir el ejercicio simultáneo de las profesiones de Abogado y Procurador, es decir, permitir que una misma persona lleve la representación y defensa en juicio. La incompatibilidad únicamente se reservaba para aquellas actividades en las que el procurador tiene asignado el carácter de agente de la autoridad. Sin embargo, en la versión que se presenta al Consejo de Ministros para su aprobación como proyecto de ley no se propone la modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, manteniéndose pues la mencionada incompatibilidad. La justificación de este cambio reside en la estimación de la observación esencial efectuada por el Consejo de Estado en el sentido de que tal modificación requiere una reforma de los artículos. 542.1 y 543.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. El Consejo de Estado entiende que en dichos preceptos se establece la mencionada incompatibilidad en el ejercicio de las funciones propias de la abogacía y de la procura. Por tanto, esta modificación habría de acometerse mediante ley orgánica, no siendo el Consejo de Estado partidario de la inserción de preceptos orgánicos en leyes ordinaria. No obstante, hay que tener en cuenta que desde un punto de vista material y de fondo, el Consejo de Estado no objeta que la procura y la abogacía puedan ser dos profesiones en general compatibles, siempre que quien ejerza como abogado de una de las partes en un proceso no realice simultáneamente los actos de comunicación y/o de ejecución.

Si bien se mantiene la incompatibilidad del ejercicio simultáneo de las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales prevista en el artículo 23.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, el anteproyecto propone modificar la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales, para permitir expresamente a las sociedades profesionales multidisciplinares el ejercicio simultáneo de la abogacía y la procura,

esto es, autorizar que abogados y procuradores se integren en una misma asociación profesional, como excepción a lo previsto en la Ley de Sociedades Profesionales que permite que las sociedades profesionales puedan ejercer varias actividades profesionales, siempre que su desempeño no se haya declarado incompatible por norma de rango legal. De esta forma, el cliente tendría la posibilidad de obtener una “atención integral” – esto es, los dos servicios que la ley le obliga a contratar, para la defensa y la representación – a través de una sola asociación profesional. La intervención en el proceso judicial se efectuaría mediante abogado, que ejercería la defensa, y procurador, que ejercería la representación procesal y las demás funciones previstas en la ley.

En cuanto a **las demás reservas de actividad**, se ha adoptado una decisión caso por caso en el marco general que se propone. Así, jurídicamente, las decisiones se articulan de la siguiente forma.

- Se derogan con carácter general todas las reservas de actividad para profesiones tituladas, así como profesiones reguladas de competencia estatal vigentes, salvo las contenidas en una lista positiva. La lista se refiere tanto a normas con rango legal como a normas reglamentarias que recogen obligaciones establecidas en normativa de la Unión Europea.
- En determinados casos, se modifica la ley correspondiente para dar respaldo legal a la reserva de actividad (Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria).

En cuanto a los **criterios seguidos** para tomar las decisiones sobre reservas de actividad y las obligaciones de colegiación, cabe destacar los siguientes:

- Se mantienen **exigencias de titulación en las profesiones sanitarias** por su relación con la salud y la seguridad e integridad física, centrándose en aquellas que prestan el servicio directamente a los pacientes, asumiendo la responsabilidad de la dirección del tratamiento y prestando una atención susceptible de provocar daños graves e irreversibles de manera inmediata a la persona tratada en caso de mala práctica.
- En las restantes **profesiones jurídicas** se mantiene la situación actual, dada su relación directa con la seguridad jurídica de las personas físicas.
- En el **área económica** se propone mantener sólo las de actuario y auditor, por los efectos de su actividad en la confianza de terceros, así como la de mediadores de seguros por derivar de normativa de la Unión Europea.
- En **otras áreas** de actividad se han mantenido reservas de actividad relacionadas con la *seguridad personal de las personas físicas* o con la salud e integridad física de aquellas.
- Asimismo, se mantienen **todas las reservas de actividad que se derivan de normativa de la Unión Europeo internacional**. Estas van teniendo una importancia creciente en los últimos años y se refieren a actividades bastante

concretas en las que la incidencia en la seguridad o salud es directa. Como ejemplos, cabe citar los de manipuladores de biocidas o gases fluorados o las relacionadas con la **aviación**, en las que también incide normativa supracomunitaria, al igual que ocurre en las profesiones y actividades **pesqueras** y de la **marina mercante**.

Por último, entre las cuestiones que merecen atención especial en el Anteproyecto son los **criterios aplicados para determinar las obligaciones de colegiación** que se mantienen. Esta cuestión era de obligada inclusión en el Anteproyecto por mandato legal.

Conviene recordar una vez más que la **disposición transitoria cuarta** de la Ley 25/2009 señalaba que debería preverse la continuidad de la obligación de colegiación *en aquellos casos y supuestos de ejercicio en que se fundamente como instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios y en aquellas actividades en que puedan verse afectadas, de manera grave y directa, materias de especial interés público, como pueden ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas.*

La propuesta establece la **obligación de colegiación** para actividades del ámbito sanitario, jurídico y técnico. Son éstas las actividades en las que, de acuerdo con los criterios recogidos en el propio Anteproyecto, se ha apreciado la conveniencia de que su ejercicio quede sometido a la obligación de colegiación. Son todas ellas actividades que estaban ya sometidas a esta obligación, por lo que no se crea ninguna nueva.

En el Anteproyecto esta medida se refleja mediante una disposición que expresamente declara que sólo será obligatoria la colegiación para una lista de actividades. Se establece explícitamente que para el resto de actividades no habrá obligación de colegiación, sin perjuicio de la exigencia de titulación específica o de inscripción en un registro de profesionales titulados.

Así, se establece la obligación de colegiación sólo para las actividades o profesiones con incidencia directa en la salud o seguridad de los pacientes, y de las personas físicas en general, en las que se puedan ocasionar de manera inmediata daños irreversibles y en las que, además, el control del ejercicio profesional mediante un Colegio resulta idóneo porque entre otros factores, el servicio se presta directamente al consumidor (el profesional no trabaja bajo la supervisión directa de otro) y puede consistir en la administración o prescripción de medicamentos. En definitiva, se considera necesario contar con un control cercano, especializado y eficiente, lo cual justifica el mantenimiento de esta obligación de colegiación como la mejor forma de protección de los consumidores.

Asimismo, se establece la obligación de colegiación para tres profesiones relacionadas con el ámbito jurídico: abogados, procuradores y graduados sociales. En el caso de los procuradores y graduados sociales se ha limitado este deber de colegiación a aquellas actividades que supongan la intervención ante

juzgados y tribunales de justicia. En el caso de los graduados, también exigirán colegiación la prestación de asistencia letrada o asesoramiento en Derecho utilizando la denominación de graduado social en representación de un tercero, con el que no tenga vínculo de naturaleza laboral. En el caso de los abogados la obligación de colegiación incluye las actividades profesionales de dirección y defensa de las partes en toda clase de procesos judiciales y extrajudiciales en los que la normativa vigente imponga o faculte la intervención de Abogado y, en todo caso, las actividades para prestar asistencia letrada o asesoramiento en Derecho utilizando la denominación de abogado en representación de un tercero, con el que no tenga vínculo de naturaleza laboral. Por otra parte, se prevé la colegiación obligatoria de los notarios y registradores al tratarse de actividades relacionadas directamente con la seguridad jurídica preventiva.

Por último, se prevé la obligación de colegiación para determinadas profesiones técnicas (básicamente arquitectos, arquitectos técnicos, ingenieros e ingenieros técnicos y otros posibles técnicos competentes), cuando la profesión esté regulada y se ejerza por cuenta propia, a través de sociedades profesionales o, si la profesión se ejerce en régimen de dependencia laboral para entidades privadas o empresas, cuando se firmen proyectos o se dirijan obras.

## II. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO

### 1. Contenido del Proyecto.

- **Estructura del proyecto.** La ley se compone de cincuenta y cuatro artículos estructurados en un título preliminar y tres títulos, catorce disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y doce disposiciones finales.

Se recoge seguidamente un resumen del contenido del proyecto haciendo especial hincapié en aquellas cuestiones que suponen una novedad en la regulación respecto al régimen existente con anterioridad a la aprobación del proyecto.

En primer lugar, el título preliminar señala el objeto y definiciones básicas a las que se refiere este Anteproyecto. En concreto:

- El **artículo 1**: establece que el objeto de este anteproyecto de ley es establecer los principios, bases y directrices que garanticen el principio general de libre acceso y ejercicio de las actividades profesionales así como establecer la regulación de los Colegios Profesionales.

Asimismo, se señala los poderes públicos velarán porque se provea, en el ámbito de los servicios profesionales, una especial protección a los consumidores y usuarios.

- El **artículo 2** determina el ámbito de aplicación a todos los profesionales legalmente establecidos en territorio español sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional séptima.
- Por su parte, el **artículo 3** establece definiciones en el ámbito de la ley. En concreto:

Define cualificación, certificación y esquema de certificación.

Define profesional y profesión regulada.

Define profesión titulada, como aquella para cuyo acceso se exija la posesión de académico oficial de educación superior (es decir, título universitario o de formación profesional superior).

Define profesión de colegiación obligatoria, como aquella profesión titulada para cuyo ejercicio se exija la colegiación obligatoria.

Define qué ha de entenderse por condición de ejercicio.

Define qué se entiende por organización colegial y por corporación colegial.

Define que se entiende por razón interés general.

Define el concepto de conflicto de intereses a efectos de esta ley.

El capítulo I del título I recoge los tres principios básicos sobre los que pivota este anteproyecto de Ley:

- El **artículo 4** recoge el principio de libre acceso y ejercicio de las actividades profesionales, como reglas generales, y la posibilidad de que se establezcan restricciones de acuerdo con lo previsto en este anteproyecto de ley, como excepción.
- El **artículo 5** contiene un principio general de igualdad de trato y no discriminación en el acceso y el ejercicio a actividades profesionales y profesiones.
- El **artículo 6**, contiene el principio general de eficacia en todo el territorio nacional, según el cual quien haya accedido a una actividad profesional cumpliendo los requisitos de acceso legalmente previstos en una Comunidad Autónoma, puede ejercer esa actividad en todo el territorio nacional. Este principio es paralelo al ya establecido en la **Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (artículo 7.3)** para las actividades de servicios y al establecido con carácter más general en el capítulo V de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

El capítulo II del título I establece el marco general y las directrices a seguir para establecer restricciones de acceso, de distinta intensidad, a las actividades profesionales y profesiones:

- El **artículo 7**: las restricciones al acceso basadas en la exigencia de una formación o capacitación, pero que no están asociadas a la posesión de un título universitario o de formación profesional superior (carnets profesionales, superación de cursos de formación con un mínimo de horas, certificados de profesionalidad, etc.) sólo pueden establecerse por ley (autonómica o estatal)

cuando existan motivos de interés general y resulte proporcionado. Se entiende que dichas restricciones serán proporcionadas cuando sean el instrumento de mínima distorsión: es decir cuando no sea posible alcanzar el mismo objetivo con una intervención menos restrictiva. Además será necesario que la ley que lo establezca identifique claramente cuál es la actividad o actividades que quedan reservadas y prever el mayor número de vías posibles para acreditar la posesión de la cualificación exigida.

En el artículo 3 se acota qué ha de entenderse por interés general, a los efectos de establecer estas restricciones.

El apartado cinco de este artículo establece que se podrá reservar la denominación en exclusiva de profesiones aun cuando no tengan reserva de actividad o atribuciones profesionales explícitas cuando la obtención de una determinada titulación o habilitación se encuentre regulada y en particular cuando esté sometida a la superación de unas pruebas de aptitud convocadas por la Administración Pública competente. Esta disposición podría afectar a determinadas actividades profesionales sin reserva de actividad concreta pero que se encuentran reguladas, como por ejemplo los agentes de la propiedad industrial. En ningún caso esa reserva de denominación podrá estar vinculada al requisito de colegiación cuando la profesión no sea de colegiación obligatoria. Es decir, el uso de esta denominación vendrá vinculado a la obtención del título (que en los casos explicitados se obtiene además de por el cumplimiento de otros requisitos por la superación de determinadas pruebas de aptitud convocadas al efecto por las Administraciones Públicas competentes) pero no por la colegiación.

- El **artículo 8**: establece que sólo puede reservarse una actividad a quien posea un título académico oficial superior por ley estatal<sup>20</sup> (que debe cumplir algunas formalidades específicas), siempre que esté justificado por razones de interés general, tal y como se establece en el artículo anterior.
- El **artículo 9**: está dirigido a garantizar la libertad de establecimiento del resto de profesionales europeos en España y respetar lo previsto en la normativa sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales (transpuesta a través del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado)

Por otra parte, el capítulo III del título I se refiere las condiciones en las que deben ejercerse las actividades profesionales y profesiones. En particular:

- El **artículo 10**: recoge el principio de libre competencia en el ejercicio de las actividades profesionales y profesiones.
- El **artículo 11**: reitera que el ejercicio de las profesiones también es libre y que sólo podrá restringirse cuando así lo disponga expresamente una norma con

---

20 Dada la competencia exclusiva del Estado sobre títulos académicos, de acuerdo con el artículo 149.1.30 de la Constitución española.

rango de ley o mediante disposición general que desarrolle una previsión legal o que transponga, desarrolle o aplique una norma de derecho de la Unión Europea. En todo caso deberán tenerse en cuenta los criterios establecidos en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

- El **artículo 12**: establece el principio general de compatibilidad para ejercer distintas actividades profesionales, y prevé como excepción la posibilidad de que una norma estatal con rango de ley lo limite estableciendo la incompatibilidad entre profesiones cuando exista la posibilidad de conflicto de intereses de los prestadores y de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Asimismo no podrán imponerse requisitos que directamente o indirectamente limiten el ejercicio conjunto de varias actividades profesionales o profesiones.
- El **artículo 13** extiende el principio de libre compatibilidad para el ejercicio de varias actividades profesionales también cuando de ejercen de forma societaria, con los límites que establezca la Ley. Se añade a estos efectos, que cuando existan incompatibilidades al ejercicio conjunto de varias actividades las sociedades deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar la independencia en el ejercicio de las distintas profesiones afectadas.

El **artículo 14**: tiene como objetivo garantizar que el resto de profesionales establecidos en cualquier Estado miembros de la Unión Europea puedan ejercer la prestación de servicios en régimen de libre prestación, respetando así las condiciones del mercado único europeo y, más concretamente, la Directiva de Servicios y las condiciones establecidas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, sin perjuicio de lo establecido en la normativa de reconocimiento de cualificaciones. En este sentido se señala que la Directiva de servicios establece en su artículo 16.2 que la libre prestación de servicios solo puede limitarse por requisitos que estén justificados por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente. No obstante, la libre prestación de las profesiones reguladas se establece en el título dos de la DRC, que prevé la posibilidad de solicitud de una declaración previa. En el ámbito europeo se ha estado trabajando para coordinar y solventar los posibles problemas de aplicación conjunta de ambas Directivas<sup>21</sup>.

- El **artículo 15**: recoge el principio general de libertad en las comunicaciones comerciales. Asimismo, se establece una prohibición general y es que en ningún caso podrán establecerse prohibiciones totales a las comunicaciones comerciales. Las limitaciones parciales que en su caso se impongan deberán estar establecidas **por normas con rango de ley** conforme a los criterios dispuestos en el artículo 24 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre<sup>22</sup>.

---

21 El Manual de la Directiva de servicios explica que el artículo 16 se aplicará, en el caso de las profesiones reguladas, únicamente a las materias no vinculadas a las cualificaciones profesionales, como las comunicaciones comerciales, las asociaciones multidisciplinares, las posibles tarifas, etc.

22 Ley 17/2009: Artículo 24. *Comunicaciones comerciales de las profesiones reguladas*. 1. Se garantiza la libertad de las comunicaciones comerciales en las profesiones reguladas.

2. No podrán establecerse prohibiciones totales a las comunicaciones comerciales en las profesiones reguladas. Las limitaciones que se puedan imponer no podrán ser discriminatorias,

- El **artículo 16**: recoge otro principio básico como es el de libertad de las formas de ejercicio de las actividades profesionales y profesiones. Es decir, se recoge el principio general de libre ejercicio de las profesiones y actividades profesionales ya sea de forma individual o de forma conjunta, pudiendo en todo caso, ejercer en forma societaria de acuerdo con lo previsto en las leyes.

El capítulo IV de este título recoge determinadas disposiciones relativas a los derechos y deberes de los profesionales:

- Así, el **artículo 17** recoge un catálogo de derechos que corresponden a los profesionales que prestan servicios profesionales, y que están dirigidos a garantizar la libertad de acceso y ejercicio de las actividades profesionales y profesiones, lo que contribuirá a la mejora de la variedad y calidad de los servicios que reciben los consumidores.
- El **artículo 18**: recoge un catálogo de deberes y/o obligaciones que recaen sobre los prestadores de servicios profesionales, en aras de garantizar una mejor protección de los consumidores y usuarios de los servicios profesionales.
- El **artículo 19**: establece obligaciones para los profesionales relativas a la prevención de conflictos de intereses. En concreto, los profesionales a petición del consumidor o usuario de sus servicios deberán emitir una declaración sobre la inexistencia de conflicto de intereses. Obligación que alcanza también al ejercicio en forma societaria.
- El **artículo 20**: establece una previsión general de la obligación de aseguramiento, remitiendo a lo previsto en la normativa sectorial aplicable a cada actividad profesional para lograr una mejor protección de los consumidores y usuarios.
- El **artículo 21**: define qué ha de entenderse por el ejercicio profesional irregular, lo cual estará tipificado y sancionado en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (que se modifica en la disposición final quinta de esta ley para añadir una nueva infracción en relación al ejercicio irregular de la profesión en los términos previstos en la Ley de Servicios y Colegios Profesionales, en cuanto afecte o pueda suponer un riesgo para los consumidores), lo que cubriría un vacío que hasta el momento dificulta actuar contra quienes no se colegian aunque estén obligados a hacerlo, entre otras conductas. Esto repercutirá en una mejor protección de los derechos de los consumidores y usuarios.
- El **artículo 22**: remite al régimen sancionador sectorial que proceda (estatal o autonómico) en relación al incumplimiento por los profesionales de las obligaciones recogidas en la ley, sin perjuicio de las responsabilidades penales. Asimismo, cuando los destinatarios sean consumidores y usuarios, se establece la aplicabilidad del régimen de infracciones y sanciones dispuesto en el título IV del Libro I de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios,

---

habrán de estar siempre justificadas por una razón imperiosa de interés general y serán proporcionadas.

aprobada por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. El apartado segundo aclara que en ningún caso podrá sancionarse los incumplimientos de los profesionales que ya hayan sido sancionados penal o administrativamente, siempre que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.

El título II de la ley establece las disposiciones específicas aplicables a las organizaciones colegiales. El capítulo I de este título recoge los artículos de carácter general aplicables a los Colegios Profesionales. Se señalan específicamente las diferencias más significativas con respecto a la normativa básica actual (LCP).

- El **artículo 23** define lo que se entiende por Colegio Profesional y sus fines esenciales. Con respecto al texto actual se produce una reordenación de los fines de los Colegios.
- El **artículo 24** recoge el régimen de creación de Colegios; se incorpora al texto la reciente doctrina del Tribunal Constitucional<sup>23</sup>, que establece que la exigencia de norma de rango legal para su creación, únicamente tiene carácter básico en su aplicación a los Colegios de adscripción obligatoria, por lo que cabe la posibilidad de que las Comunidades Autónomas contemplen en su normativa la creación de Colegios voluntarios mediante una disposición de rango inferior a ley. En todo caso el proceso de creación debe iniciarse a petición de los profesionales titulados interesados y acompañándose una memoria que justifique su creación.
- El **artículo 25** regula las profesiones colegiadas que son un subconjunto de las tituladas, en las para la realización de determinadas actividades además de un título se exige la colegiación obligatoria. La obligación de colegiación sólo puede establecerse por ley estatal<sup>24</sup> en aquellos supuestos en los que se verifiquen simultáneamente los siguientes dos requisitos: 1) se trate de actividades en que puedan verse afectadas de manera grave y directa las siguientes materias de especial interés general: protección de la salud e integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas. y 2) resulte proporcionado entendiendo que éste es el instrumento más eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios. En este sentido, debe entenderse que el instrumento es el más eficiente atendiendo a la complejidad del servicio profesional que se presta y las ventajas que aporta delegar las funciones de control de los profesionales por parte de la Administración en un Colegio Profesional por razón de la especialización y cercanía<sup>25</sup>. Como novedad, el apartado tercero establece un plazo de 10 hábiles para que el Colegio resuelva expresamente la solicitud de colegiación, aplicándose la regla general del silencio positivo.

---

23 Sentencia del TC relativa al recurso de inconstitucionalidad nº 8434/06, interpuesto con la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2006, del Ejercicio de Profesiones Tituladas y de los Colegios Profesionales (FJ 5).

24 En concreto, por su vinculación al título, que es competencia exclusiva estatal.

25 Las profesiones colegiadas sólo se justifican en la medida en que se considere que la capacidad de control y sanción, así como de fijación de códigos deontológico, se ejerce mejor a través de una autorregulación que a través de los mecanismos públicos (intervención de la administración, de la administración de justicia, de las cortes de arbitraje o de los organismos y asociaciones de defensa del consumidor).

- **El artículo 26:** establece una reserva de denominación de los términos Colegio Profesional o Colegio Oficial. En concreto, se establece que los Estatutos de las corporaciones de pertenencia voluntaria no podrán reservar la denominación de una profesión a los profesionales colegiados: esto afectaría a determinados Colegios cuyas profesiones no ostentan reserva de actividad genérica, como podría ser los Colegios de Economistas, los de Administradores de Fincas o los de Agentes de Propiedad Inmobiliaria. La denominación de estas profesiones no podrá, por tanto, reservarse a los profesionales colegiados.
  
- **El artículo 27** establece determinadas disposiciones respecto a la estructura territorial de las organizaciones colegiales, que será única en el caso de exista un único Colegio en todo el Estado, múltiple cuando existan diferentes Colegios de la misma profesión de ámbito inferior al nacional. La determinación del ámbito territorial del Colegio será decidida libremente por cada organización colegial. Dentro del ámbito territorial que venga señalado a cada Colegio no podrá constituirse otro de la misma profesión o actividad profesional. Se recoge la creación de un Consejo General cuando existan varios Colegios de la misma profesión de ámbito inferior al nacional y se introduce en la ley básica por primera vez la posibilidad de crear Consejos Autonómicos de acuerdo con la normativa cuando existan o se constituyan Colegios de la misma actividad profesional o profesión dentro de una Comunidad Autónoma. En todo caso, se sigue manteniendo el principio de eficacia nacional en el acto de la colegiación, de modo que cuando una profesión de colegiación obligatoria se organice por Colegios territoriales, bastará la incorporación a uno solo de ellos para ejercer en todo el territorio español. Desaparece de la ley la obligación de que la incorporación del profesional se realice en el lugar del domicilio profesional único o principal. Además, como garantía de cumplimiento de este principio básico, se recoge que los Colegios no podrán exigir a los profesionales que ejerzan en un territorio diferente al de colegiación comunicación ni habilitación alguna ni el pago de contraprestaciones económicas distintas de aquellas que exijan habitualmente a sus colegiados por la prestación de los servicios de los que sean beneficiarios y que no se encuentren cubiertos por la cuota colegial. Por último, se prevé el uso por parte de los Colegios de los sistemas de cooperación administrativa de la Ley 17/2009, a efectos de ejercer las competencias de ordenación y potestad disciplinaria que corresponden al Colegio del territorio en el que se ejerza la actividad profesional, en beneficio de los consumidores y usuarios en los supuestos de ejercicio profesional en territorio distinto al de colegiación. Las sanciones impuestas, en su caso, por el Colegio del territorio en el que se ejerza la actividad profesional surtirán efectos en todo el territorio español.
  
- **El artículo 28** recoge el régimen de fusión, absorción, segregación y cambio de denominación de los Colegios. La fusión, absorción, o segregación y el cambio de denominación de los Colegios profesionales de la misma actividad profesional o profesión será promovida por los propios Colegios, de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley, la normativa autonómica aplicable y sus respectivos Estatutos, y requerirá la previa audiencia de los demás Colegios afectados y la aprobación por Real Decreto cuando afecte a un ámbito territorial superior al autonómico. Se prevé igualmente la posibilidad de fusión entre organizaciones colegiales de distintas actividades profesionales o profesiones a iniciativa y previo acuerdo de

sus Consejos Generales, y si no existieran, previo acuerdo de la mayoría de los Colegios afectados, y siempre que quede garantizado que no se crea confusión en los destinatarios de los servicios y se trate de actividades o profesiones que compartan un conjunto ampliamente similar de competencias profesionales. La posibilidad de fusión de Colegios se pretende además facilitar en esta ley con el mandato dado en la disposición transitoria quinta donde se establece que el Gobierno podrá abrir un proceso de revisión y adoptar medidas de apoyo y fomento para la conversión voluntaria en asociaciones o para su fusión. Debe señalarse que por evolución histórica actualmente existen organizaciones colegiales de estructura múltiple que cuentan un número muy elevado de Colegios Profesionales, algunos de ellos con un ámbito territorial incluso inferior a la provincia (póngase por ejemplo los 83 Colegios de abogados existentes). Las nuevas obligaciones impuestas por esta ley a los Colegios, en especial a los de pertenencia obligatoria, podría llevar a que la escala eficiente para abordar y ofrecer dichos servicios fuera mayor a la actualmente existente y por tanto podría llevar a que los propios Colegios decidieran fusionarse. Por último, en relación a los Colegios de ámbito territorial estatal, se recoge un apartado tercero, que aclara que sus transformaciones requerirán la aprobación mediante Real Decreto.

- El **artículo 29** regula el régimen de disolución de los Colegios profesionales. La disolución de los Colegios profesionales de pertenencia voluntaria se producirá por iniciativa propia del Colegio, mediante Real Decreto, si su creación fue por normativa estatal, o de acuerdo con lo previsto en la normativa autonómica aplicable, si su creación se produjo por norma autonómica. Debe señalarse, en cualquier caso, que los Colegios Profesionales de pertenencia voluntaria creados con anterior a esta ley no necesitarán de su disolución o conversión en virtud de lo establecido en esta ley ya que específicamente se mantiene el statu quo de su carácter colegial y de corporación de derecho público, entendiéndose por tanto que los Colegios que pierden la colegiación obligatoria quedarían como Colegios de colegiación voluntaria y los de colegiación voluntaria mantendrían su carácter. No obstante, obviamente en el ejercicio de sus funciones se sujetan al nuevo régimen jurídico establecido en esta ley. La disolución de los Colegios profesionales de pertenencia obligatoria únicamente podrá producirse tras la fusión del Colegio con otra corporación colegial o la fusión entre organizaciones colegiales en los términos establecidos en el artículo anterior (artículo 28). Se pretende así que no se cree una situación jurídica y administrativa problemática para los profesionales sujetos a colegiación obligatoria del ámbito territorial del Colegio que se disuelva.
- El **artículo 30** recoge las funciones de los Colegios diferenciando entre aquellas que tienen la consideración de potestades públicas, a los efectos de su régimen jurídico, con sujeción al Derecho Administrativo, y jurisdicción aplicable. Respecto a las funciones establecidas en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, se han introducido varias diferencias. Además de separar claramente aquellas funciones sujetas al régimen administrativo se han eliminado aquellas funciones que ya no resultaban pertinentes por obsoletas y se han introducido nuevas funciones de los Colegios en coherencia con su funcionamiento actual y las obligaciones previstas en esta ley.

- El **artículo 31** regula la figura del visadocolegial, su objeto, contenido, coste y responsabilidad asumida por el Colegio. La ley configura el visado como un instrumento voluntario, aunque otorga al Gobierno la potestad de establecer los trabajos profesionales que exigirán visado obligatorio atendiendo a la necesaria existencia de una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas, y a la acreditación de que el visado es el medio de control más proporcionado.

En desarrollo de dicha previsión, que anteriormente se recogía en el artículo 13 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, se aprobó el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio en el que se determinan (para nueve actividades) los trabajos profesionales que, por quedar acreditada su necesidad y proporcionalidad entre otras alternativas posibles, obligatoriamente deben obtener el visado colegial, como excepción a la libertad de elección del cliente. Este real decreto tiene carácter básico en virtud del artículo 149.1.18ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, por referirse al visado, función pública propia de los Colegios como corporaciones de derecho público, y en virtud del artículo 149.1.13ª, por la especial trascendencia económica que tiene el uso de este instrumento en el sector de los servicios profesionales. Esta reforma no modifica este marco jurídico.

- El **artículo 32** regula el servicio de atención de quejas y reclamaciones de los colegiados y de los consumidores o usuarios.
- El **artículo 33** establece el principio de funcionamiento democrático y régimen electoral de los Colegios, aclarando que el sufragio activo y pasivo en las elecciones de los miembros de los órganos de gobierno sólo puede corresponder a personas físicas, y permitiendo la posibilidad de que los Estatutos establezcan doble valoración de los ejercientes. Además, se prevé la posibilidad de que los candidatos a las elecciones de los órganos de gobierno colegiales puedan obtener copia del censo de electores del Colegio, con las cautelas necesarias.

El capítulo II del título II establece la definición y funciones de los Consejos Generales de Colegios Profesionales:

- El **artículo 34** regula los Consejos Generales de Colegios. Se establecen sus funciones, diferenciándose entre las exclusivas de los Consejos Generales y aquellas que serán ejercidas en el caso de que alguna Comunidad Autónoma no fuera competente en la materia o en defecto de normativa autonómica. De forma destacada, aparece como función exclusiva de los Consejos Generales el garantizar la aplicación de un código deontológico único para toda la profesión.

Igualmente, se establece en este artículo que los Consejos Generales informarán con carácter preceptivo y no vinculante todos aquellos procedimientos que puedan suponer la expulsión o la suspensión del profesional del Colegio y que pongan fin a la vía administrativa. Se pretende así fomentar una aplicación del código deontológico único lo más uniforme posible dentro del Estado como garantía de seguridad jurídica y de la igualdad de los derechos de los profesionales y de los consumidores de los servicios.

- Además, se recoge como novedad que los Estatutos de los Consejos Generales establecerán un sistema de participación de los distintos Colegios que tendrá en cuenta el número de colegiados en cada uno de ellos, garantizando, en todo caso, la participación de todos los Colegios. Se refuerza así la participación democrática de los colegiados en la representación de los Consejos Generales
- 
- El capítulo III del título II establece las disposiciones comunes a la organización colegial:
- 
- El **artículo 35** establece la sujeción de las corporaciones colegiales a la normativa de defensa de la competencia.
- 
- El **artículo 36** regula las relaciones de las corporaciones con la Administración Pública competente. En el caso de los Consejos General, los Colegios estatales y los de ámbito territorial supraautonómico, las relaciones se establecerán a través del Ministerio competente por razón de la materia. Las Comunidades Autónomas determinarán el Departamento competente para las relaciones con los Consejos Autonómicos y los Colegios autonómicos o de ámbito territorial inferior.
- El **artículo 37** establece que la Administración competente llevará a cabola función de controlar el desempeño de las funciones públicas y de los servicios obligatorios atribuidos por la ley a las corporaciones colegiales. Hay que tener en cuenta que estas corporaciones de derecho público asumen funciones públicas, a diferencia de las Asociaciones, por lo que es necesario que estén sometidos a un control en el desempeño de éstas, con el objetivo de garantizar la protección de los intereses de los consumidores y usuarios. El nuevo texto refuerza este aspecto. Así, se establecen dos facultades concretas de la Administración competente en orden a cumplir el objetivo señalado: la posibilidad de disolver el órgano de gobierno del Colegio tras un procedimiento reglado, que se iniciará cuando existan indicios de inactividad o mal funcionamiento de los Colegios que afecten gravemente al ejercicio de las funciones públicas y de los servicios obligatorios, y la publicación de un informe sobre la Memoria anual de la corporación colegial, que contendrá las recomendaciones que procedan.
- El **artículo 38** recoge los principios de buen gobierno a los que tienen que someterse las corporaciones colegiales. En concreto, se establecen los principios éticos y de actuación a los que deben someterse los órganos directivos de los Colegios en coherencia con la Ley19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Además, se establece un régimen de incompatibilidades para todos los Colegios y un régimen de retribuciones para los cargos directivos de las corporaciones colegiales de colegiación obligatoria. Para éstos, la retribución solo podrá establecerse por los Colegios cuando exista dedicación exclusiva, figure de forma detallada en los presupuestos y sea aprobado de manera separada a éstos y por una mayoría cualificada. Además, se prevé que los cargos directivos deban remitir a la Administración Pública competente una declaración responsable indicando que no se encuentran incurso en ninguna causa de incompatibilidad, y que se comprometen a no incurrir en ninguna mientras permanezcan en el cargo. Finalmente se prevé que los cargos directivos tengan un mandato limitado a dos

periodos electorales, salvo que los Estatutos correspondientes indiquen expresamente otra cosa.

- El **artículo 39** recoge las disposiciones relativas a la normativa colegial y en concreto el sistema de aprobación y el contenido mínimo de los Estatutos Generales de la organización colegial, particulares de cada Colegio y los propios del Consejo General.
- El **artículo 40** recoge las disposiciones relativas al Código deontológico, que será único para cada organización colegial, en todo el territorio nacional y deberá publicarse en la página web a través de la ventanilla única.
- El **artículo 41** establece el régimen disciplinario aplicable a los profesionales colegiados. Se establece una definición de determinadas infracciones que deberán ser consideradas como muy graves y las condiciones de imparcialidad del órgano sancionador. Se establece para los Colegios de pertenencia obligatoria que las resoluciones de expulsión del Colegio o suspensión del ejercicio profesional han de traer causa de infracciones muy graves y que sólo serán ejecutivas cuando pongan fin a la vía administrativa.
- El **artículo 42** establece que las organizaciones colegiales no podrán establecer baremos orientativos ni cualquier otra orientación, recomendación, directriz, norma o regla sobre honorarios profesionales, aunque los Colegios de Abogados podrán elaborar criterios orientativos a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados. Dichos criterios serán igualmente válidos para el cálculo de honorarios y derechos que corresponden a los efectos de tasación de costas en asistencia jurídica gratuita. Las organizaciones colegiales tampoco podrán prestar servicios correspondientes a las actividades profesionales propias de sus colegiados, salvo que la ley disponga otra cosa.
- El **artículo 43** establece la obligación de mantenimiento de la ventanilla única prevista en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y los trámites e información que debe ponerse a disposición de los profesionales y los consumidores de los servicios. Como novedad se introduce para las corporaciones colegiales de pertenencia obligatoria la obligación de ofrecer información referente a la información y procedimientos necesarios para el acceso a la actividad profesional y su ejercicio, incluyendo las cuotas colegiales exigidas, y a sus cuentas anuales consolidadas, así como información actualizada de los colegiados sobre los que pesen resoluciones ejecutivas de expulsión o suspensión del ejercicio profesional. Asimismo, se deberá garantizar que la información es pública a través de la referida ventanilla única y, por tanto, accesible de forma directa sin necesidad de requerimiento previo del interesado.

Por otra parte, se establece que los Colegios profesionales facilitarán a los Consejos Generales la información concerniente a las altas, bajas y cualesquiera otras modificaciones que afecten a los Registros de colegiados y de sociedades profesionales, para su conocimiento y anotación en los Registros centrales de colegiados y de sociedades profesionales de aquéllos. Asimismo, los Colegios profesionales de colegiación obligatoria facilitarán a sus Consejos Generales las cuotas colegiales exigidas. Dichos Consejos Generales publicarán y mantendrán

actualizado en su ventanilla única un listado con todas las cuotas exigidas por los Colegios de su organización colegial, así como información referente a los procedimientos de acceso a la actividad profesional y su ejercicio. Se refuerza así la transparencia para los profesionales y la competencia entre las diferentes corporaciones colegiales.

- El **artículo 44**, como complemento a la transparencia debida a través de la ventanilla única, recoge la obligación de publicación de la memoria anual y se regula el contenido de ésta. En concreto, se introduce como novedad la obligación de incorporación en la memoria las cuentas anuales consolidadas de los Colegios (antes era un informe de gestión económica), que deberán incluir los gastos de personal suficientemente desglosados, especificando las retribuciones de los miembros de los órganos de gobierno en razón de su cargo y el importe de las cuotas aplicables, desglosadas por concepto y por el tipo de servicios prestados, así como las normas para su cálculo y aplicación. En el caso de organizaciones colegiales de pertenencia obligatoria la memoria deberá además contener el informe resultante de la auditoría. La introducción de esta información en la memoria responde a las nuevas obligaciones contables introducidas en esta ley. Las memorias deben hacerse públicas a través de la ventanilla única en el primer semestre del año y en el caso de corporaciones de colegiación obligatoria enviadas a la Administración competente.
- El **artículo 45** regula el régimen de recursos y de nulidad de los actos administrativos de los órganos de los Colegios y de los Consejos Generales que estén sujetos al Derecho Administrativo.
- El **artículo 46** establece el régimen económico colegial con carácter general. En particular, establece el derecho del colegiado a obtener la baja de los Colegios Profesionales en un plazo máximo de dos días hábiles desde que lo soliciten.
- 
- El **artículo 47** establece determinadas peculiaridades en el régimen económico de los Colegios de pertenencia obligatoria. En primer lugar, se prohíbe que puedan exigir para la colegiación del profesional cuota de inscripción o colegiación, o pago de efecto equivalente, con independencia de su denominación, para evitar que puedan convertirse en una barrera de entrada al mercado. Además, los colegiados sólo estarán obligados al pago de las cuotas necesarias para el sostenimiento de las funciones públicas y los servicios obligatorios que ha de prestar el Colegio y, cuando proceda, las funciones del Consejo General (salvo la que se refiere a la organización de instituciones y servicios de asistencia y previsión) y las funciones que la normativa autonómica prevea para el Consejo Autonómico, incluidos los medios humanos y materiales necesarios para llevarlos a cabo. Asimismo se prevé un procedimiento de fijación de estas cuotas con las mayores garantías posibles para los colegiados. En todo caso, los profesionales que acrediten estar desempleados tendrán un descuento del setenta y cinco por ciento en las cuotas obligatorias. Por otro lado, se prescribe que en ningún caso podrá obligarse al colegiado a contratar servicios voluntarios de la corporación colegial, que las corporaciones están obligadas a distinguir claramente las cuotas fijadas para los servicios obligatorios y los precios estipulados para los servicios voluntarios y que la suscripción de seguros

y de prestación de servicios de protección social complementarias a través de las corporaciones colegiales será en todo caso considerado servicio voluntario.

- El **artículo 48** establece las obligaciones contables de las corporaciones colegiales. En concreto, se establece la obligatoriedad de llevar libros de contabilidad y cuentas anuales detalladas que tendrán que hacerse públicas a través de la ventanilla única.
- El **artículo 49** recoge las disposiciones relativas al control de cuentas. Las corporaciones colegiales de pertenencia obligatoria deberán prever un sistema de control interno que garantice la adecuada intervención y contabilización de todos los actos y documentos de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico, conforme a sus estatutos. Sus cuentas anuales deberán ser revisadas por auditor de cuentas que emitirá un informe detallado sobre el resultado de su actuación, de conformidad con la normativa reguladora de la actividad de auditoría de cuentas.

El título III contiene diferentes disposiciones relativas a la calidad de los servicios y protección de los consumidores y usuarios de servicios profesionales

- El **artículo 50** establece el principio de fomento de los mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos por parte de las Administraciones Públicas. Así, se apuesta por reforzar y potenciar el uso del sistema arbitral de consumo, como mecanismo ágil y eficaz de resolución de controversias que garantiza una adecuada protección del consumidor, entre otros mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos.
- El **artículo 51** establece medidas de impulso de la transparencia y difusión de los instrumentos favorecedores del correcto ejercicio profesional. En concreto se recoge determinada información que será accesible al público en formato electrónico a través de la página web del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. A estos efectos, las Administraciones Públicas y las corporaciones colegiales deberán proporcionar toda la información necesaria.
- El **artículo 52** establece la publicidad y el acceso y libre y gratuito de determinados datos contenidos en el Registro Nacional de Titulados Universitarios Oficiales creado por el Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales y en el Registro Nacional de Especialistas en Ciencias de la Salud previsto en la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, de 21 de noviembre.
- El **artículo 53** prevé que las Administraciones Públicas, las corporaciones colegiales y las asociaciones profesionales, fomentarán la formación continua de los profesionales como vía de mantenimiento de la calidad de los servicios que éstos prestan a sus clientes.
- El **artículo 54** establece la promoción de esquemas de certificación de profesionales por parte de las Administraciones Públicas, como mecanismo para garantizar una mayor información de los consumidores sobre los conocimientos y experiencia de los profesionales prestadores de servicios, garantizándose en

todo casola voluntariedad de la certificación para el profesional. Se prevé que el esquema de certificación de profesionales de una misma organización colegial sea único. Se establece asimismo que la acreditación de las entidades de certificación previstas en esta ley corresponderá a la Entidad Nacional de Acreditación y se desarrollará de conformidad con los criterios y normas establecidos en la legislación de la Unión Europea en materia de acreditación, y en la norma UNE-EN ISO/IEC 17024 o norma que la sustituya. Como regla especial para las profesiones sometidas a colegiación obligatoria, se prescribe la obligación para los Consejos Generales y los Colegios de ámbito estatal del desarrollo y mantenimiento de este sistema.

Las disposiciones adicionales recogen regulaciones específicas que precisan aspectos de lo previsto en el articulado. En concreto:

- La **disposición adicional primera**, identifica cuáles son los Colegios y las actividades profesionales para cuyo ejercicio es obligatoria la previa colegiación, por considerar que se cumplen los criterios establecidos en este Anteproyecto de Ley.

En esta disposición se concretan, por tanto, las decisiones sobre la obligación de colegiación previstas en la disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009, de 20 de diciembre, sobre adaptación de diversas leyes a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio.

En el apartado primero las profesiones y actividades se identifican en la mayoría de los casos por referencia a otras normas legales en las que se describen o identifican las funciones propias de esas profesiones. De este modo, la obligación de colegiación alcanzaría sólo a las funciones a que haga referencia la disposición legal específica. Constituye una lista cerrada fuera de la cual pueden darse por derogadas las obligaciones de colegiación que vinieran establecidas por normas de cualquier rango y ámbito. Esto queda subrayado por el apartado cuarto de esta disposición, en el que se establece que no será obligatoria la colegiación para cualesquiera otras profesiones, actividades o funciones distintas de las relacionadas en el apartado primero. Se indica asimismo, que ello será sin perjuicio de las exigencias de titulación que puedan recaer sobre ellas. De esta forma, se pretende establecer un marco acotado de las obligaciones de colegiación que no abarca a la totalidad de las profesiones tituladas

El apartado segundo de la disposición adicional primera aclara el espectro de las actividades sanitarias sometidas a colegiación obligatoria en el apartado primero. Así, con carácter general, se establece dicha obligatoriedad para los profesionales que ejercen su actividad en el ámbito privado y para los profesionales que ejercen su actividad en el sector público cuyas funciones comprendan la realización de actuaciones profesionales que tengan como destinatarios inmediatos a los usuarios del Sistema Nacional de Salud, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 42.1 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar. Si bien, en atención a las peculiaridades de los veterinarios como profesionales de la salud, no se puede restringir la colegiación en el ámbito del sector público a las actuaciones que tengan como destinatarios inmediatos a los usuarios del Sistema Nacional de Salud. Así, en el ámbito del sector público,

se establece la colegiación obligatoria para aquellos profesionales cuyas actuaciones tengan repercusión directa en la salud pública, en la seguridad alimentaria y en la salud de los ciudadanos, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 42.1 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar.

El apartado tercero de la disposición adicional primera excluye de la colegiación obligatoria prevista para los abogados, en los términos establecidos en el apartado primero, los supuestos contenidos en el artículo 551 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, así como la representación y defensa en juicio de las autoridades, funcionarios y otros empleados públicos.

- La **disposición adicional segunda**: como complemento a la regulación sobre las profesiones tituladas, se establece que las Administraciones Públicas, además de la acreditación del título oficial, podrán requerir como complemento para la comprensión de la misma, el suplemento europeo al título, el suplemento europeo al certificado, o los currículos o planes oficiales de los estudios cursados.
- La **disposición adicional tercera** pretende evitar restricciones del ejercicio profesional a través de la contratación pública, impidiendo que en los pliegos de contratación se exijan titulaciones concretas cuando no exista una reserva de actividad exclusiva para una profesión titulada o que se solicite visado colegial en relación a actividades en las que no existe dicha reserva.
- La **disposición adicional cuarta** establece la facultad de control documental de las Administraciones Pública a través de convenios o contratación de servicios.
- La **disposición adicional quinta** recoge que en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley, los Colegios de ámbito estatal de pertenencia obligatoria y los Consejos Generales de Colegios de pertenencia obligatoria deberán haber desarrollado un esquema de certificación en los términos establecidos en el artículo 53.5 y solicitado la acreditación a que se refiere el artículo 53.6.
- La **disposición adicional sexta** recoge un mandato al Ministerio de Justicia para la creación de un Registro de peritos judiciales para la inscripción voluntaria de todos aquellos profesionales que cuenten con la debida capacitación. La inscripción en este Registro será requisito necesario para que un profesional pueda ser designado como perito por un tribunal, sin perjuicio de las excepciones que se establezcan.
- La **disposición adicional séptima** exceptúa del ámbito de aplicación del título I de la ley el acceso y ejercicio de las actividades y servicios que corresponden a empleados públicos, que se regirá por lo dispuesto en su legislación específica. Además, se establece que las normas colegiales de las corporaciones de funcionarios públicos se adaptarán a lo establecido en el título II de la ley, en cuanto no se oponga a las peculiaridades exigidas por la función pública que ejerzan sus miembros. En todo caso, no será de aplicación al Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España lo previsto en el tercer y cuarto párrafo del artículo 47.2 ni lo dispuesto en la disposición adicional décima..

- La **disposición adicional octava** crea una Comisión de Reforma de las Profesiones coordinada por el Ministerio de Economía y Competitividad, en la que participarán el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y la Agencia Nacional de la Evaluación de la Calidad y Acreditación. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia participará en los trabajos de la Comisión de acuerdo con lo previsto en el artículo 5.2d) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. La Comisión de Reforma realizará informes preceptivos sobre la futura normativa que cree atribuciones profesionales. Además, podrá revisar de oficio la normativa existente realizando propuestas de modificación, en cuyo caso también formaran parte los Ministerios que corresponda por razón de la competencia.
- La **disposición adicional novena** establece determinadas consideraciones respecto al régimen de previsión social de profesionales titulados que ejercen su actividad por cuenta propia.
- La **disposición adicional décima** fija el importe máximo de la cuota colegial de Colegios de adscripción obligatoria, en términos anuales. No obstante, se establece un procedimiento con las máximas garantías posibles para el colegiado que permite incrementar esta cuota en el caso de que sea insuficiente para la financiación de las funciones públicas y de los servicios obligatorios.
- Por último, la **disposición adicional decimoprimera** previene la constitución de un grupo de trabajo específico para la determinación de las atribuciones profesionales en el ámbito de la ingeniería, que elaborará una propuesta específica que será presentada en el plazo de tres meses desde la aprobación de esta ley para informe preceptivo de la Comisión de Reforma de las Profesiones. Hasta la entrada en vigor de una norma posterior de modificación se mantendrán las disposiciones relativas al acceso a actividades profesionales o profesiones o a la reserva de funciones en el ámbito de la ingeniería vigentes.

La **disposición adicional decimosegunda** establece los criterios que deberá seguir el Gobierno para revisar el real decreto que establece el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales. Entre otros aspectos, se prevé que el arancel tendrá carácter de máximo, que la cuantía global por derechos devengados por un procurador de los tribunales en un mismo asunto, actuación o proceso no podrá exceder de 75.000 euros y que los procuradores estarán obligados a entregar un presupuesto previo a sus clientes. En dicho presupuesto constará expresamente la disminución ofrecida respecto del arancel máximo previsto en la normativa. En el caso de que no se ofrezca ninguna disminución, también constará expresamente este hecho. Hasta la aprobación del real decreto a que se refiere el apartado anterior, se aplicarán los aranceles previstos en el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales, reducidos en un 10% cuando el procedimiento sea de cuantía hasta 601.012 euros, reducidos en un 30% cuando la cuantía esté comprendida entre 601.012, 01 euros y 10.000.000 euros, reducidos en un 40% cuando la cuantía esté comprendida entre 10.000.000,01 euros y 50.000.000 euros, reducida en un 50% cuando la cuantía esté comprendida entre 50.000.000,01 euros y 100.000.000 euros, reducidos en un

60% cuando la cuantía sea superior a 100.000.000,01 euros. Estos aranceles tendrán carácter de máximo y podrán ser objeto de reducción ilimitada mediante pacto entre el procurador y su representado.

La **disposición adicional decimotercera** determina la consideración, con carácter no excluyente, de ciertos titulados como técnicos competentes a los efectos de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

Por último, la **disposición adicional decimocuarta** difiere en tres años la aplicación de la incompatibilidad en el desempeño de cargos de administración y dirección en las mutualidades de previsión social en las que la corporación colegial tenga la condición de socio protector, prevista en el articulado, para los cargos directivos de las corporaciones colegiales.

Por otra parte se establecen seis disposiciones transitorias y una derogatoria con el siguiente contenido:

- La **disposición transitoria primera** prevé el régimen transitorio de la normativa colegial. Se recoge que tras la entrada en vigor de esta Ley, los miembros de los órganos colegiales continuarán en el ejercicio de sus funciones de acuerdo con lo previsto en los estatutos colegiales vigentes en el momento de su entrada en vigor y que durante el período de adaptación de los Estatutos colegiales continuarán en vigor las disposiciones contenidas en los Estatutos que no resulten contrarias a lo establecido en esta ley.
- La **disposición transitoria segunda** extiende el mandato de adaptación normativa también a la normativa colegial, con un plazo general de un año. Asimismo, se refuerza el derecho de los profesionales y de las sociedades profesionales a solicitar la baja en el Colegio Profesional correspondiente a partir del 31 de diciembre de 2014, si tras la entrada en vigor de lo previsto en este anteproyecto, quedan excluidos de la obligación de colegiación.
- La **disposición transitoria tercera** establece el régimen transitorio aplicable a los habilitados de clases pasivas. El régimen jurídico de la profesión de habilitado está derogado y se mantiene su aplicación únicamente de forma transitoria para el pago de las prestaciones solicitadas antes de la entrada en vigor del Real Decreto 193/2010, de 26 de febrero, que elimina la posibilidad de pago de las pensiones de clases pasiva a través de habilitado. Por tanto, actualmente no es posible el acceso a dicha profesión, siendo ésta a extinguir. Esta disposición transitoria se incluye para mantener el régimen transitorio establecido en la normativa hasta que se extingan los contratos de mandato vigentes que incluye la obligatoriedad de colegiación.
- La **disposición transitoria cuarta** establece la aplicación de los criterios previstos en relación al arancel de derechos de los procuradores a todas las actuaciones o procedimientos en tramitación que se inicien a partir de la entrada en vigor de esta ley.

La **disposición transitoria quinta** recoge el mantenimiento del carácter colegial de los Colegios creados con anterioridad a esta ley.

La **disposición transitoria sexta** recoge el necesario régimen transitorio derivado de la modificación de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales.

Por último, la **disposición transitoria séptima** establece, en relación a la limitación del mandato de los cargos directivos de las corporaciones colegiales, que aquellos que cuando entre en vigor de la ley lleven ejerciendo el cargo durante un periodo superior al previsto, continuarán en su cargo hasta la finalización del mandato en curso o hasta que ocurran los supuestos de cese o dimisión previstos en la normativa aplicable.

- La **disposición derogatoria** además de recoger una cláusula derogatoria general, recoge un listado de normas anteriores a este anteproyecto que continúan en vigor por resultar compatibles con el mismo. Como se ha explicado más extensamente en otro apartado de esta Memoria, la ley tendrá efectos derogatorios generales, por lo que para delimitar sus efectos se incluye una lista “positiva” de normas que se exceptúan de esos efectos y que, por lo tanto continúan en vigor. La lista se presenta dividida en dos apartados en función de si se trata de leyes estatales o normas reglamentarias que transpongan, apliquen o desarrollen disposiciones de derecho de la Unión Europea relativas al acceso a profesiones o actividades profesionales o a la reserva de funciones.

Como se ha señalado ya, el Anteproyecto incluye en su parte dispositiva lo necesario para trasladar a la normativa específica las implicaciones del nuevo marco regulatorio, así como las decisiones sobre las reservas de actividad o las obligaciones de colegiación. Para ello, entre otras cuestiones, se dictan medidas para la adaptación que se dirigen a las distintas Administraciones Públicas y organizaciones colegiales.

En cuanto a las disposiciones finales:

- La **disposición final primera** contiene una modificación del artículo 21 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, con el objetivo de incluir entre las consideradas prácticas engañosas sobre códigos de conducta u otros distintivos de calidad, el uso público de la denominación “colegiado” por quien no lo está, como mecanismo de refuerzo del distintivo de calidad que supone que un profesional esté incorporado en un Colegio Profesional. Esta modificación resulta relevante en la medida en que se amplía significativamente el ámbito en el que la colegiación será voluntaria y contribuye a reforzar la protección de los consumidores frente a prácticas engañosas.
- La **disposición final segunda** introduce una novedad en el artículo 12 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, con el objetivo de adaptarla a lo previsto en esta ley y aportar el respaldo legal requerido a la regulación reglamentaria de desarrollo que en el ámbito de la seguridad industrial pueda requerir cualificación

previa, para el ejercicio de distintas actividades profesionales por resultar necesario y proporcionado.

- La **disposición final tercera** modifica la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, para establecer un único título profesional, cuya obtención habilitará tanto para el ejercicio de la abogacía como de la procura ante los tribunales..
- La **disposición final cuarta** modifica la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales, para eliminar como requisito de creación de estas sociedades la exigencia de colegiación obligatoria en la actividad profesional que constituya su objeto social, así como para permitir expresamente a las sociedades profesionales multidisciplinares el ejercicio simultáneo de la abogacía y la procura.
- La **disposición final quinta** introduce una nueva infracción en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, cuyo texto refundido fue aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. La nueva infracción consiste en el ejercicio irregular de la profesión, cuando afecte o pueda suponer un riesgo para los consumidores y usuarios.
- La **disposición final sexta** recoge los títulos competenciales estatales en virtud de los cuales se propone que se dicte la Ley. Las consideraciones sobre la base competencial se recogen en otro apartado de la Memoria.
- La **disposición final séptima** establece un mandato al Gobierno para revisar la tabla de deducciones al beneficio de las oficinas de farmacia recogida en el artículo 2.5 del Real Decreto 823/2008, de 16 de mayo, por el que se establecen los márgenes, deducciones y descuentos correspondientes a la distribución y dispensación de medicamentos de uso humano.
- La **disposición final octava** contiene un mandato a las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, dentro del marco de sus competencias, para comunicar a la Administración General del Estado, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, las disposiciones legales y reglamentarias de su competencia que hubieran modificado para adaptar su contenido a lo establecido en los artículos 7 y 11 y a lo previsto en la normativa básica establecida en la Ley. Se establece de esta manera un periodo para adaptar toda la normativa vigente, también la autonómica y la de los Colegios Profesionales, anterior a este anteproyecto de ley a lo en ella previsto, con el objetivo de lograr la máxima seguridad jurídica, para lo que se dispone del plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley. Asimismo se da un mandato al Estado para que en plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley adapte el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado, a lo dispuesto en este Anteproyecto.

- La **disposición final novena** prevé la adaptación de aquellas organizaciones profesionales que actualmente se denominan Colegio, pero cuyas funciones no encajan particularmente bien en las funciones establecidas en la normativa colegial. Es el caso del Colegio Nacional de Secretarios Judiciales. Esta disposición pretende reconducir la situación de esta entidad, para la que no se considera apropiado el sometimiento a la Ley de Servicios y Colegios Profesionales, con cuya naturaleza y funciones no coinciden. Asimismo, se establece que el Instituto de Actuarios de España se regirá por la presente ley. Con ello se aclara su naturaleza de Colegios Profesionales.
- La **disposición final décima** recoge el régimen especial correspondiente a las ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla.
- La **disposición final decimoprimera** contiene la habilitación normativa para que el Gobierno desarrolle reglamentariamente lo previsto en este anteproyecto de ley.
- La **disposición final decimosegunda** prevé que la ley entre en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del estado, recogiendo así la regla general prevista en el Código Civil. Se establece una excepción a dicha entrada en vigor para la disposición adicional décima, que se refiere al importe máximo de la cuota colegial en las profesiones colegiadas, y que entrará en vigor el 1 de enero de 2015.

## 2. Análisis jurídico.

### 2.1 Análisis jurídico.

**A. Desarrollo de preceptos constitucionales.** Este anteproyecto de ley tiene su engarce en varios preceptos constitucionales.

- En primer lugar, desarrolla lo previsto en el artículo 36 de la Constitución que dispone: *“La Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos.”* Tras más de treinta años desde la aprobación de la Constitución española, el Gobierno propone al legislador cumplir con este mandato constitucional regulando las denominadas profesiones tituladas, como una excepción al principio general de libertad, tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional<sup>26</sup>, y continuando con la modernización del marco normativo de los Colegios.
- En segundo lugar, desarrolla lo dispuesto en el artículo 35.1 de la Constitución española que prevé que *“todos los españoles tiene derecho a la libre elección de profesión u oficio”*, reconociendo así mismo nivel que el derecho al trabajo, la libertad para decidir qué profesión u oficio se ejerce, siempre que se cumplan los requisitos legales para ello. Por tanto, en la medida en que el establecimiento de requisitos de acceso implica una

---

26 STC 42/1986.

limitación de esta libertad de elección debe ser la ley la que establezca las mínimas limitaciones necesarias y proporcionadas para proteger el interés general y que restringen esta libertad.

- Finalmente, esta ley también engarza con lo previsto en el artículo 38 de la Constitución española que dispone: *“Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación”*.

En efecto, el Tribunal Constitucional<sup>27</sup> señala que este artículo garantiza el ejercicio de la libre empresa al tiempo que la defensa de la productividad en el marco de la economía de mercado, debiéndose entender esta última, de acuerdo con el Tribunal Constitucional<sup>28</sup>, *como la defensa de la competencia que constituye un presupuesto y un límite de aquella libertad, evitando aquellas prácticas que puedan afectar o dañar seriamente a un elemento tan decisivo en la economía de mercado como es la concurrencia entre empresas y no como una restricción de la libertad económica*.

Así, este anteproyecto de ley viene a potenciar la iniciativa empresarial en el sector de los servicios profesionales, eliminando aquellas restricciones injustificadas que suponen, bien una barrera injustificada de acceso al mercado, y que por tanto restringen la libertad de empresa, o bien porque suponen una restricción injustificada a la libre competencia en el sector de los servicios profesionales, lo que limita la libertad de elección del consumidor.

## **B. Relación con el resto del ordenamiento jurídico.**

- En primer lugar, conviene destacar que este anteproyecto de ley se presenta en el marco de la **Estrategia Española de Política Económica**.
- Por otro lado, la reforma es coherente con el programa de reformas estructurales ya en marcha con el objetivo de potenciar la competitividad de todos los sectores de la economía, cuya referencia más significativa es la transposición de la **Directiva de Servicios** y la recientemente aprobada **Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado**. En este sentido, la Ley de Servicios y Colegios Profesionales debe considerarse complementaria a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, dado que ambas tienen como objetivo la creación de un marco regulatorio eficiente para las actividades económicas y la eliminación de las barreras y obstáculos existentes a través de la aplicación de los principios de buena regulación económica.

Este proceso de reforma del sector servicios, que hasta ahora había sido la principal fuente del diferencial de inflación de España con la UE y de muchos de los problemas de competitividad de la economía española, debe completarse con la Ley de Servicios y Colegios Profesionales. En efecto, la Directiva de Servicios no abordaba esta cuestión, pues excluye

---

27STC 37/1987 y STC 29/1986.

28STC 1/1982 y STC 208/1999.

explícitamente a las reservas de actividad basadas en cualificaciones profesionales de la obligación de aplicar un test de necesidad y proporcionalidad. Dado que nuestro sistema de reservas de actividad es excesivamente complejo, y en algunos casos claramente innecesario y desproporcionado, es necesario, por lo tanto, para completar y potenciar el efecto económico de la Directiva, aplicar idénticos principios de buena regulación al ámbito de las actividades profesionales y profesiones.

- La reforma se adapta a la **situación actual de mayor diversidad de titulaciones universitarias** derivada de la supresión del Catálogo de títulos universitarios oficiales por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. Así, se aprovecha la autonomía de las universidades para diseñar los títulos, que facilita su pronta respuesta a las cambiantes necesidades de la sociedad y la economía. En línea con esta orientación de mayor diversidad y dinamismo, se propone en el Anteproyecto adaptar la regulación profesional superando la tradicional equivalencia entre un título, una profesión y un Colegio Profesional. De esta forma, se da cabida en el sistema de regulación de las atribuciones profesionales a la aparición de títulos innovadores dando certidumbre sobre el acceso al mercado laboral de los nuevos graduados.

Por tanto, en coherencia con las decisiones adoptadas con la adopción del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, y su normativa de desarrollo sobre la reforma del sistema de títulos universitarios, este anteproyecto de ley pretende establecer un marco ordenador para las atribuciones profesionales asociadas a los distintos niveles y títulos académicos acorde con los principios de necesidad y proporcionalidad y que fomente la innovación de titulaciones y potencie la rápida inserción laboral de los nuevos titulados de acuerdo con las nuevas demandas económicas, sociales y tecnológicas.

- Por otra parte, este anteproyecto de ley es coherente con la **normativa comunitaria y española sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales**, que pretende potenciar la movilidad de los profesionales europeos. En efecto, de acuerdo con el sistema europeo de reconocimiento de cualificaciones<sup>29</sup>, cuando los profesionales españoles se desplazan a otros países de la UE, sólo se les permite ejercer aquellas actividades para las que están habilitados de acuerdo con la normativa española. Por tanto, uno de los objetivos de este Anteproyecto, es establecer el marco normativo en el que puedan sentarse las bases para una mayor movilidad en el mercado único. Para ello, debe lograrse una regulación del sector de los servicios

---

<sup>29</sup>Con el objetivo de impulsar la movilidad de los profesionales comunitarios en toda Europa, potenciando la libre circulación de servicios como una de las libertades básicas del mercado interior, y fomentando así una mayor competencia en el sector servicios, se adoptó en 2005 la Directiva de reconocimiento de cualificaciones: Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005 y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado. Ha sido transpuesta en España con el Real Decreto 1837/2008 de 8 de noviembre.

profesionales que sea amplia, general y lo menos restrictiva posible, que permita a los profesionales españoles competir en el mercado único en igualdad de condiciones que el resto de profesionales comunitarios, sin que los profesionales españoles pierdan competitividad por tener una regulación de origen injustificadamente restrictiva. Como ya se ha señalado, además debe tenerse en cuenta que esta normativa comunitaria está actualmente en proceso de reforma. Así, es de prever que próximamente las diferentes administraciones públicas por exigencia comunitaria debemos abordar el proceso que ya se prevé en este anteproyecto (justificación de la necesidad y proporcionalidad de las reservas de actividad y transparencia de las mismas).

### **C. Reflejo de la jurisprudencia.**

Uno de los objetivos de esta reforma desde la óptica jurídica es tratar de recoger en la ley las soluciones que hasta el momento ha venido adoptando de forma generalizada la jurisprudencia, contribuyendo así a aclarar la regulación y evitar la conflictividad futura en el sector.

En este sentido, el anteproyecto de ley recoge el principio jurisprudencial de “*Libertad con idoneidad*” que el Tribunal Supremo ha venido acuñando en sus más de doscientas sentencias dictadas a estos efectos, en las que ha resuelto decidiendo que todo profesional que sepa hacer algo puede hacerlo.

Se trata de una jurisprudencia que se apoya en el equilibrio entre el principio de libertad de elección de profesión u oficio y la libertad de empresa, consecuencia de la vinculación negativa de los ciudadanos al principio de legalidad (“*pueden hacer todo aquello que la Ley no les prohíbe*”), y la necesidad de poseer unos conocimientos o destrezas que resultan imprescindibles para poder ejercer correctamente la actividad profesional.

### **2.2. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias.**

La competencia del Estado para regular las materias objeto de esta Ley se deducen de un análisis de las distintas competencias que ostenta en relación con cada uno de las materias abordadas. Las diferentes disposiciones de esta ley se dictan al amparo de las siguientes reglas del artículo 149.1, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de:

(1ª) condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales.

(8ª) Reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas.

(13ª) Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica

(16ª) Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.

(18º) Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y la legislación básica sobre contratos.

(30ª) Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia

En concreto:

- El principal objetivo de este anteproyecto de ley es potenciar el libre acceso y ejercicio de las profesiones y actividades profesionales, eliminando todas aquellas restricciones que resulten innecesarias o desproporcionadas, para lograr un funcionamiento eficiente del mercado de los servicios profesionales, garantizando la libre competencia en igualdad de condiciones.

En este sentido, corresponde al Estado dictar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica, de acuerdo con el artículo **149.1.13 de la Constitución** española.

A este respecto, el Tribunal Constitucional sostiene que en el marco de la economía de mercado, que se basa en la productividad y la existencia de libertad de competencia entre proveedores de bienes y servicios, debe tenerse en cuenta la necesaria unidad de la economía española y la exigencia de que exista un mercado único que permita al Estado el desarrollo de su competencia constitucional de coordinación de la planificación general de la actividad económica<sup>30</sup>. En concreto, señala el Tribunal Constitucional que sin la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica no es posible alcanzar en el mercado español el grado de integración que su carácter le impone<sup>31</sup>, y que se ha reforzado con la pertenencia al mercado único europeo.

En consecuencia, es el Estado quien con carácter básico, de acuerdo con los **artículos 149.1.1 y 149.1.13**, puede establecer las condiciones y requisitos que deben cumplir las restricciones que se impongan al acceso y al ejercicio de actividades profesionales, en la medida en que suponen una restricción de la libertad de empresa y del derecho a la libre elección de profesión u oficio, sin perjuicio de las correspondientes competencias de desarrollo que corresponden a las Comunidades Autónomas por razón de la materia.

- Una de las excepciones previstas en el anteproyecto de ley al principio general de libertad de acceso a las actividades profesionales y profesiones es la creación de profesiones tituladas. Tal y como han afirmado el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional<sup>32</sup>: *“compete al legislador, atendiendo a las exigencias de interés público y a los datos producidos en la vida social, considerar cuando existe una profesión, cuándo esa profesión debe dejar de ser enteramente libre para pasar a ser profesión titulada, esto es, profesión para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiéndose por tales la posesión de*

---

30SSTC 96/1984, 64/1990 y 118/1996.

31STC 64/1990.

32 STS de 19 de noviembre de 2007 y STC 83/1984 de 24 de julio.

*estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia”.*

Al crear una profesión titulada se está restringiendo el acceso a una profesión poniendo en relación dos elementos: el título universitario o de formación profesional, y las atribuciones que se reservan sólo a esos titulados, excluyendo a los demás.

De acuerdo con el artículo **149.1.30 de la Constitución**, el Estado tiene competencia exclusiva para: *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales...”*

En consecuencia, es el Estado el competente, con carácter exclusivo, para fijar el contenido de los títulos universitarios y de formación profesional, y por tanto, para establecer la conexión entre los títulos y las atribuciones profesionales a ellos reservadas.

La propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha respaldado esta idea: *“Corresponde al legislador estatal la competencia exclusiva para, atendiendo a las exigencias de interés público y los datos producidos por la vida social, determinar cuándo una profesión es titulada. La ley que crea una profesión titulada contendrá: la existencia propia de la profesión titulada, el título que es necesario para su acceso, y el conjunto formal de actividades que integran la profesión titulada.”*<sup>33</sup>.

- Por otra parte, este Anteproyecto regula la creación de profesiones colegiadas, referidas a aquellas profesiones tituladas en las que existe obligación de colegiación y consolida el modelo ya existente en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de convivencia de Colegios Profesionales de pertenencia obligatoria y voluntaria.

Esta regulación tiene carácter básico de acuerdo con los títulos competenciales estatales contenidos en los **artículos 149.1.1 y 149.1.18**.

- De acuerdo con el Tribunal Constitucional<sup>34</sup>, la creación de un Colegio y la consiguiente obligación de colegiación implica restringir la libertad de los profesionales, ya que restringe la libertad de asociación consagrado en el artículo 22 de la Constitución. Además, restringe también el derecho a la libre elección de profesión u oficio (artículo 35 de la Constitución), pues se impone a un colectivo concreto de profesionales la obligación de pertenecer a un Colegio Profesional. En palabras del Tribunal Constitucional: *“la capacidad de restringir la libertad de asociación y libertad de elección de profesión u oficio sólo la tiene el legislador, cuando esté justificada por la concurrencia de un interés público”*<sup>35</sup>. Por tanto, sólo

---

33 Texto literal reproducido en la STS de 19 de noviembre de 2007, dictada de acuerdo con la doctrina del TC contenida en la STC 83/1984, STC 42/1986 y STC 93/1992.

34 STC 89/1989 de 11 de mayo, STC 194/1998 de 1 de octubre, y STC 83/1984.

35 STC 89/1989 de 11 de mayo.

por ley y cuando concurra un interés público que proteger se puede crear un Colegio Profesional y la consiguiente obligación de colegiación.

En concreto, siguiendo al Tribunal Constitucional, en materia de Colegios Profesionales el contenido básico debe ceñirse al diseño del “modelo” de Colegio Profesional como Administración Corporativa, al amparo del título competencial del artículo 149.1.18<sup>a</sup>, incluyendo los rasgos siguientes: *“la denominación, la **obligatoriedad o no de la colegiación**, la existencia del Consejo General, dado el ámbito nacional del mismo, las funciones públicas que el Colegio Profesional vaya a ejercer bien sea en régimen de monopolio o bien de libre concurrencia en el mercado”*.

En consecuencia, el Estado ostenta título competencial suficiente para dictar normativa básica en materia de Colegios Profesionales y para decidir en exclusiva sobre la obligación de colegiación, de acuerdo con el **artículo 149.1.18 de la Constitución**, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

En efecto, tras la reforma del artículo 3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero<sup>36</sup>, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, incluida en la Ley Ómnibus, sólo el legislador estatal es competente para establecer obligaciones de colegiación. El artículo establece literalmente que: *“será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una Ley estatal”*.

Muy especialmente conviene señalar a este respecto la reciente sentencia de desestimación del recurso interpuesto por Cataluña (Sentencia 89/2013, de 22 de abril de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 6851-2010) contra la reforma de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales confirmando que la competencia para establecer la colegiación obligatoria pertenece al Estado. En concreto considera el Tribunal Constitucional que:

*“ en relación a la referencia que efectúa la disposición final primera de la Ley 25/2009 al art. 149.1.30 CE, como título que ampara la competencia estatal en esta materia, cabe señalar que, a través de la colegiación obligatoria, se viene a atribuir a los colegios profesionales el ejercicio de funciones propias de los poderes públicos, ligadas a la verificación del cumplimiento de los requisitos exigibles para el ejercicio profesional y a la autorización de dicho ejercicio, por lo que dicha atribución encuentra amparo en la competencia atribuida al Estado en el art. 149.1.30 CE, en materia de «normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia», operando pues como título complementario del previsto en el art. 149.1.18 CE”*

---

<sup>36</sup>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.

Esta competencia del Estado respecto al régimen de colegiación también se extiende al régimen aplicable a los empleados públicos pues como ha entendido también en recientes sentencias el Tribunal Constitucional (en concreto la sentencia 3/2013, de 17 de enero de 2013 (recurso de inconstitucionalidad 1893-2002) en relación con el artículo 30.2 de la Ley 15/2001, de 26 de diciembre, de Andalucía de medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas)

*En conclusión, el inciso impugnado, al eximir de la colegiación obligatoria a los empleados públicos, cuando ejercen la profesión por cuenta de la Administración, establece una excepción no contemplada en la Ley estatal de colegios profesionales, (...) **Siendo competente el Estado para establecer la colegiación obligatoria, lo es también para establecer las excepciones** que afectan a los empleados públicos a la vista de los concretos intereses generales que puedan verse afectados, motivo por el cual debemos declarar que el inciso impugnado ha vulnerado las competencias estatales, y, por tanto, su inconstitucionalidad.*

- Además, conviene desacatar que la reforma propuesta cumple con las condiciones que han ido consolidándose sobre la legislación básica:
  1. Tiene su fundamento en el interés general, que justifica que deba existir un mínimo común normativo<sup>37</sup> para todas las Comunidades Autónomas.
  2. Tiene un contenido reducido<sup>38</sup> y no agota la capacidad de regulación en la materia, sino que deja espacio normativo para que el legislador autonómico ejerza su competencia.
  3. Se fija en unanorma con rango de Ley<sup>39</sup>.
- Por su parte, el **Consejo de Estado** también ha precisado las competencias normativas del Estado en materia de Colegios Profesionales, concluyendo que el Estado es competente para el establecimiento de las bases del régimen jurídico de la organización y funcionamiento de los Colegios Profesionales.

Así, en su Dictamen 779/2009 sobre la Ley Ómnibus en materia de Colegios, el Consejo de Estado respaldó la competencia estatal para dictar la legislación básica en materia de Colegios Profesionales y la competencia exclusiva del Estado a la hora de establecer la obligación de colegiación. En concreto, de forma literal en su Dictamen sobre la Ley Ómnibus señala lo siguiente:

---

37 Empleado por primera vez en la Sentencia del Tribunal Constitucional 1/1982. Posteriormente ha utilizado el concepto de bases como "mínimo común normativo" en otras sentencias como la STC 32/1983, STC 48/1988, STC 220/1992, STC 133/1997 o la STC 212/2005.

38 STC 132/1989 y STC 330/1994.

39 Sentencia del Tribunal Constitucional 109/203, 14/2004, 33/2005 o 101/2005.

*“Pero, aun cuando, según se ha indicado, muchas de las reformas introducidas por la regulación proyectada no vienen impuestas por la norma comunitaria, lo cierto es que el novedoso régimen que en este ámbito introduce el anteproyecto **no resulta objetable desde el punto de vista de su conformidad con el precepto constitucional**. Sin perjuicio de esta afirmación, es preciso poner de manifiesto las dudas que a este respecto ha planteado la modificación introducida por el anteproyecto en el artículo 3.3, párrafo segundo, de la Ley 2/1974, pues se ha alegado que viene a dar carta de naturaleza a los Colegios Autonómicos de adscripción obligatoria, dejando así en manos del legislador autonómico **la determinación del requisito de la colegiación obligatoria, materia que, en principio, corresponde al legislador estatal, en uso de la competencia exclusiva del artículo 149.1.18 de la Constitución (como puede deducirse de la STC 330/1994)**. Por consiguiente, debería precisarse esta cuestión en la nueva regulación y dejar claro que se trata de una materia sujeta a regulación por ley estatal y que se respeta el principio de colegiación única”.*

Esta cuestión se modificó en el proyecto de ley que se remitió al Congreso en atención a la observación del Consejo de Estado, de tal manera que se redactó: *“Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal.”*

En el mismo sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado en su Dictamen 847/2010, relativo a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Comunidad autónoma de Galicia 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del parlamento europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios de mercado interior.

### **2.3. Tabla de vigencias y derogaciones.**

El Anteproyecto tiene un objetivo de ordenación general del panorama actual de la regulación de los servicios profesionales. Por ello, además de establecer el nuevo marco regulador y sus criterios de funcionamiento, se fijan los casos concretos en los que se exige colegiación obligatoria. Ello implica la derogación de todas aquellas normas de distinto rango que puedan haber establecido estas obligaciones para casos distintos de los recogidos en esta Ley. Además, pretende tener efecto sobre la normativa ya en vigor, de forma que quede adaptada al nuevo marco. Con este fin, además de llevar a cabo la modificación de la normativa actual en determinados aspectos, da lugar a la derogación de varias normas hasta ahora vigentes.

Así, respecto a las reservas de actividad, se establece la derogación con carácter general todas las reservas de actividad vigentes, salvo las contenidas en una lista positiva.

La lista se refiere tanto a normas con rango legal (así como a sus respectivas normas de desarrollo), como a normas reglamentarias que recogen obligaciones establecidas en normativa comunitaria.

La derogación se refiere exclusivamente a las disposiciones relativas al establecimiento de requisitos de acceso a las actividades profesionales o profesiones, así como a la reserva de funciones de las que se trate en cada caso.

En determinados casos, se modifica la ley correspondiente para dar respaldo legal a la reserva de actividad (Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria).

#### **2.4. Entrada en vigor.**

Se prevé la entrada en vigor a los veinte días de su publicación en el BOE. No obstante se establece una excepción a dicha entrada en vigor para la disposición adicional décima, que se refiere al importe máximo de la cuota colegial en las profesiones colegiadas, y que entrará en vigor el 1 de enero de 2015.

#### **2.5. Medidas necesarias para su efectividad.**

El proyecto, por su especial naturaleza de medida horizontal requiere una serie de medidas adicionales para su completa efectividad. Así:

- Deberá **adaptarse la normativa y la práctica colegial.**
- Se prevé que en el **plazo de 6 meses se modifique el Real Decreto** sobre reconocimiento de cualificaciones para adaptarlo a lo previsto en esta Ley. El Real Decreto recoge en su Anexo VIII la relación de las actividades que tienen el carácter de “profesión regulada” a efectos del sistema comunitario de reconocimiento de cualificaciones. Esa relación debe modificarse para que sólo se mantengan aquellas actividades efectivamente siguen sometidas a restricciones de acceso basadas en cualificaciones.
- Se da un mandato para que **las Administraciones Públicas autonómicas** notifiquen las adaptaciones de sus disposiciones a lo relativo al acceso a las actividades profesionales y profesiones. Así, las CCAA dispondrán de **un año** para adaptar su normativa interna de funcionamiento a lo previsto en los artículos 7 y 11 y a lo previsto en la normativa básica establecida en esta ley. Al finalizar este año deberán notificar estas modificaciones a la Administración General del Estado con el objetivo de que se puedan hacer efectivas las disposiciones contenidas en el artículo referente al impulso de la transparencia y difusión de los instrumentos favorecedores del correcto ejercicio profesional. Por tanto, el proceso de reforma impulsado por la ley tendrá continuidad en la revisión de la normativa vigente que contenga este tipo de disposiciones. Se recuerda que esta obligación de transparencia a través de un único punto de contacto será próximamente obligatorio según la normativa comunitaria tal y como se prevé en la reforma de la Directiva de reconocimiento de cualificaciones.

Para que esta ley que regula las atribuciones profesionales con carácter general sea efectiva es asimismo necesario que se establezca un sistema de supervisión a futuro tal que no se aprueben normas que puedan contradecir los principios establecidos en esta ley de tipo horizontal. Asimismo, se hace necesario que de oficio se pueda de nuevo evaluar que determinados marcos normativos se adaptan convenientemente a lo dispuesto en esta ley.

En este sentido, de especial relevancia para la efectividad de esta ley respecto a la normativa futura tendrá la puesta en funcionamiento de la Comisión de Reforma de las Profesiones. La Comisión de Reforma de las Profesiones se concibe como un grupo de trabajo formado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, el Ministerio de Economía y Competitividad y ANECA (se prevé igualmente la participación de la CNMC en los trabajos de la Comisión). Esta Comisión deberá analizar e informar con carácter preceptivo cada nueva reserva de actividad que en el ámbito estatal pretenda establecerse (que según esta ley deberá ser siempre con rango de ley). Es decir, esta ley establece en el ámbito estatal las reservas de actividad que se mantienen después de haberse realizado el juicio de justificación conforme al interés general y proporcionalidad. Asimismo se establecen los criterios que cualquier nueva reserva de actividad deberá cumplir. Para garantizar la seguridad jurídica y la interpretación adecuada de la aplicación de estos principios es por lo que es necesario establecer un mecanismo de supervisión –esta Comisión que se plantea- que a través de informes preceptivos pueda valorar estas cuestiones.

La creación de esta Comisión cumple plenamente con los criterios de normalización organizativa establecidos en el Real Decreto 776/2011, de 3 de junio, por el que se suprimen determinados órganos colegiados y se establecen criterios para la normalización en la creación de órganos colegiados en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos. En especial:

- ✓ No existe en el Estado ningún órgano colegiado que analice las barreras de acceso y de ejercicio de profesiones reguladas (materia horizontal competencia del MECD y de MINECO). Por tanto no existe ninguna duplicidad con respecto a ningún órgano ya existente.
- ✓ La norma de creación es una norma de rango de ley (superior por tanto a la necesidad de norma de rango de real decreto establecida en el Real Decreto 776/2011, de 3 de junio).
- ✓ En la propia norma de creación se establece que la Comisión realizará sus funciones mediante los medios personales, técnicos y presupuestarios de los que disponen los organismos que la integran sin suponer en ningún caso incremento de dotaciones ni de costes de personal.
- ✓ Asimismo, tal y como prevé el Real Decreto 776/2011, de 3 de junio, en la norma de creación no se contiene ninguna referencia a las posibles indemnizaciones por razón del servicio de sus miembros, que se regirán por su normativa específica.

- ✓ Esta Comisión se configura como un grupo de trabajo de carácter no permanente y que por tanto no requiere de ninguna infraestructura estable. Sus reuniones se realizarán *ad hoc* a efectos de la aprobación de informes cuando una ley establezca una nueva reserva de actividad y por tanto deba ser informada por la misma. Dados los escasos miembros que la conforman el trabajo para la realización de informes se realizara previsiblemente a través de medios electrónicos, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y de conformidad con lo establecido en el Real Decreto 776/2011, de 3 de junio.

## 2.6. Tramitación

- **Trabajos preparatorios.**

El 12 de julio de 2012 la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE), adoptó un Acuerdo para impulsar un nuevo marco regulador del sector de servicios profesionales, designando al Ministerio de Economía y Competitividad para elaborar un texto normativo y previendo asimismo la necesaria colaboración de los distintos Ministerios

En cumplimiento de este mandato, el entonces Ministerio de Economía y Hacienda puso en marcha un mecanismo de colaboración con los demás departamentos ministeriales para identificar las reservas de actividad y las obligaciones de colegiación actualmente existentes, así como algunas cuestiones específicas en relación con algunas profesiones.

En paralelo con el desarrollo de estos trabajos, se ha recibido a prácticamente todos aquellos Colegios Profesionales y Consejos Generales de Colegios Profesionales que así lo han solicitado, y se ha recibido documentación de muchas organizaciones colegiales interesadas en la evolución de los trabajos de elaboración del Anteproyecto de Ley, y en formular su posición al respecto.

En concreto, por hacer un recuento del periodo más reciente, desde febrero de 2012 hasta mayo de 2013 la Dirección General de Política Económica del Ministerio de Economía y Competitividad ha mantenido **74 reuniones con Colegios profesionales**. Esta cifra **no incluye las reuniones realizadas con particulares, Administraciones Públicas y otros colectivos interesados ni las reuniones con Colegios Profesionales realizadas por otros centros directivos del Ministerio de Economía y Competitividad**.

Considerando que la preparación de dichas reuniones requiere de una media de 45 minutos, la duración de las mismas una media de 1 hora y media y los debates internos tras la reunión y el estudio y el análisis de la documentación aportada una media de unas 3 horas se puede realizar la siguiente estimación:

| Nº Reuniones | Tiempo preparatorio | Duración estimada | Análisis de la | H. totales por | Total h. reuniones |
|--------------|---------------------|-------------------|----------------|----------------|--------------------|
|--------------|---------------------|-------------------|----------------|----------------|--------------------|

|    |        |       | reunión | reunión   |       |
|----|--------|-------|---------|-----------|-------|
| 74 | 45 min | 1,5 h | 3 h     | 5 h 15min | 388 h |

Teniendo en cuenta las aproximadamente 388 horas totales y suponiendo una jornada media de trabajo de 37.5 horas a la semana se deduce que **más de dos meses y medio de trabajose han dedicado en exclusiva a recibir y analizar las observaciones de los Colegios profesionales como principales colectivos afectados.**

Es definitiva, para la elaboración del borrador se ha seguido un intenso procedimiento de tipo contradictorio donde se han puesto de manifiesto las distintas opiniones y consideraciones de los interesados (con especial atención y consideración de los Colegios Profesionales) dando audiencia a prácticamente todas las partes que lo han solicitado y analizándose en profundidad todos los argumentos esgrimidos. Este procedimiento sin duda convierte a este texto en una norma fruto de una profunda reflexión.

Debe señalarse que toda esta intensa labor preparatoria se ha realizado con anterioridad a la aprobación del anteproyecto: es decir **no se ha realizado en fase de informes y consultas sino en las fases previas con la intención de preparar el documento de trabajo.** Obviamente este necesario análisis de tipo contradictorio ha alargado el proceso de elaboración del borrador.

- Por otro lado, los **informes recabados y las consultas realizadas**, una vez que el Consejo de Ministros tuvo conocimiento del anteproyecto como informe en su sesión de 2 de agosto de 2013a efectos del artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, han sido los siguientes:
  - El anteproyecto ha sido sometido a un periodo de Información pública desde el día 5 de agosto hasta el 23 de septiembre. Para ello se habilitó un buzón de correo específico ([servicios.profesionales@mineco.es](mailto:servicios.profesionales@mineco.es)) dándose acceso a los interesados al texto del anteproyecto de ley a través de la página web del Ministerio de Economía y Competitividad. Considerando el periodo vacacional se estimó necesario alargar este proceso durante un plazo de mes y medio para dar oportunidad a los particulares, profesionales e interesados a analizar convenientemente el texto y remitir sus observaciones.
  - Se ha consultado a los Consejos Generales de Colegios. (artículo 9.1.i de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.) y a las Comunidades Autónomas (disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio).
  - Asimismo se solicitaron informes preceptivos a:
    - Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Competitividad (artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

- Consejo Económico y Social (artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social).
  - Comisión Nacional de Competencia (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).
  - Consejo de Consumidores y Usuarios (artículo 39 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, y otras leyes complementarias y el artículo 2, apartado a) del Real Decreto 487/2009, de 3 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 894/2005, de 22 de julio, por el que se regula el Consejo de Consumidores y Usuarios).
  - Comisión Nacional de Administración Local (artículo 118.1.A. a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local).
  - Comisión Nacional de Seguridad y Salud (artículo 13 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales)
  - La Agencia Española de Protección de datos (artículos 37 de la Ley Orgánica, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y 5.b) del Estatuto de la Agencia, aprobado por Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo).
- Asimismo, el anteproyecto se remitió a las Secretarías Generales Técnicas de todos los Ministerios para informe.
  - El texto fue sometido igualmente a Dictamen del Consejo de Estado.
  -

## **2.7. Observaciones incorporadas al anteproyecto de ley durante la tramitación**

A continuación se listan los principales cambios operados en el anteproyecto de ley respecto de la versión que el Consejo de Ministros del 2 de agosto de 2013 tuvo conocimiento como informe y acordó someter a audiencia pública. Estas modificaciones son fruto de la valoración de las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia pública, de las observaciones de los Consejos Generales de Colegios Profesionales, de las Comunidades Autónomas, de los informes preceptivos solicitados e informes de los distintos Ministerios, así como las recogidas en el Dictamen emitido por el Consejo de Estado.

### **Colegiación obligatoria**

En relación el anteproyecto del 2 de agosto de 2013, se ha incorporado en el nuevo texto:

La colegiación obligatoria para ejercer las actividades que corresponden a los psicólogos especialistas en Ciencias de la Salud y a los psicólogos generales sanitarios, en los términos previstos para el resto de los profesionales sanitarios (ejercicio en el ámbito privado y en el ámbito de las Administraciones Públicas cuando sus funciones comprendan la realización de actuaciones profesionales que tengan como destinatarios inmediatos a los usuarios del Sistema Nacional de Salud), en tanto que se considera que en estas actividades concretas se puede afectar directa y gravemente la salud (criterio de necesidad) y es el instrumento más eficiente de control del ejercicio de profesional (criterio de proporcionalidad). Además, la obligación de colegiación de los psicólogos se encuentra establecida por norma estatal y existen Colegios Oficiales en todo el ámbito nacional.

La colegiación obligatoria en un Colegio de físicos, químicos o biólogos para ejercer las actividades que les correspondan como especialistas en Ciencias de la Salud, en los términos previstos para el resto de profesionales sanitarios. De nuevo se considera que en estas actividades concretas se puede afectar directa y gravemente la salud (criterio de necesidad) y es el instrumento más eficiente de control del ejercicio de profesional (criterio de proporcionalidad). Además, la inclusión de estos profesionales se fundamenta en que existe identidad de sus funciones con las de otros profesionales sanitarios sometidos a colegiación obligatoria.

En relación a los veterinarios, dadas sus particularidades en tanto que no atienden de forma directa a un paciente persona física, el nuevo texto no les aplica el criterio previsto para el resto de profesionales sanitarios a la hora de determinar el espectro de la obligación de colegiación, sino que se establece la obligación de colegiación para aquellos que ejerzan su actividad en el ámbito privado y para aquellos profesionales en el ámbito de las Administraciones Públicas cuyas actuaciones tengan repercusión directa en la salud pública, en la seguridad alimentaria y en la salud de los ciudadanos.

En relación a los ingenieros, ingenieros técnicos, arquitectos y arquitectos técnicos, se sustituye la obligación de colegiación prevista en relación a actividades sujetas a visado colegial obligatorio por una obligación cuando la profesión esté regulada y se ejerza por cuenta propia, a través de sociedades profesionales o, si la profesión se ejerce en régimen de dependencia laboral para entidades privadas o empresas, cuando se firmen proyectos o se dirijan obras o dirección de la ejecución de las obras. Tras la valoración de las alegaciones, se considera más adecuada esta fórmula que la remisión al Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio.

Se establece colegiación obligatoria en un Colegio de físicos, químicos o geólogos para ejercer las actividades previstas en el art. 117.2 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas. De nuevo esta inclusión encuentra su fundamento en la identidad de estas funciones concretas con las de los ingenieros de minas, sujetos a obligación de colegiación.

Se amplía la obligación de colegiación de los graduados sociales a aquellos supuestos de asistencia letrada o asesoramiento en Derecho utilizando la denominación de graduado social en representación de un tercero con el que no tenga vínculo de naturaleza laboral; de esta forma se equipara su régimen al previsto para los abogados.

Por último, se establece que el colegiado que desee solicitar la baja de un Colegio, que tras la aprobación de la ley se transforme en Colegio de colegiación voluntaria,

lo podrá hacer a partir del 31 de diciembre de 2014 y no de forma inmediata a la entrada en vigor de la ley, como se preveía en la anterior versión. Esta previsión pretende salvaguardar las previsiones presupuestarias de los Colegios para el año 2014.

### **Cuotas colegiales**

En relación a la versión del 2 de agosto de 2013, que preveía que la cuota de inscripción de los Colegios de colegiación obligatoria no podía superar en ningún caso los costes asociados a la tramitación de la inscripción, se prohíbe que estos Colegios puedan exigir para la colegiación del profesional cuota de inscripción o colegiación, o pago de efecto equivalente, con independencia de su denominación, para evitar que pueda convertirse en una barrera de entrada al mercado. En efecto, la cuota de inscripción puede convertirse en una barrera de acceso que impida o retrase la entrada de nuevos competidores y obstaculice el ejercicio ocasional, reduciendo en consecuencia la competencia efectiva y facilitando la repercusión de los costes de adscripción colegial a los consumidores y usuarios. Por otro lado, también es muy habitual que en la actualidad además de la “cuota de inscripción” el nuevo entrante deba pagar obligatoriamente otras cantidades por otros conceptos. En consecuencia, la nueva regulación prohíbe todos los pagos de acceso al Colegio de pertenencia obligatoria –, con independencia de que se denominen cuota de inscripción o de otro modo

Asimismo, respecto a las cuotas periódicas de los Colegios de colegiación obligatoria, se aclara cuáles son los servicios obligatorios y las funciones públicas que, con exclusividad, estarán obligados a financiar los colegiados (en concreto éstos son el visado cuando sea preceptivo, el servicio de atención a los colegiados y a los consumidores o usuarios, la ventanilla única, la memoria anual y las funciones de los Colegios que el texto otorga el carácter de públicas). Además, la cuota colegial periódica también financiará el sostenimiento de las funciones de los Consejos Generales y Consejos Autonómicos, cuando estos existan, así como de los medios humanos y materiales necesarios para llevar a cabo las funciones señaladas. Por otro lado, el nuevo texto establece un techo para la cuota colegial obligatoria en 240 euros anuales. Este umbral se ha fijado en función del promedio de las cantidades deducidas por dicho concepto en las declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). No obstante se prevé la posibilidad de superar este techo, siempre que así lo decida la Asamblea colegial por una mayoría cualificada, respetando de esta forma la autonomía colegial al tiempo que se garantiza que los afectados por la cuota deciden al respecto, garantizándose la máxima transparencia en la toma de esta decisión. Asimismo, se prevé la posibilidad de que el Gobierno revise y actualice el importe máximo.

### **Esquemas de certificación de profesionales**

En relación a la redacción prevista en el anteproyecto aprobado en primera vuelta por el Consejo de Ministros el 2 de agosto de 2013, se establece que sean los Consejos Generales de los Colegios de pertenencia obligatoria y los Colegios de ámbito estatal de pertenencia obligatoria, los que estén obligados a desarrollar, mantener y ofertar un esquema de certificación de profesionales y a solicitar la acreditación a ENAC. En la anterior versión se preveía que los Consejos Generales

desarrollaran los sistemas para cada organización profesional y los Colegios se constituyeran como tales entidades, acreditados por ENAC. Con la modificación señalada, se abarata el coste que ha de asumir cada organización colegial en su conjunto. Asimismo, el nuevo texto se propone potenciar este ahorro al prever expresamente que el desarrollo y mantenimiento del sistema se podrá llevar a cabo conjuntamente por varios Consejos Generales y/o Colegios de ámbito estatal.

Además, con el fin de facilitar el cumplimiento de esta obligación a las organizaciones colegiales, se establece un plazo de dos años, en lugar de uno, para la satisfacción de esta obligación.

### **Funciones de control de la Administración Pública competente**

Para garantizar el respeto a la autonomía colegial y al mismo tiempo hacer efectivo el legítimo derecho que la Administración tiene para controlar el ejercicio de unas funciones delegadas por ley a los Colegios, se han reformulado los artículos relativos a las relaciones de los Colegios con las Administraciones Públicas (artículos 32 y 33 de la versión del anteproyecto de 2 de agosto de 2013), aclarando los casos, circunstancias y procedimiento para realizar el control de eficacia de los Colegios.

En la nueva redacción se deja claro qué Administración es competente y se limitan los casos y el procedimiento administrativo reglado— que prevé la intervención de los Consejos Generales y Autonómicos— para que la Administración competente pueda disolver una Junta Colegial. En todo caso, la decisión de la Administración podrá ser recurrida ante la jurisdicción contencioso administrativa. Además, en la nueva redacción se elimina la posibilidad de que el órgano colegial sea disuelto por informe desfavorable de la memoria anual de actividades.

Conviene no olvidar, en cualquier caso, que dicho control – así como la posibilidad de disolver el órgano directivo - también existe respecto a otras corporaciones de derecho público, como las Cámaras de Comercio.

### **Régimen disciplinario colegial**

La disposición del anteproyecto sobre el control deontológico pretende garantizar la completa independencia de ese órgano de control; y ello porque las decisiones que en él se toman pueden afectar de modo importante al ejercicio profesional (suspendiendo o incluso inhabilitando al profesional). Por ello, los profesionales deben tener garantizado que dichas decisiones se toman con la más absoluta imparcialidad.

Dicho eso, el anteproyecto se ha modificado para eliminar los elementos que puedan ser considerados como injerencia excesiva en el funcionamiento colegial. Así, la nueva redacción se limita a exigir que el Comité de Ética y Deontología del Colegio sea independiente de la Junta Colegial, sin entrar en detalles sobre su composición, que deberá decidir el Colegio respetando, por tanto, la autonomía colegial en esta materia.

Por otro lado, no se establece que el Código Deontológico se incluirá en los Estatutos Generales de la organización colegial, sino que será aprobado por el Consejo General o por el Colegio de ámbito estatal. De esta forma se mantiene su

carácter de único para toda la organización profesional y se elimina el control de legalidad al que se vería sometido si fuera aprobado en el marco de los Estatutos Generales.

Para mayor garantía del colegiado, la nueva versión del texto aclara que todas las resoluciones colegiales de expulsión o de suspensión del ejercicio profesional de Colegios de pertenencia obligatoria, serán ejecutivas cuando pongan fin a la vía administrativa.

### **Publicidad y transparencia**

En relación a la versión anterior del anteproyecto y en aras a aumentar la transparencia e información disponible para el ciudadano, se prevé que las corporaciones colegiales de pertenencia obligatoria publiquen en su ventanilla única información actualizada de los colegiados sobre los que pesan resoluciones ejecutivas que se refieran a la expulsión del Colegio o la suspensión de cualquier tipo del ejercicio profesional. Asimismo, se amplía la exigencia a los Consejos Generales de pertenencia obligatoria en relación a la publicación de todas las cuotas exigidas por su organización colegial, así como información referente a los procedimientos de acceso a la actividad profesional y su ejercicio (esta publicación ya se exigía de forma individualizada para los Colegios en la anterior versión)

### **Funcionamiento democrático colegial**

La nueva versión aclara que el sufragio activo en las elecciones de los miembros de los órganos de gobierno sólo puede corresponder a personas físicas. Además, se prevé que los Estatutos podrán establecer doble valoración de voto de los ejercientes, respecto de los no ejercientes.

Por otro lado, la nueva versión prevé la posibilidad de que los candidatos a las elecciones de los órganos de gobierno colegiales puedan obtener copia del censo de electores del Colegio, con las cautelas necesarias.

Además, se prevé que los cargos directivos deban remitir a la Administración Pública competente una declaración responsable indicando que no se encuentran incurso en ninguna causa de incompatibilidad, y que se comprometen a no incurrir en ninguna mientras permanezcan en el cargo. Finalmente se prevé que los cargos directivos tengan un mandato limitado a dos periodos electorales, salvo que los Estatutos correspondientes indiquen expresamente otra cosa.

### **Reorganización del título II del anteproyecto (organizaciones colegiales)**

Se reorganiza el título II del anteproyecto (organizaciones colegiales) con el fin de lograr un mayor orden y coherencia expositiva. Hay que tener en cuenta que el artículo 3 define organización colegial como el conjunto de corporaciones colegiales de una determinada profesión (en concreto son corporaciones colegiales los Consejos Generales de Colegios, los Consejos Autonómicos de Colegios y los Colegios Profesionales). En este sentido el título II se divide en cuatro capítulos, que recogen las disposiciones específicas referentes a los Colegios Profesionales (capítulo I), las específicas de los Consejos Generales (capítulo II), las comunes al

conjunto de la organización colegial (capítulo III) y por último el régimen económico y contable de las corporaciones colegiales (capítulo IV).

## **Profesiones de abogado y procurador**

La nueva versión del anteproyecto modifica la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, para establecer un único título profesional, cuya obtención habilitará tanto para el ejercicio de la abogacía como de la procura ante los tribunales. No se modifica la necesidad de obtener y acreditar la capacitación profesional para el ejercicio de la abogacía y la procura, sino que se establece que el contenido formativo de post grado necesario para desempeñar ambas profesiones se contendrá en un único curso, y se acreditará en una única evaluación.

En las anteriores versiones, el anteproyecto de ley de Servicios y Colegios Profesionales modificaba la Ley 1/2000, de 7 de enero para eliminar los aranceles de tipo fijo de los procuradores para todas aquellas funciones en las que estos profesionales no ostenten el carácter de agente de la autoridad. Sin embargo, el hecho de que finalmente se mantenga la incompatibilidad en el ejercicio simultáneo de las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales, aconseja la no eliminación del arancel, ya que un escenario de formación libre de precios en un contexto oligopolístico, no permite esperar que existan presiones para una formación eficiente de precios. Por lo tanto, la nueva versión establece los criterios que deberá seguir el Gobierno para revisar el real decreto que establece el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales. Entre otros aspectos, se prevé que el arancel tendrá carácter de máximo, que la cuantía global por derechos devengados por un procurador de los tribunales en un mismo asunto, actuación o proceso no podrá exceder de 75.000 euros y que los procuradores estarán obligados a entregar un presupuesto previo a sus clientes. En dicho presupuesto constará expresamente la disminución ofrecida respecto del arancel máximo previsto en la normativa. En el caso de que no se ofrezca ninguna disminución, también constará expresamente este hecho. Hasta la aprobación del real decreto a que se refiere el apartado anterior, se aplicarán los aranceles previstos en el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales, reducidos en un 10% cuando el procedimiento sea de cuantía hasta 601.012 euros, reducidos en un 30% cuando la cuantía esté comprendida entre 601.012, 01 euros y 10.000.000 euros, reducidos en un 40% cuando la cuantía esté comprendida entre 10.000.000,01 euros y 50.000.000 euros, reducida en un 50% cuando la cuantía esté comprendida entre 50.000.000,01 euros y 100.000.000 euros, reducidos en un 60% cuando la cuantía sea superior a 100.000.000,01 euros. Estos aranceles tendrán carácter de máximo y podrán ser objeto de reducción ilimitada mediante pacto entre el procurador y su representado..

Por otro lado, la justificación del mantenimiento de la incompatibilidad en el ejercicio simultáneo de las profesiones de abogado y procurador, reside en la estimación de la observación esencial efectuada por el Consejo de Estado en el sentido de que tal modificación requiere una reforma de los artículos. 542.1 y 543.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. El Consejo de Estado entiende que en dichos preceptos se establece la mencionada incompatibilidad en el ejercicio de las funciones propias de

la abogacía y de la procura. Por tanto, esta modificación habría de acometerse mediante ley orgánica, no siendo el Consejo de Estado partidario de la inserción de preceptos orgánicos en leyes ordinaria. No obstante, hay que tener en cuenta que desde un punto de vista material y de fondo, el Consejo de Estado no objeta que la procura y la abogacía puedan ser dos profesiones en general compatibles, siempre que quien ejerza como abogado de una de las partes en un proceso no realice simultáneamente los actos de comunicación y/o de ejecución.

## Otros cambios

En relación al rango de la norma de creación de los Colegios Profesionales, la versión de 2 de agosto de 2013 establecía que éstos debían crearse por norma con rango de ley (ya fuera autonómica o estatal). La nueva versión, en atención a las alegaciones presentadas así como a la reciente doctrina establecida por la Sentencia del Tribunal Constitucional, relativa al recurso de inconstitucionalidad nº 8434/06, interpuesto con la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2006, del Ejercicio de Profesiones Tituladas y de los Colegios Profesionales (FJ 5)<sup>40</sup>, establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas contemplen en su normativa la creación de Colegios voluntarios mediante una disposición de rango inferior a ley. En todo caso el texto mantiene que el proceso de creación debe iniciarse a petición de los profesionales titulados interesados y acompañándose una memoria que justifique su creación.

Se establece, para mayor garantía del profesional, un plazo de 10 días hábiles para que el Colegio resuelva la solicitud de colegiación, estableciéndose expresamente el vencimiento de dicho plazo dará lugar a la estimación de la solicitud por silencio positivo.

Asimismo, de acuerdo a la doctrina extraída de dicha sentencia se añade un apartado al artículo que regula la “Fusión, absorción, segregación y cambio de denominación” de los Colegios para establecer que las operaciones de transformación de los Colegios de ámbito territorial estatal deben ejecutarse conforme a lo dispuesto en la legislación estatal, con exclusión de la legislación autonómica, y que la competencia administrativa de aprobación se reside en el Gobierno mediante la adopción del correspondiente Real Decreto. En efecto, el fundamento jurídico décimo de la mencionada sentencia establece que: “La estructura organizativa a la que haya de ajustarse cada Colegio Profesional es una cuestión que forma parte de la autonomía de decisión que corresponde a los propios profesionales y habrá de realizarse de conformidad con la normativa que resulte aplicable, en función del ámbito territorial del Colegio de que se trate. En el supuesto que nos ocupa, la modificación organizativa contemplada en la disposición transitoria quinta exige, como paso previo a la constitución del Colegio de ámbito catalán, un proceso de segregación de las delegaciones catalanas del Colegio único estatal, y precisamente en razón de que afecta a un Colegio de ámbito estatal, dicho proceso habrá de ajustarse a lo previsto en las normas organizativas aplicables a los Colegios estatales, concretamente a lo señalado en el art. 4.2 de la Ley 2/1974. En consecuencia, la previa segregación del Colegio único para su transformación en

<sup>40</sup> Dicha Sentencia, en lo que nos ocupa, establece que la exigencia de norma de rango legal para la creación de los Colegios, únicamente tiene carácter básico en su aplicación a los Colegios de adscripción obligatoria.

Colegio múltiple de estructura territorial no puede realizarse, como contempla el precepto de la ley catalana, “de conformidad con lo establecido en la presente ley”, inciso que es inconstitucional”.

Se reorganizan las funciones del Consejo General, estableciéndose con claridad cuáles son exclusivas y cuáles se ejercen de forma supletoria, en el caso de que alguna Comunidad Autónoma no fuera competente en esta materia o en defecto de normativa autonómica que hubiera determinado el órgano competente para ejercer dichas funciones. Además, se eliminan algunas funciones al considerarse innecesarias en el actual momento, tal y como la que se refiere a la adopción de las medidas convenientes para completar provisionalmente con los colegiados más antiguos las Juntas de gobierno de los Colegios cuando se produzcan las vacantes de más de la mitad de los cargos de aquéllas.

Se refuerza la regulación en el ámbito de la contratación del sector público, para evitar que las Administraciones Públicas puedan solicitar visado colegial de trabajos profesionales en relación a actividades en las que no existan reserva de funciones. Esta es una práctica claramente restrictiva del ejercicio profesional y contraria a la filosofía de la ley.

Se aclara que la inscripción en el Registro de Peritos Judiciales de futura creación por parte del Ministerio de Justicia será requisito necesario para que un profesional puede ser designado como perito por un tribunal, pero no los designados por los litigantes (que en todo caso deberán cumplir los requisitos que establece la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil).

Se modifica la redacción de la disposición adicional séptima, que establecía un régimen especial para las actividades que supongan el ejercicio de la autoridad pública, en particular las de los notarios, registradores de la propiedad y mercantiles. La nueva redacción establece un régimen especial en atención a las características específicas de los profesionales en el ámbito público. En concreto, se exceptúa del ámbito de aplicación del título I el acceso y ejercicio de las actividades y servicios que corresponden a empleados públicos. Se establece que la normativa colegial de notarios y registradores de la propiedad y mercantiles se adaptará a lo establecido en el título II en cuanto no se oponga a las peculiaridades exigidas por la función pública que ejerzan sus miembros. Además, en particular, se establece expresamente la no aplicación al Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España del régimen económico específico de los Colegios de colegiación obligatoria previsto en el artículo 47. En efecto, dicho Colegio resulta obligado a la llevanza y mantenimiento de un buen número de servicios, en aplicación de la legislación hipotecaria y registral, que no podrían ser financiados mediante las contribuciones colegiales obligatorias previstas en la ley.

En la versión de 2 de agosto de 2013 se modificaba la Ley 11/1986, de Patentes de Invención y Modelos de Utilidad, para permitir la libertad de formas de ejercicio profesional de los Agentes de Propiedad Industrial, permitiendo que también pueda ejercerse por personas jurídicas. En la versión de 20 de diciembre de 2013, presentada a Dictamen de Consejo de Estado, además, se suprimía la obligación de que los no residentes en un Estado miembro de la Unión Europea deban actuar ante la Oficina Española de Patentes y Marcas mediante Agente de la Propiedad Industrial al considerarse una restricción innecesaria. Sin embargo, en la versión final del que se presenta para la aprobación del Consejo Ministros como proyecto de

ley, se suprime cualquier modificación de la Ley 11/1986. La razón es que el Ministerio de Industria, Turismo y Energía se encuentra elaborando una reforma integral de dicha ley, por lo que se considera más oportuno incluir todas estas modificaciones en dicho texto.

En la versión de 2 de agosto de 2013, se modificaba la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales, para eliminar como requisito de creación de estas sociedades la exigencia de colegiación obligatoria en la actividad profesional que constituya su objeto social. En la nueva versión, además se propone permitir expresamente a las sociedades profesionales multidisciplinares el ejercicio simultáneo de la abogacía y la procura, esto es, autorizar que abogados y procuradores se integren en una misma asociación profesional, como excepción a lo previsto en dicha ley que permite que las sociedades profesionales puedan ejercer varias actividades profesionales, siempre que su desempeño no se haya declarado incompatible por norma de rango legal. De esta forma, el cliente tendría la posibilidad de obtener una “atención integral” – esto es, los dos servicios que la ley le obliga a contratar, para la defensa y la representación – a través de una sola asociación profesional. La intervención en el proceso judicial se efectuaría mediante abogado, que ejercería la defensa, y procurador, que ejercería la representación procesal y las demás funciones previstas en la ley.

Se han añadido al apartado tercero y cuarto de la disposición derogatoria única una serie de normas de rango legal y reglamentario, al considerarse, fruto del estudio de las diferentes alegaciones e informes recibidos, que contienen reservas de actividad que satisfacen los criterios previstos en la ley o que, en el caso de las normas de rango reglamentario, incorporan al Derecho español normativa de la Unión Europea.

Se introduce una disposición adicional que establece que tendrán la consideración de técnicos competentes, a los efectos previstos en la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, los delineantes y los decoradores/diseñadores de interior para la firma de proyectos vinculados a las competencias adquiridas por la obtención de los títulos de delineante y decorador/diseñador de interior. Hay que tener en cuenta que la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, establece que no será exigible licencia o autorización previa para la realización de las obras ligadas al acondicionamiento de los locales para desempeñar la actividad comercial, en los términos previstos. Estos proyectos deberán estar firmados por técnicos competentes de acuerdo con la normativa vigente. Dado que el término “técnico competente” ha generado ciertas dificultades interpretativas, el objetivo de esta nueva disposición adicional es aclarar que los profesionales mencionados, con carácter no excluyente, son competentes para la firma de los proyectos para los que estén capacitados.

Además de las modificaciones señaladas, atendiendo a diferentes alegaciones, se han producido en el texto reformas menores en orden a mejorar la técnica normativa, corregir errores materiales o técnicos y aumentar la precisión, claridad y exactitud del texto. A este respecto, es particularmente importante la sustitución en el artículo 3 (definiciones) de la referencia de profesión colegiada por profesión de colegiación obligatoria (definida como aquella profesión titulada para cuyo ejercicio se exija la colegiación). Se ha entendido que, dado que el proyecto determina que existan profesiones de colegiación obligatoria y de colegiación voluntaria, definir

como profesión colegiada a las primeras, genera la impresión equívoca de que las únicas profesiones susceptibles de colegiación sean las de colegiación obligatoria. Esta modificación se arrastra a lo largo del todo el texto.

A continuación se especifican los cambios operados en el texto a consecuencia de los informes emitidos por los distintos Ministerios:

Se acepta la única observación al anteproyecto que el **Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación** ha realizado, relativa a la necesidad de que se mantenga la reserva de actividad de los traductores/as-Intérpretes Jurados/as como únicos habilitados para la realización de traducciones e interpretaciones oficiales. La reserva de actividad de los traductores e intérpretes jurados está regulada en el Real Decreto 2555/1977, de 27 de agosto, Reglamento de la Oficina de Interpretación de Lenguas del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Dado que la recientemente aprobada Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado da cobertura legal a la reserva contenida en el Reglamento mencionado, se incluye dicha ley en el apartado tercero de la disposición derogatoria única del texto, que se refiere a las leyes cuyas reservas de funciones se mantienen en vigor.

En atención a las observaciones del **Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente**, se añade el Real Decreto 556/1998, de 2 de abril, por el que se establecen las normas para expedir la certificación de animales y productos animales exigida por la normativa veterinaria, al apartado cuarto de la disposición derogatoria única, en orden a que se mantenga la reserva de funciones atribuida en dicha norma a los veterinarios, al ser una norma que transpone la Directiva 96/93/CE del Consejo, de 17 de diciembre de 1996, relativa a la certificación de animales y productos animales, así como el Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios, que incluye las titulaciones habilitantes para ejercer como asesor en gestión integrada de plagas en transposición de la Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de octubre de 2009 por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas. Asimismo, se añade al apartado tercero de la disposición derogatoria única la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, en orden a mantener la previsión de que los profesionales que realicen las funciones de extensión, policía y guardería forestal en el ámbito de las Administraciones Públicas cuenten con la formación específica que les capacite para su correcto desarrollo.

En atención a las observaciones del **Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas** se han incorporado la mayor parte de modificaciones de carácter formal propuestas.

En relación a las observaciones del **Ministerio de Educación, Cultura y Deportes**:

Se añade la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte al apartado tercero de la disposición derogatoria única en aras a mantener en nuestro Ordenamiento las condiciones de acceso previstas. Asimismo se añade el Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores al apartado cuarto de la disposición derogatoria única, en orden a que se mantenga la reserva de funciones atribuida en dicha norma a los conductores de vehículos que transportan mercancías peligrosas, al ser una norma que transpone al derecho interno la Directiva 2006/126/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre, sobre el Permiso de Conducción y la Directiva 2008/65/CE, de 27 de junio, por la que se modifica la Directiva 91/439/CEE, sobre el Permiso de Conducción.

Se modifica la disposición adicional segunda que preveía que las Administraciones Públicas debían considerar documento acreditativo suficiente el suplemento europeo al título y los planes de estudio o perfiles, ya que de acuerdo con las observaciones efectuadas por el MECD, no es posible otorgar a dichos documentos la condición de acreditativos de la formación. Así se establece que las Administraciones Públicas podrán requerir dichos documentos de forma complementaria.

Por otro lado, se suprime el primer apartado de la disposición final decimoquinta (según la versión del texto de 2 de agosto de 2013) que habilitaba a las Administraciones Públicas competentes, en su respectivo ámbito territorial, a aprobar normas de desarrollo y ejecución de esta ley, pues en relación a la normativa básica prevista en esta ley, la competencia autonómica de desarrollo normativo y ejecución deriva de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

Además, se han modificado aspectos de carácter técnico, menor o formal en el texto en orden a lograr una mayor precisión, corrección y claridad expositiva. Así, por ejemplo, el texto en ocasiones se refería a titulaciones universitarias en relación a las profesiones tituladas, lo cual era incorrecto ya que una profesión titulada es aquella para cuyo ejercicio se exige estar en posesión de un título oficial de educación superior.

En atención a las observaciones del **Ministerio de Defensa**, se establece que la obligatoriedad de colegiación de los profesionales sanitarios a que se refiere el apartado segundo de la disposición adicional primera, se entenderá “sin perjuicio de lo previsto en el artículo 42.1 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar.” En efecto, dicho precepto excluye a los miembros de las Fuerzas Armadas, entre los que se encuentran los miembros del Cuerpo Militar de Sanidad, del requisito de colegiación.

En atención a las observaciones del **Ministerio de Fomento**, se han modificado aspectos de carácter técnico, menor o formal en el texto en orden a lograr una mayor precisión, corrección y claridad expositiva.

En atención a las observaciones del **Ministerio de Industria, Energía y Turismo**, se han modificado aspectos de carácter técnico, menor o formal en el texto en orden a lograr una mayor precisión, corrección y claridad expositiva.

En atención a las observaciones del **Ministerio de Empleo y Seguridad Social**:

Se modifica el apartado tercero de la disposición adicional primera del anteproyecto (que se refiere a las excepciones a la obligación de colegiación exigida a los abogados) para dejar claro que dicha exención incluye la defensa por estos profesionales de autoridades, funcionarios u otros empleados públicos por actos u omisiones en el ejercicio de su cargo.

Respecto a la información que las mutualidades de previsión social alternativas al Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos han de poner a disposición de la Tesorería General de la Seguridad Social conforme a lo previsto en el apartado segundo de la disposición adicional décima (según la versión del texto de 2 de agosto de 2013), se amplía dicha previsión al objeto de indicar expresamente, respecto de cada profesional integrado en ellas, tanto su actividad profesional como las fechas de su inclusión y, en su caso, exclusión de la mutualidad que corresponda. Además, desde un punto de vista formal, se sustituye “colegiados” por “profesionales” pues la mencionada información que la mutualidad que ejerza como alternativa al Régimen Especial de Trabajadores por cuenta Propia o Autónomos ha de facilitar, se refiere a los profesionales (sean colegiados o no) integrados en la mutualidad.

Se suprime la disposición final cuarta de modificación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, al considerarse por ese Ministerio innecesario establecer expresamente en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, la posibilidad de que reglamentariamente se establezcan requisitos mínimos de formación para el desempeño de funciones de actividad preventiva pues dicha ley ya prevé en su artículo 6 un desarrollo reglamentario de la legislación de prevención de riesgos laborales. Por lo tanto, dado que la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales se encuentra incluida en el listado del apartado tercero de la disposición derogatoria única que establece las leyes y la normativa de desarrollo de éstas que conservan su vigencia en relación a las disposiciones relativas al acceso a actividades profesionales o profesiones o a la reserva de funciones a determinados titulados, las reservas de actividad contenidas en el Reglamento de los servicios de prevención, aprobado por Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, se mantienen vigentes sin necesidad de modificar la Ley 31/1995, de 8 de noviembre.

En atención a las observaciones del **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**:

Se añade al apartado tercero de la disposición derogatoria única la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. Asimismo, se añaden al apartado cuarto de la disposición derogatoria única el Real Decreto 109/1995, de 27 de enero, sobre medicamentos veterinarios y el Real Decreto 782/2013, de 11 de octubre, sobre distribución de medicamentos de uso humano, al ser normas que establecen disposiciones relativas al acceso a actividades profesionales o profesiones o reserva de funciones y que transponen al derecho interno una serie de Directivas de la Unión Europea.

Se sustituye con carácter general en el texto del Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales el término “telemático” por “electrónico” ya que tanto la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios

Públicos, como la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, han superado el término “telemático” por “electrónico”.

En atención a las observaciones del **Ministerio de Presidencia**:

Se reorganiza el título II del anteproyecto, según se ha mencionado anteriormente.

Por otro lado, en dicho título II se ha suprimido el artículo específico que se refería a las obligaciones de los Colegios de pertenencia obligatoria, para evitar reiteraciones innecesarias pues dichas obligaciones se encuentran recogidas en diferentes partes del texto, según la temática de que se trate.

En atención a las observaciones del **Ministerio de Justicia**:

Se especifica qué se entiende por familiares directos a los efectos establecidos en la definición de conflicto de intereses del artículo 3 y en relación a los principios de actuación establecidos para las corporaciones colegiales, en concreto, la prohibición de que los cargos directivos de estas corporaciones favorezcan a sus familiares directos (artículo 41.2.g de la versión del texto de 2 de agosto de 2013).

Se modifica la redacción del artículo 33 (según la versión del texto del 2 de agosto de 2013) que se refiere al procedimiento reglado mediante el cual la Administración competente podría resolver la disolución del órgano de gobierno colegial, en orden a recoger íntegramente la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo al respecto. Así, se establece que el supuesto de hecho sancionable ha de ser grave y reiterado, que el requerimiento previo debe ser fehaciente y dirigirse al máximo órgano del Colegio y que una vez acordada la disolución del órgano de gobierno por parte de la Administración competente, los actos dictados por el Colegio serán nulos de pleno derecho. Asimismo, se prevé que una comisión gestora asuma la administración ordinaria de los asuntos del Colegio hasta que tome posesión el nuevo órgano de gobierno que surja de las elecciones.

Desde un punto de vista formal, se mejora la redacción de las definiciones de “cualificación” y de “profesional” contenidas en el artículo 3 del texto, para mantener el mismo esquema que en el resto de definiciones. También se mejora la redacción del último párrafo del artículo 40.3.

Por último, se han incorporado los siguientes aspectos en el anteproyecto, tras el estudio de las observaciones de los organismos cuyo informe era preceptivo:

En atención a las observaciones que la **Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia** (en adelante CNMC) se ha procedido a:

Aclarar que el legislador tiene la capacidad, pero no la obligación de imponer la obligación de colegiación cuando se verifiquen de forma concurrente los requisitos que se indican en las letras a) y b) del artículo 26 (artículo 25 según la actual versión del anteproyecto). Una interpretación distinta podría dar lugar a reclamaciones no justificadas o proporcionadas de imposición de obligaciones de colegiación, limitando así el efecto pro-competitivo del anteproyecto. Igualmente, se limitan

claramente las materias de especial interés general para las que la colegiación obligatoria puede resultar una restricción adecuada.

Prohibir que los Colegios de colegiación obligatoria puedan exigir para la colegiación del profesional cuota de inscripción, alta o colegiación, o pago de efecto equivalente, con independencia de su denominación, para evitar que puedan convertirse en una barrera de entrada al mercado. En efecto, la cuota de inscripción puede convertirse en una barrera de acceso que impida o retrase la entrada de nuevos competidores y obstaculice el ejercicio ocasional, reduciendo en consecuencia la competencia efectiva y facilitando la repercusión de los costes de adscripción colegial a los consumidores y usuarios. Por otro lado, también es muy habitual que en la actualidad además de la “cuota de inscripción” el nuevo entrante deba pagar obligatoriamente otras cantidades por otros conceptos. En consecuencia, la nueva regulación prohíbe todos los pagos de acceso al Colegio de pertenencia obligatoria –, con independencia de que se denominen cuota de inscripción o de otro modo.

El texto del 2 de agosto de 2013 establecía que cuando el visado fuera preceptivo, “su coste será razonable, no abusivo ni discriminatorio”. A este respecto, la CNMC considera que la orientación a “costes razonables” podría limitar los efectos pro-competitivos de la regulación sobre los visados, por lo que la nueva versión señala que el precio del visado será el coste de éste en condiciones eficientes. Se modifica el artículo 10 para aclarar que la sujeción del ejercicio de las actividades profesionales y profesiones a la normativa de competencia no se encuentra delimitada expresamente por materias específicas, sino referida a la generalidad de actuaciones realizadas por los profesionales en el mercado.

Asimismo, se modifica el artículo 24 (artículo 35 en la versión actual del anteproyecto) para establecer que no sólo los Colegios, sino todas las corporaciones colegiales, están sujetos a toda la normativa de defensa de la competencia.

Se establece un nuevo derecho del profesional en el artículo 17 referido a la libre fijación por éste de las condiciones de la oferta de servicios en su relación contractual con el cliente, el cual sustituye al derecho a fijar libremente sus honorarios profesionales y a la percepción de la contraprestación económica convenida por el ejercicio profesional de sus actividades profesionales o profesiones. Se entiende que el contenido del nuevo derecho es de carácter más amplio y por tanto se superpone al existente en la versión de 2 de agosto de 2013.

Se modifica el artículo 17.5 para aclarar que la inscripción de un profesional en el registro de peritos judiciales no puede supeditarse a la obligación de colegiación, salvo que así lo requiera la actividad concreta.

En la disposición adicional sexta (registro de peritos judiciales) se suprime el término habilitación, que puede dar lugar a interpretar que se precisa una autorización específica para actuar como perito, además de la capacitación y de la inscripción en el mismo. Asimismo, se modifica el primer inciso del segundo párrafo para aclarar que la forma de seleccionar a los peritos no ha de ser por profesiones sino por actividades profesionales, de manera que no se creen reservas de actividad innecesarias, desproporcionadas o discriminatorias.

Si bien es cierto que la redacción del artículo 55.2 (versión 2 de agosto de 2013) no atribuía exclusividad a ningún tipo de entidad para llevar a cabo la actividad de certificación de profesionales, se aclara este extremo señalando expresamente que la actividad está abierta a cualesquiera otras entidades debidamente acreditadas.

Se introduce expresamente la prohibición de que las corporaciones colegiales compitan en el mercado de servicios con sus colegiados, en tanto que éstas, como organizaciones corporativas, deben servir a los fines esenciales previstos en el anteproyecto, no debiendo constituirse en un operador económico que compita con sus propios colegiados.

En orden a aumentar la transparencia y reducir el fallo de mercado consistente en la información asimétrica, se aumentan las garantías en favor tanto de prestadores de servicios como de usuarios, estableciéndose que las organizaciones colegiales publiquen en la ventanilla única toda la normativa colegial aplicable de forma que ésta sea accesible a los colegiados o asociados y al público en general.

Se modifica el artículo 51, referido al fomento de los mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos, para reforzar y explicitar su voluntariedad, indicando expresamente para evitar asimetrías de información, que han de tratarse de mecanismos voluntarios para los usuarios de los servicios, adicionales y no sustitutivos, no siendo considerados un filtro obligatorio previo al acceso a los tribunales de justicia para los usuarios.

Por otro lado, también se han modificado aspectos de carácter menor o formal en el texto antes las alegaciones de la CNMC.

En atención al informe presentado por **la Agencia Española de Protección de Datos**:

Se introduce un nuevo apartado en el artículo 15, referido a la libertad en las comunicaciones comerciales, para señalar que en todo caso éstas deberán respetar lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones y en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

Por último, se establece la cautela de que lo previsto en el artículo relativo a la ventanilla única (artículo 35 de la versión del texto de 2 de agosto de 2013) se llevará a cabo con pleno respeto a las disposiciones establecidas en la normativa de protección de datos, en particular en lo referente a la implantación de medidas de seguridad.

En atención a las observaciones del **Consejo Económico y Social**, se han modificado aspectos de carácter técnico, menor o formal en el texto.

El **Consejo de Consumidores y Usuarios** en sus observaciones consideró adecuado el texto ya que en él se contemplan disposiciones favorables a los consumidores.

Por último, el **Consejo de Estado** destacó la exhaustividad de la tramitación, en particular por lo que se refiere a la amplia audiencia concedida, así como por el orden con que se han expuesto los cientos de alegaciones realizadas en el expediente y en la memoria. Asimismo, alabó el esfuerzo del legislador por acometer

de forma íntegra una reforma de los servicios y de los Colegios Profesionales que venía exigida por coherencia con otra normativa de la UE, por requerimientos de instancias nacionales, europeas e internacionales en aras de una mejor defensa de la competencia y por el objetivo económico de una mayor protección a los consumidores. Igualmente, el Consejo de Estado, valoró positivamente la reordenación del régimen de las organizaciones colegiales, señalando que éste es claramente excesivo y obsoleto en nuestro Derecho vigente.

No obstante la valoración general positiva, el Consejo de Estado también efectuó algunas observaciones al articulado, de las cuales sólo la referida a la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil para establecer la compatibilidad en el ejercicio de la abogacía y de la procura tuvo carácter esencial, siendo aceptada tal y como se ha comentado.

Por otro lado, en atención a otras observaciones del Consejo de Estado, también se modificó el texto de la siguiente manera:

Se modifica el artículo 37 (versión del texto de 20 de diciembre de 2013 sometida a Dictamen del Consejo de Estado) para establecer que una comisión gestora administrará el Colegio en el periodo que medie entre la disolución y la toma de posesión del nuevo órgano de gobierno y que las elecciones que elijan un nuevo órgano de gobierno deberán celebrarse en un plazo máximo de dos meses desde la resolución de disolución.

Se modifica el artículo 41.6 (versión del texto de 20 de diciembre de 2013 sometida a Dictamen del Consejo de Estado) para señalar que la expulsión en los Colegios de colegiación voluntaria sólo puede traer causa de infracciones muy graves en el ejercicio de la profesión.

En el artículo 41.7 (versión del texto de 20 de diciembre de 2013 sometido a Dictamen del Consejo de Estado), en relación a la expulsión o suspensión del ejercicio en los Colegios de colegiación obligatoria, se sustituye la referencia a la ejecutividad de los actos que ponen fin a la vía administrativa para decir “sólo se producirá la expulsión cuando la sanción sea firme en vía administrativa.”

Se añade un apartado segundo al artículo 46 (versión del texto de 20 de diciembre de 2013 sometido a Dictamen del Consejo de Estado) para proteger el derecho del colegiado a obtener la baja colegial de forma inmediata a que lo solicite.

En el artículo 40.1 (versión del texto de 20 de diciembre de 2013 sometido a Dictamen del Consejo de Estado) se aclara que es el “profesional colegiado” el que debe cumplir el Código Deontológico de la organización colegial de que se trate. En la anterior versión se decía tan sólo “profesional”, lo que no es correcto, pues un profesional no colegiado (en una organización colegial de colegiación no obligatoria) no está sujeto en ningún caso a dicho Código Deontológico.

Por otro lado, también se han modificado aspectos de carácter menor o formal en el texto antes las observaciones del Consejo de Estado.

### III. ANÁLISIS DE IMPACTOS.

El impacto que se espera del Proyecto es positivo para la economía y beneficiará especialmente a los profesionales y a los ciudadanos y empresas destinatarios de sus servicios.

Debido a su carácter de reforma estructural, que sienta las bases para un nuevo marco regulatorio, los efectos derivados del Anteproyecto se irán acumulando con el tiempo alcanzado su mayor repercusión en el largo plazo. No obstante, algunas de las medidas previstas tendrán un impacto que podrá percibirse de manera prácticamente inmediata.

Con carácter general, los efectos en el conjunto de la economía y en su funcionamiento más eficiente son análogos en su naturaleza a los esperados de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, por lo que son aplicables aquí las consideraciones realizadas en su Memoria, especialmente las referidas a los problemas microeconómicos del marco regulador.

Se detallan a continuación los principales elementos analizados para alcanzar la conclusión del impacto económico positivo.

## 1. Impacto económico

### 1.1. Identificación de los colectivos afectados

- **Profesionales.** Los profesionales son los grandes destinatarios de esta propuesta, pues todas y cada una de las medidas que contiene está previsto que tengan un efecto positivo en su capacidad de actuación en el ámbito económico. Como resultado de la aplicación de estas medidas, los profesionales contarán con un entorno más favorable a la actividad y la iniciativa emprendedora.

En particular, interesa destacar el efecto positivo esperado de medidas como las siguientes:

- Reducción de las obligaciones de colegiación.
  - Establecimiento de un tope máximo en las cuotas colegiales de inscripción y periódicas.
  - Reducción de las limitaciones en el ejercicio de atribuciones profesionales.
- **Consumidores y usuarios.** La ley tiene como uno de sus objetivos prioritarios los consumidores y usuarios y para ello establece una serie de medidas dirigidas a la mejora de la efectividad de su protección:

- Obligaciones de aseguramiento en las actividades con incidencia directa en la salud o la integridad física de las personas.
  - Tipificación de infracciones relativas al ejercicio irregular.
  - Definición de obligaciones de los profesionales, centradas en la puesta a disposición de los consumidores de la información relevante para su toma de decisiones.
- **Colegios Profesionales.** Los Colegios Profesionales se ven también afectados por las reformas previstas en el Anteproyecto. Estos efectos vienen por dos vías: por un lado, los cambios organizativos y de funcionamiento que deberán asumir por los cambios en su marco regulatorio. Por otro, y más importante en algunos casos, porque pasen a ser de pertenencia voluntaria. A continuación se presentan algunas consideraciones sobre ambos efectos.
    - En cuanto a los **cambios en la regulación general de los Colegios**, cabe apuntar que la ley introduce novedades en la organización y funcionamiento de los Colegios que completan los cambios ya establecidos por la Ley Ómnibus. En particular, se dicta un contenido mínimo de los regímenes de infracciones que deben contener los Estatutos colegiales. Se trata de homogeneizar un contenido que ya está presente, de una u otra forma en los regímenes de muchos Colegios. Asimismo se establecen los criterios/principios de buen gobierno por los que deberán regirse los órganos directivos de los Colegios en concreto estableciendo un régimen de incompatibilidades específico.
    - En cuanto a la **supresión de la obligación de colegiación**, ello supondrá para los Colegios de estas profesiones cambios adicionales, no tanto derivados directamente de la ley como del nuevo entorno en el que deberán desplegar su actividad. En efecto:
      1. La ley mantiene su carácter de corporación de derecho público. Por tanto, no les obliga a transformarse en asociaciones, ni los disuelve. Se garantiza así la plena continuidad organizativa de las organizaciones con el mínimo cambio posible.
      2. Su carácter de Colegios de colegiación voluntaria no les vedará la posibilidad de continuar colaborando con las Administraciones Públicas, de forma similar a como lo vienen haciendo ya los Colegios que actualmente tienen colegiación voluntaria. Tampoco tendrán dificultades legales para prestar a sus colegiados todo tipo de servicios, así como para colaborar en actividades de interés general.

Por tanto, los Colegios que pasen a ser de colegiación voluntaria deberán adaptarse razonablemente para situarse en este nuevo marco en el que basar su aportación positiva a la sociedad en los servicios a sus colegiados y la contribución al interés general y no en la obligación de colegiación.

- **Administraciones Públicas.** El aspecto de la propuesta que tiene más efecto en las Administraciones Públicas es las nuevas funciones de supervisión de las Administraciones competentes. La ley encomienda expresamente a las

Administraciones públicas, cada una en su ámbito de competencia, la función de supervisión de los Colegios, que supondrá realizar un control de eficacia del ejercicio de las funciones públicas encomendadas a las corporaciones colegiales. En ejercicio de esta función, la Administración podrá acordar recabar para sí o, inclusive, asumir la gestión temporal de las potestades públicas. Este mecanismo es un mecanismo de garantía, cuya vocación es no tener que ser utilizado. Además se establece la posibilidad de que las Administraciones realicen informes (de conformidad con la gestión de Colegios) y la posibilidad de disolución de la Junta (por entenderse que la gestión del Colegio no está siendo la adecuada) y la convocatoria de nuevas elecciones.

- **Universidades.** La reforma pretende adaptar la regulación sobre obligaciones de colegiación y de las atribuciones a las que dan acceso los títulos universitarios, pero no genera efectos en el ámbito académico. Así, se mantiene el esquema ya previsto de aprobación de condiciones para los títulos universitarios que den acceso a las profesiones tituladas. Los principios sobre la regulación del acceso a las actividades profesionales y las profesiones se han diseñado de forma compatible con la autonomía de las universidades para diseñar títulos universitarios en función de las demandas sociales y económicas.
- **Entidades del ámbito educativo.** La reforma establece principios que racionalizan y sistematizan las restricciones de acceso basadas en cualificaciones y prevé que, para los casos en que no se trate de profesiones tituladas, se admita un amplio abanico de vías de acreditación de que se posee la cualificación requerida. Con ello se da cabida a las diversas posibilidades de acreditación de la formación y se contribuye al objetivo de promoción de la formación continua.

## 1.2. Análisis del efecto económico.

La reforma en el marco regulatorio de los servicios y los Colegios Profesionales y los cambios propuestos para la regulación de las condiciones de acceso y ejercicio de determinadas profesiones tienen un impacto amplio sobre el funcionamiento de este segmento de la economía con repercusiones en el conjunto de la actividad económica.

Como análisis de impacto económico general podemos destacar el estudio encargado por la Comisión Europea "[Providing the inventory of reserves of activities linked to professional qualifications in 13 EU Member States and assessing their economic impact](#)". En este estudio se concluye que en el ámbito de los servicios a empresas que incluyen cuestiones como traducción, servicios inmobiliarios, servicios jurídicos, y donde España se identifica con un país con elevada regulación, existe una correlación negativa entre el nivel de regulación vinculado a las restricciones de acceso a la actividad y el comportamiento económico del sector (en términos por ejemplo de empleo y productividad).

Asimismo, la reciente Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento, al Consejo y al Comité Económico y Social de 2 de octubre de 2013 sobre el proceso

de evaluación de las regulaciones de acceso a las profesiones (COM(2013) 676 final), recoge importantes conclusiones extraídas de estudios económicos recientes. Así, señala en primer lugar que las distintas investigaciones empíricas no han podido establecer una relación directa entre el nivel de regulación de las profesiones y la calidad de los servicios en el mercado, sugiriendo como explicación que precisamente en aquellos mercados con mayores exigencias y regulaciones de acceso se produce un encarecimiento relativo de los servicios profesionales que expulsan del mercado a los consumidores más desfavorecidos, de menor nivel de renta. En este mismo sentido, la Comunicación cita diversos análisis empíricos realizados en países con regiones expuestas a distintos niveles de regulación en cuanto al acceso de las profesiones para concluir que dentro de cada país se observa un impacto positivo sobre el empleo y el crecimiento económico en las regiones con menor nivel de regulación.

Respecto a esta reforma en concreto y debido a su carácter de reforma estructural, que sienta las bases para un nuevo marco regulatorio, sus efectos alcanzarán su mayor repercusión en el conjunto de la economía y en su funcionamiento más eficiente en el largo plazo. La estimación que se presenta se refiere a esos efectos en el largo plazo.

Uno de los efectos más importantes esperados de la reforma de los servicios y Colegios Profesionales en su conjunto es la reducción del grado de restricción del marco regulatorio. Este efecto produciría una reducción en los márgenes aplicados a los servicios profesionales y, por tanto de sus precios, desencadenando efectos positivos en el conjunto de la economía<sup>41</sup>. El impacto de una mejora del marco regulatorio (reflejado en una reducción del índice de intensidad regulatoria) que situase a España en la media del grupo con un entorno regulatorio más favorable (Dinamarca, Finlandia y Suecia) tendría un **impacto del entorno de 0,7% del PIB potencial a largo plazo**.

Para la valoración del impacto macroeconómico del proceso de reforma de la regulación que afecta a los servicios profesionales se parte de la constatación de que la regulación vigente hoy en día en España genera distorsiones a nivel microeconómico que tienen un impacto negativo sobre la actividad económica. Así, la regulación ineficiente de estos servicios puede explicar, al menos parcialmente, algunas de las características que frenan la competitividad de este sector, tales como un tamaño inadecuado para aprovechar economías de escala y propiciar la exportación de estos servicios, o la limitación en cuanto a la capacidad diferenciadora de las empresas y la calidad de sus productos. Una inflación persistentemente mayor que la de otros socios de la UE permite constatar la existencia de este tipo de ineficiencias, y es el canal a través del cual se reduce la competitividad de estos sectores. Con las medidas previstas en esta ley se potenciará el dinamismo empresarial, tanto desde el punto de vista de creación de nuevas empresas y profesionales como desde el punto de vista del crecimiento de los ya existentes. La mejora de la eficiencia a nivel microeconómico tendrá también un impacto a nivel macroeconómico. La mayor competencia se traducirá en mayor

---

41La Comunicación de la Comisión antes citada alude a este efecto al señalar la existencia de diversos estudios empíricos en los que se demuestra precisamente que el nivel de salarios y, por tanto, de márgenes en los servicios profesionales sujetos a regulación es mayor que en los mercados sin regulación

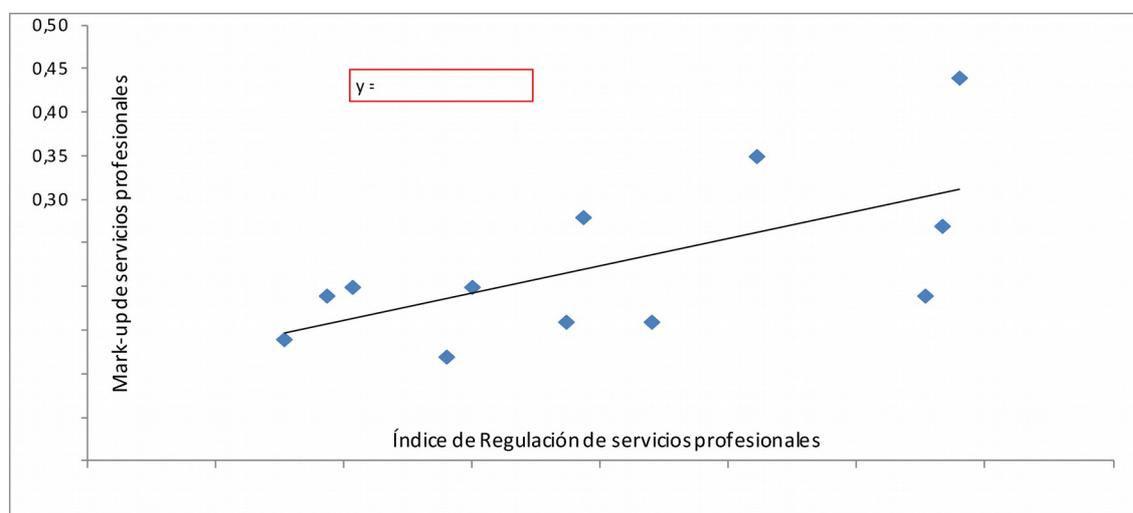
inversión, creación de empleo y más crecimiento económico. Asimismo, los efectos pro-competitivos de la reducción de los márgenes supondrán una menor inflación y una mayor calidad, innovación y diferenciación en estos servicios. Las ganancias se trasladarán posteriormente al total de la economía, dado que estos servicios son inputs para otras muchas ramas de actividad, más allá de la ganancia de bienestar para el consumidor.

Partiendo de esta premisa, puede valorarse el posible impacto en el conjunto de la economía española de una reforma que venga a eliminar barreras a la competencia, fundamentalmente vía reducción de las reservas de actividad y de las exigencias de colegiación obligatoria. Este efecto procompetitivo se entiende que puede llevar asociado una **disminución en el margen empresarial, en el *mark-up***, de estos servicios, lo que tendría efectos positivos generalizados en el conjunto de la economía.

Para cuantificar el comentado impacto macroeconómico de las medidas incluidas en esta ley se han utilizado los modelos de equilibrio general dinámico para la economía española REMS y QUEST, ambos fundamentados microeconómicamente.

Con el fin de analizar la influencia regulatoria sobre las condiciones competitivas en dichas ramas, se ha estimado una regresión entre los índices de regulación y los márgenes empresariales en las ramas de servicios profesionales de algunos países de la OCDE, observando una correlación positiva y significativa entre ambas variables (ver gráfico adjunto).

Gráfico 1. Servicios profesionales: Índices de Regulación y mark-ups



España ha presentado entre 1996 y 2008 un nivel de regulación medio-alto en este tipo de actividades, si bien la tendencia ha sido hacia una regulación más flexible, situándose el indicador en 2008 en el 2,1. Como muestra la regresión, por cada punto que se reduce el índice de regulación, los márgenes disminuyen 0,06 puntos.

Se ha establecido el supuesto de que con la presente propuesta España lograría acercar su índice de regulación de servicios profesionales al de los países de

referencia de entre los considerados (Dinamarca, Finlandia y Suecia), pasando el índice del 2,1 registrado en 2008 al 1. Esta hipótesis implicaría una reducción de los márgenes empresariales de dichas ramas de 0,07 puntos.

Para cuantificar el shock a introducir en los modelos REMS y QUEST se ha ponderado la caída del margen de servicios profesionales por el peso de estas actividades en el PIB (alrededor del 9%). Por otro lado, se ha simulado junto a la reducción permanente de márgenes una reducción de los costes de entrada para mantener la condición de beneficios extraordinarios nulos. Las tablas 1 y 2 resumen el impacto de la LSCP sobre las principales variables macroeconómicas.

Tabla 1. Impacto sobre las principales variables macroeconómicas. REMS  
(Desviaciones respecto al estado estacionario)

| <b>PIB</b>                        |  |  |  |  |  |
|-----------------------------------|--|--|--|--|--|
| <b>Consumo privado</b>            |  |  |  |  |  |
| <b>Formación bruta de capital</b> |  |  |  |  |  |
| <b>Importaciones</b>              |  |  |  |  |  |
| <b>Exportaciones</b>              |  |  |  |  |  |
|                                   |  |  |  |  |  |
|                                   |  |  |  |  |  |
|                                   |  |  |  |  |  |

Tabla 2. Impacto sobre las principales variables macroeconómicas. QUEST  
(Desviaciones respecto al estado estacionario)

| <b>PIB</b>                  |  |  |  |  |  |
|-----------------------------|--|--|--|--|--|
| <b>Consumo Privado</b>      |  |  |  |  |  |
| <b>Inversión tangible</b>   |  |  |  |  |  |
| <b>Inversión intangible</b> |  |  |  |  |  |
| <b>Importaciones</b>        |  |  |  |  |  |
|                             |  |  |  |  |  |
|                             |  |  |  |  |  |
|                             |  |  |  |  |  |

Los efectos obtenidos con los dos modelos son los esperados por la teoría económica, observando una reacción claramente favorable de las principales variables macroeconómicas, en particular del consumo privado y de la inversión.

En la simulación basada en REMS, el incremento del consumo se explica por la caída de precios, que conlleva un incremento del salario real, así como por el aumento del empleo. Por su parte, la evolución de la inversión viene determinada por el aumento de escala en la producción, que permite incrementar la remuneración a los factores productivos. En la demanda externa se observa un incremento de similar cuantía en las exportaciones e importaciones, siendo la mayor competitividad

del tejido empresarial, en el primer caso, y el incremento de la demanda interna, en el segundo, los responsables.

Desde la óptica de la oferta, con el modelo REMS se obtiene un crecimiento del número de ocupados ligeramente inferior al del PIB en los tres primeros años tras la aplicación de la medida, que se va diluyendo progresivamente hasta prácticamente desaparecer a largo plazo. Es preciso reseñar que en el modelo REMS el empleo equivalente a tiempo completo cae en el largo plazo, pese a que el número de ocupados aumenta ligeramente. Ello se debe a que caen las horas trabajadas por individuo, pues al mejorar el salario real, los agentes aprovechan para trabajar menos. Este comportamiento se traduce en una mejora de la productividad, especialmente significativa a partir del cuarto año, favorecida por el aumento de la competencia. En la práctica, un entorno más competitivo, además de generar ajustes en los precios a la baja, incentiva a las empresas a ser más eficientes, al alcanzar escalas óptimas y, además, buscar acceso a nuevos recursos y tecnologías a un menor coste. De esta forma, la competencia será además un estímulo clave para la innovación, el progreso tecnológico y la búsqueda de medios más eficientes para la prestación de los servicios profesionales.

Los resultados obtenidos con el modelo QUEST también reflejan un incremento del consumo y de la inversión, aunque de menor cuantía, debido al impacto prácticamente nulo de la medida sobre el empleo total, en el caso del consumo, y a la menor sensibilidad de la inversión ante cambios en la rentabilidad del capital. En efecto, en el modelo QUEST, el empleo equivalente a tiempo completo prácticamente no varía, pero se produce un trasvase de trabajadores cualificados desde el mercado de bienes finales al de investigación y desarrollo, lo que supone un aumento de la productividad y, por ende, del crecimiento potencial de la economía.

Las principales diferencias respecto a los resultados obtenidos con REMS se concentran en la demanda externa. En el modelo QUEST, la mejora en la competitividad-precio se traduce en una reducción inicial de las importaciones, pese al aumento de la demanda interna, y en un incremento de las exportaciones que perdura en el transcurso del tiempo.

En definitiva, la aplicación de esta ley supone cambios lo suficientemente profundos y sostenidos en el tiempo como para poder asociarle efectos a largo plazo. **En concreto, el PIB potencial aumenta un 0,7%, equivalente a unos 7.000 millones de euros.**

## **2. Impacto en la competencia.**

El Proyecto tiene un **impacto positivo** en la competencia pues elimina restricciones al acceso y ejercicio en el ámbito de los servicios profesionales que se han considerado desproporcionadas. Como se ha señalado, las repercusiones positivas en el conjunto de la economía provienen del efecto procompetitivo por la mejora que supone la reducción en el grado de intensidad regulatoria de los servicios profesionales por el establecimiento de un marco general de libertad para el ejercicio de las actividades profesionales y la eliminación de barreras de entrada a varias actividades.

Las Autoridades de Competencia han realizado históricamente una profusa labor de promoción de la competencia en el ámbito de los servicios profesionales. Así en el ámbito estatal se puede destacar los siguientes trabajos del Tribunal de Defensa de la Competencia –TDC-/Comisión Nacional de la Competencia:

- En 1992, el TDC publicó 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”, que ya planteaba la necesidad de *“adecuar el régimen de prestación de servicios profesionales al que ya están sometidas la mayoría de las actividades del país: el régimen de libre competencia propio de la economía de mercado”*.
- En 1995, en el Informe “La competencia en España. Balance y nuevas propuestas”, el TDC insistía en los problemas detectados en el anterior informe.

Estos dos informes inspiraron las reformas de corte liberalizador que se realizaron en el régimen de servicios y Colegios Profesionales. En concreto, La Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y Colegios Profesionales estableció expresamente la sujeción de los acuerdos, decisiones y recomendaciones de trascendencia económica, realizados por los Colegios Profesionales, a la Ley de Defensa de la Competencia y que el ejercicio de las profesiones colegiadas se realizaría en régimen de libre competencia y sujeto, en cuanto a la oferta de servicios y fijación de su remuneración, a la Ley sobre Defensa de la Competencia y a la Ley sobre Competencia Desleal. Asimismo se prohibió expresamente la fijación de precios por parte de los Colegios (aunque se permitía el establecimiento de baremos de honorarios, cuestión que se eliminó con la reforma de la Ley 25/2009).

- En 2008 en el “Informe sobre el sector de Servicios profesionales y Colegios Profesionales”, publicado por la ya CNC en 2008, de 1997 se llamaba la atención sobre el número de expedientes sancionadores motivados por la actividad de los Colegios Profesionales (un 10% de los incoados por la CNC) lo que, se consideraba, seguían evidenciando problemas de competencia en el sector.
- Por último en 2012 la CNC hizo público su “Informe sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios. El informe considera que, pese a las reformas operadas en la normativa básica estatal (por la reforma que de la normativa de Colegios hizo la Ley 25/2009), el nuevo marco no había sido internalizado por los Colegios Profesionales, cuyas normas internas seguía reflejando o favoreciendo numerosas restricciones de la competencia a pesar de que estas habrían quedado implícitamente derogadas. Esta situación se vería además favorecida por el hecho de que algunas legislaciones autonómicas no se habrían adaptado a los cambios en la normativa básica estatal. Adicionalmente, el informe considera inacabada la reforma operada en el marco legal estatal, pues queda pendiente delimitar, con carácter unitario para todo el Estado, en qué profesiones debe exigirse la colegiación obligatoria como requisito para poder ejercer (cuestión que se pretende con esta norma)

Estos estudios sectoriales de carácter general se han visto complementados con numerosos informes de proyectos normativos que hacen referencia a determinadas cuestiones de regulación de profesiones concretas o de la regulación de los Colegios Profesionales. Destacar, por ejemplo, los siguientes:

- 2009- “Informe sobre Proyecto Normativo 03/2008 Actividades de Servicios”,
- 2009- “Informe sobre Proyecto Normativo 08/2009 Anteproyecto de Ley Ómnibus”
- 2010 “Informe sobre Proyecto Normativo Real Decreto obligaciones de visado colegial de trabajos profesionales” (2010).
- 2011- “Posición de la CNC sobre el Reglamento de la Ley 34/2006 sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales” <sup>42</sup>.
- 2012 – “Informe sobre el Proyecto del Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos Generales del Colegio Oficial de Ingenieros Forestales y del Medio Natural”.
- 2012 – “Informe sobre el Proyecto del Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos Generales de la Organización Colegial Veterinaria Española”
- [2013 – “Informe al Anteproyecto de Ley de Reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil”](#)
- 2013 – “Informe del Anteproyecto de Ley de Seguridad Privada”
- 2013 – “Informe relativo al Proyecto de Estatuto General de la Organización Colegial de los Procuradores de los Tribunales”.
- 2013 – “Posición de la CNC en relación con el procedimiento para la designación judicial de peritos”.

Es de destacar también la labor de promoción de la competencia realizada por las Autoridades de competencia autonómicas en materia de Colegios Profesionales. En concreto señalar trabajos como el del Tribunal de Defensa de la Competencia de Madrid (2010), *Colegios Profesionales en la Comunidad de Madrid, una reforma incompleta desde el punto de vista de la Competencia*; el de la Autoritat Catalana de la Competencia (2006), *Informe de Regulación 4/2010 Ley 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los Colegios Profesionales*; el del Tribunal Galego de Defensa de la Competencia (2008), *Estudio sobre la regulación y actividad de los Colegios Profesionales en Galicia desde el punto de vista de la competencia*; y el del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (2009),

---

<sup>42</sup>Como se ha señalado la CNC realizó además en 2009 un estudio en profundidad sobre la actividad de los procuradores de los Tribunales: Informe sobre las restricciones a la competencia en la normativa reguladora de la actividad de los Procuradores de los Tribunales donde se recomiendan determinadas cuestiones que se establecen en esta norma (eliminación de la exclusividad y de los aranceles de los mismos).

*Informe 06/09 sobre promoción de la competencia en los Colegios Profesionales de la Comunidad Autónoma de Andalucía y Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (2010) e Informe 02/10 sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, de Colegios Profesionales de Andalucía y la Ley 6/1995, de 29 de diciembre, de Consejos Andaluces de Colegios Profesionales.* Otras Comunidades han elaborado también informes particulares sobre leyes de creación de Colegios o propuestas de reforma de estatutos.

Asimismo son numerosos los expedientes sancionadores resueltos en materia de Colegios Profesionales del TDC/CNC y de las Autoridades de Competencia Autonómicas por conductas de los Colegios contrarias a la normativa de defensa de la competencia, en particular por infracciones del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. Las resoluciones más recientes en el ámbito estatal hacen referencia a conductas relativas a las restricciones de acceso a las listas de peritos colegiales, a la fijación de precios o el establecimiento de recomendaciones de precios y a la obligación de contratación de servicios a través del Colegio<sup>43</sup>.

En conclusión, las autoridades de competencia de nuestro país han señalado históricamente que el marco regulatorio de determinados servicios profesionales y de los Colegios Profesionales así como la actuación de los mismos ha adolecido de falta de competencia.

Esta reforma, como se ha explicado anteriormente está orientada a paliar estos problemas. Para la configuración de esta norma, como en anteriores reformas relacionadas con el marco de los Colegios, se ha tenido por tanto en cuenta las consideraciones, observaciones y recomendaciones de las autoridades de competencia (específicamente de la CNC) al respecto. En concreto, puede considerarse que la reforma alcanza en gran medida los objetivos explicitados en el “Informe de la Comisión Nacional de Competencia sobre el sector de servicios profesionales y los Colegios Profesionales” de septiembre de 2008 y el más reciente Informe sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicio de 2012. Así, como breve repaso cabe señalar que:

- La reforma del marco normativo de los servicios profesionales no se limita a la revisión de la normativa de Colegios Profesionales sino que tiene un mayor alcance y engloba todas las regulaciones susceptibles de restringir la competencia distintas a las derivadas de la colegiación. En particular, la reforma abarca las regulaciones de todo tipo que crean reservas de actividad injustificadas a través de la exigencia de una determinada titulación para el ejercicio de una profesión, así como aquellas que regulan el ejercicio profesional.

---

<sup>43</sup>Véase por ejemplo la reciente Resolución de 2 de julio de 2013, del Consejo de la CNC Colegio Oficial de Agentes y Comisionistas de Aduanas de Santa Cruz de Tenerife, Resolución de 5 de junio de 2013, del Consejo de la CNC (Expte. S/0356/11) contra el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (CICCP) y la Asociación Española de Empresas de Ingeniería, Consultoría y Servicios Tecnológicos (TECNIBERIA) por la realización de recomendaciones de precios o la reciente incoación del 25 de junio de un expediente sancionador contra el Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Industrial por posibles prácticas restrictivas de la competencia. en relación con los criterios para la confección de listas de peritos, baremos orientativos y cobro de cuotas

- La reforma del marco normativo de los servicios profesionales y lamodernización de los Colegios Profesionales se acometen con un enfoque ambiciosoen consonancia con el proceso de transposición de la Directiva de Servicios y siguiendo los mismos principios tanto en el diseño del nuevo marconormativo de los servicios profesionales sino también en la revisión decualquier norma vigente en este ámbito.
- En el establecimiento de los principios a seguir en la regulación delos servicios profesionales se ratifica el principio general de libreprestación de servicios y se exige que toda regulación justifique su necesidad y proporcionalidad. Entre las exigencias para la regulación de los servicios profesionales se incluye una clara definición del interés general perseguido por la regulación. Asimismo se establece el catálogo único de profesiones colegiadas.

Este principio deberá tenerse en cuenta en la preparación de nuevas regulaciones de servicios profesionales. Así cualquier nueva regulación que genere nuevas atribuciones profesionales (o que cree nuevas reservas de actividad) deberá ser informada de manera preceptiva por la Comisión de Reforma de las Profesiones. Como se ha explicado esta Comisión se crea ex novo, sin costes asociados, y estará formada por representantes del Ministerio de Economía, el Ministerio de Educación, ANECA y la propia Comisión Nacional de Mercados y Competencia (que ha asumido las funciones de la CNC). Estos principios se han tenido ya en cuenta en la revisión de las reservas ya existentes, en concreto, las que regulan la exigencia detitulación o colegiación para el ejercicio de una actividad profesional. No obstante la Comisión de Reforma de las Profesiones podrá de oficio revisar la normativa vigente relativa a los servicios profesionales elaborando propuestas de modificación a los departamentos ministeriales competentes.

- La reforma del marco normativo de los serviciosprofesionales rompe con la unión automática de unaprofesión y un título, de forma que las reservas de actividad pasan a ser la excepción, y se garantiza que los profesionales con titulaciones diversas puedan competir en un mismo mercado. Además, se rompe con la asociación automática deprofesión titulada con Colegio Profesional, restringiendo la obligación de colegiación a los casos de profesiones tituladas donde se considera necesario para el mejor control de la actividad de los profesionales.
- Explícitamente se eliminan determinadas cuestiones que la CNC consideraba que pueden constituir privilegios que provocan distorsiones a la competencia (por ejemplo se prohíbe la reserva de uso de la denominación de la profesión para aquellos Colegios de colegiación voluntaria).
- Se establece un mandato al Ministerio de Justicia para establecer un registro de peritos judiciales con la intención de clarificar la legislación aplicable y evitar los problemas de competencia que se han detectado por parte de determinados Colegios en la elaboración de las listas de Colegios. La función de elaboración de dichas listas desaparece como función específica de los

Colegios. En su caso, los Colegios deberán remitir la información que el Ministerio de Justicia les solicite al respecto (como corporación de derecho público y en aplicación del principio de cooperación administrativa del artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

En definitiva, se considera que uno de los efectos más destacados de la reforma es claramente su carácter procompetitivo.

En consecuencia, por las razones expuestas y aplicando las orientaciones proporcionadas por la *Guía para la Elaboración de Memorias de Competencia de los Proyectos Normativos* de la propia CNC, el presente Anteproyecto no es susceptible de afectar negativamente a la competencia, no limita el número o la variedad de los operadores en el mercado, no limita la capacidad de los operadores para competir ni reduce los incentivos de los operadores para ello. Muy al contrario, los efectos estimados permitirán un incremento potencial de la variedad de operadores (de los prestadores de servicios profesionales), de su capacidad de competir y de los incentivos para ello.

Además del efecto positivo sobre la competencia, se considera que los agentes más directamente beneficiados de esta norma serán las empresas, especialmente las Pymes, que verán reducidos sus costes y ampliadas sus posibilidades de mercado. Asimismo se refuerza la protección de los consumidores y usuarios a través del incremento de la transparencia a la vez que podrán acceder a una variedad más amplia de servicios profesionales de mejor calidad y a menor precio.

### **3. Impacto en las cargas administrativas.**

El Proyecto tiene un **impacto neto positivo** en las cargas administrativas. En efecto, como consecuencia de la eliminación de obligaciones de colegiación se eliminan las cargas administrativas asociadas al proceso de colegiación obligatoria. Estos procesos tienen importantes costes asociados, tanto directos (por las cuotas y demás aportaciones que deben realizarse a los Colegios), como indirectos por los costes, sobre todo de tiempo, que deben asumir los profesionales para hacer frente a esta obligación. Una **estimación inicial** puede identificar estos procesos como la inscripción en un registro, cuyo coste en forma de cargas administrativas es de 110€ si se realiza de forma convencional o de 50€ si se realiza de forma electrónica. Por tanto, la reducción de cargas estará en función del número de colegiaciones que se produzcan anualmente en las organizaciones colegiales afectadas por una media de los importes mencionados.

Además, esta ley desvincula el seguro de la cuota colegial obligatoria convirtiendo a éste en un servicio voluntario a ofrecer por los Colegios y por tanto permitiendo a los colegiados la libre elección de aseguradora. Debe tenerse en cuenta que para la realización de determinadas actividades que requerirán de seguro ya no será necesario colegiarse.

Por tanto, el efecto neto esperable sobre las cargas administrativas será **positivo**.

### **4. Impacto presupuestario**

Como se ha indicado anteriormente la normativa tiene un **impacto presupuestario positivo** por el lado del incremento de los ingresos dado que al eliminar colegiaciones obligatorias se reducen las deducciones en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas de las cuotas colegiales.

## **5. Impacto por razón de género.**

El Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales tiene un carácter marcadamente horizontal con efectos sobre un campo muy amplio de actividades económicas, cuyas medidas, en general, benefician por igual a mujeres y hombres, pues las oportunidades de aprovechamiento de esta norma por ambos son equivalentes en términos generales.

No obstante, dadas las características estructurales del sector de los servicios profesionales, **cabe esperar que la ley tenga un impacto positivo de género**, fundamentalmente al facilitar un acceso equilibrado a mercado laboral de empleo cualificado.

A continuación se analiza la situación de partida y los resultados que cabe esperar de la aplicación del anteproyecto, así como su valoración.

### **5.1 Situación de partida**

El Anteproyecto tiene por objetivo establecer un nuevo marco regulador del sector de los servicios profesionales favorecedor del acceso y ejercicio de estas actividades. Cabe recordar la relevancia para la economía española el sector de los servicios profesionales, pues incluye a un colectivo estimado de más de 1,5 millón de profesionales que supone más del un 6% del empleo total y más del 30% del empleo universitario.

En los distintos subsectores de actividades de servicios profesionales, la representación de mujeres y hombres no parece equilibrada, ya que la representación de la mujer está especialmente concentrada en determinadas actividades.

Por otro lado, aunque con menor diferencia que en otros sectores de actividad, el porcentaje de mujeres en puestos directivos con relación al porcentaje de directivos hombres es también reducido en las actividades de servicios profesionales.

El siguiente cuadro es descriptivo de la situación descrita.

### **Población Ocupada (% mujeres) según Tipo de Ocupación**

|  |                         |  |
|--|-------------------------|--|
|  | Total                   |  |
|  | 1 Directores y gerentes |  |

Fuente: Instituto de la Mujer a partir de datos de la Encuesta de Población Activa, INE

## 5.2 Previsión de resultados

De acuerdo con lo recogido en el epígrafe dedicado al análisis del impacto económico, se prevé que, como resultado de la aplicación de la ley aumente el empleo en las actividades de servicios profesionales y se incrementen la productividad y salarios reales de los trabajadores en el sector.

Como resultado, cabe esperar, desde una perspectiva de género, que se favorezca la incorporación de la mujer al mercado laboral de empleo cualificado, contribuyendo a aproximar las tasas de ocupación de mujeres y hombres en este segmento.

En cuanto a la repercusión que puede tener la norma sobre los **roles y estereotipos de género**, es difícil de valorar. La propuesta normativa no introduce cambios que afecten de forma directa a la marcada diferenciación de empleo de mujeres y hombres en los distintos segmentos de los servicios profesionales.

La **conclusión**, desde la perspectiva de la contribución a los objetivos de las políticas de igualdad de oportunidades, es que **la propuesta contribuye a mejorar la presencia de las mujeres en el mercado laboral** y sus condiciones salariales y de trabajo. Su efecto principal en este sentido puede ser contribuir a la mejora de la presencia laboral de las mujeres en el conjunto de la economía, a través de la expansión de las oportunidades de empleo, especialmente en el segmento de empleo cualificado.

## 6. Otros impactos

Las medidas propuestas se centran en el ordenamiento de las condiciones de acceso y ejercicio de las profesiones y actividades profesionales. Por tanto, no son previsible efectos significativos específicos sobre otros aspectos dignos de atención, como son la promoción de las personas con discapacidad, la atención a los colectivos en especial situación de vulnerabilidad o la protección del medio ambiente.