

INFORME PROM 2025-01

“Col·legis Professionals i obstacles a la lliure competència”

Sra. Carmen Rodilla Martí

Sr. Carlos Gómez Asensio.

Sr. José Miguel Corberà Martínez.

A València, a 14 d'abril de 2025

La Comissió de Defensa de la Competència de la Comunitat Valenciana (CDCCV), en la data i amb la composició a dalt expressada, sent Ponent Sr. Carlos Gómez Asensio, ha emés el present informe relatiu a “Col·legis Professionals i obstacles a la lliure competència”.

SUMARI:

I. Antecedents	1
II. Competència de la CDCCV	2
III. Objecte i contingut de l'Informe	3
IV. Consideracions generals prèvies	4
V. Valoració des del punt de vista de la competència	10
VI. Conclusions i Recomanacions	16

I. ANTECEDENTS.

En data 27 de desembre de 2024, la Comissió de Defensa de la Comunitat Valenciana (CDCCV) va acordar l'emissió, a suggeriment de la Unitat d'instrucció, d'un informe de promoció de la competència en matèria de Col·legis Professionals



i obstacles a la lliure competència, adjudicant-se la ponència del mateix en esta reunió.

II. COMPETÈNCIA DE LA CDCCV.

La Llei 15/2007, de 3 de juliol, de Defensa de la Competència (d'ara en avant LDC) i el seu desenrotllament reglamentari (Reial decret 261/2008, de 22 de febrer) estableixen dos àmbits diferenciats d'actuació de les autoritats de competència: les funcions consultives i de promoció de la competència, i les funcions en matèria sancionadora.

La CDCCV, conforme al que es disposa en l'article 1 del Decret 50/2012, de 23 de març, pel qual es crea la Comissió de Defensa de la Competència de la Comunitat Valenciana i s'aprova el seu reglament (Decret 50/12), i en el marc del que s'establix en la Llei 1/2002, de 21 de febrer, de Coordinació de les Competències de l'Estat i les Comunitats Autònomes en matèria de Defensa de la Competència, té atribuïdes tant les funcions sancionadores com les consultives i de promoció en matèria de competència.

En este sentit, estableix l'article 1 apartat 2 del Reglament sobre la composició i funcionament de la Comissió de Defensa de la Competència de la Comunitat Valenciana, aprovat pel Decret 50/12, que són funcions de la Comissió de Defensa de la Competència: "c) Exercir la funció consultiva en matèria de competència i de promoció i estudis d'investigació en la matèria".

El present informe s'emmarca en esta funció de promoció de competència, concretament quant a l'àmbit de l'activitat d'informe de la CDCCV en relació amb les qüestions que es plantegen per tercers i aspectes de promoció de la normativa de defensa de la competència en la Comunitat Valenciana.



III. OBJECTE I CONTINGUT DE L'INFORME.

El present informe té per objecte realitzar una valoració, des del punt de vista de la promoció de la competència, dels Col·legis Professionals i els obstacles a la lliure competència.

Referent a això, de conformitat amb el que es disposa pels articles 9 i 10 del Reglament de la Llei de Defensa de la Competència, aprovat per Reial decret 261/2008, de 22 de febrer (RDC), la funció de promoció de la competència es desenrotllarà amb els instruments que es consideren adequats i, especialment, mitjançant l'elaboració d'informes, estudis, treballs d'investigació i propostes, podent recaptar dels sectors econòmics afectats dades i informacions sobre la situació dels mercats.

En concret estableix l'art. 9.2 RDC que la Comissió podrà elaborar informes i propostes respecte dels projectes i proposicions de normes, així com dirigir a les Administracions Públiques proposades per a la modificació o supressió de les restriccions a la competència efectiva derivades de la seua actuació o per al manteniment o restabliment de la competència en els mercats.

De conformitat amb l'exposat, la CDCCV considera que és rellevant des de la seua funció de promoció de la competència l'elaboració del present informe, amb la finalitat de posar en relleu els obstacles a la lliure competència que poden derivar-se, d'una banda, del contingut dels estatuts, reglaments, així com de les normes d'ordenació de la professió emeses pels Col·legis Professionals en relació amb la seua adequació als principis de bona regulació –necessitat, eficàcia, proporcionalitat i no discriminació– i, per l'altre costat, dels comportaments duts a terme pels Col·legis Professionals en el mercat, especialment, pel que respecta a l'establiment de reserves d'activitat artificials, no emparades per la legislació vigent, en favor dels seus propis col·legiats.



IV. CONSIDERACIONS GENERALS PRÈVIES.

1. Context normatiu europeu.

L'accés i exercici de les professionals regulades en l'àmbit de la Unió Europea constitueix una de les manifestacions de la llibertat professional i la llibertat d'empresa reconegudes en la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, així com de la lliure circulació de treballadors, llibertat d'establiment i la lliure prestació de servicis establits en el Tractat de Funcionament de la Unió Europea¹.

Per a garantir l'efectivitat de l'exercici d'estes llibertats fonamentals europees, es van adoptar diverses normatives en l'àmbit de la Unió Europea, entre altres: la Directiva 2005/36/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 7 de setembre de 2005, relativa al reconeixement de qualificacions professionals (d'ara en avant, Directiva 2005/36, en la seua versió consolidada²); o la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als servicis en el mercat interior (d'ara en avant, Directiva 2006/123, en la seua versió consolidada).

Situats en este context normatiu, més recentment es va adoptar la Directiva (UE) 2018/958 del Parlament Europeu i del Consell, de 28 de juny de 2018, relativa al test de proporcionalitat abans d'adoptar noves regulacions de professions (d'ara en avant, Directiva 2018/958), la qual disposa que, "en absència de disposicions específiques en el Dret de la Unió que harmonitzen els requisits d'accés a una professió regulada o el seu exercici, competix als Estats membres decidir si regular una professió i de quina manera, dins dels límits dels principis de no discriminació

¹ Considerant 1, Directiva 2018/958.

² Als efectes que ací interessen destaca l'art. 59.3 de la Directiva 2005/36, en virtut del qual: "3. Els Estats membres examinaran si, en el seu ordenament jurídic, els requisits que limiten l'accés a una professió o el seu exercici als titulars d'un títol de formació específica, en particular la utilització de títols professionals i les activitats professionals autoritzades sobre la base d'este títol, denominats en el present article «requisits», són compatibles amb els principis següents: a) els requisits no podran ser ni directa ni indirectament discriminatoris per raó de nacionalitat o de lloc de residència; b) els requisits hauran d'estar justificats per una raó imperiosa d'interés general; c) els requisits hauran de ser els adequats per a garantir la consecució dels objectius perseguits i no excedir del necessari per a aconseguir l'objectiu".



i proporcionalitat”³.

Referent a això, la Directiva 2018/958 estableix un marc comú normatiu sobre la base del qual els Estats membres, abans d'introduir noves disposicions legals, reglamentàries o administratives que restringisquen l'accés a les professions regulades o el seu exercici, o prèviament a la modificació de les existents, duguen a terme avaluacions de proporcionalitat d'estes disposicions, el contingut de les quals haurà de ser proporcionat respecte de la naturalesa, el contingut i els efectes d'estes, no discriminatori, i justificat per objectius d'interés públic⁴.

Per a facilitar esta tasca d'avaluació de la proporcionalitat d'estes disposicions, la Comissió Europea ha publicat una *Guia sobre l'avaluació de la proporcionalitat*⁵, la finalitat de la qual és proporcionar orientacions als Estats membres sobre com realitzar les avaluacions *ex-ante* de la proporcionalitat conformement a la Directiva 2018/958, identificant cinc criteris d'avaluació –no discriminació, persecució d'un objectiu d'interés públic, proporcionalitat, idoneïtat i necessitat–, i proporcionant una llista final no exhaustiva de requisits que poden restringir l'accés a una professió regulada, o el seu exercici⁶.

2. Context normatiu nacional.

Els Col·legis Professionals es regixen a nivell nacional per la Llei 2/1974, de 13 de febrer, sobre Col·legis Professionals (LCP), l'article dels quals 2 aps. 1 i 4 estableixen, respectivament que: “1. L'exercici de les professions col·legiades es realitzarà en règim de lliure competència i estarà subjecte, quant a l'oferta de servicis i fixació de la seua remuneració, a la Llei sobre Defensa de la Competència

³ Considerant 2, Directiva 2018/958.

⁴ Vinya. arts. 5-7 Directiva 2018/958.

⁵ Guia sobre avaluació de la proporcionalitat conformement a la Directiva 2018/958, relativa al test de proporcionalitat abans d'adoptar noves regulacions professionals. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b4e7b108-6a34-11ed-b14f-01aa75ed71a1/language-en>

⁶ Vinya. pàgines 44-47 de la Guia sobre avaluació de la proporcionalitat conformement a la Directiva 2018/958, relativa al test de proporcionalitat abans d'adoptar noves regulacions professionals.



i a la Llei sobre Competència Deslleial; 4. Els acords, decisions i recomanacions dels Col·legis observaran els límits de la Llei 15/2007, de 3 de juliol, de Defensa de la Competència”, sent indubtable l'aplicació de la normativa de Defensa de la Competència a l'actuació d'estos Col·legis Professionals⁷.

A nivell nacional, la Directiva 2005/36 es va incorporar a l'ordenament jurídic espanyol pel Reial decret 1837/2008⁸, mentres que la Directiva 2006/123 va ser transposada per la Llei 17/2009 de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de servicis i el seu exercici (Llei Paraigua)⁹ i la Llei 25/2009 de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seua adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de servicis i el seu exercici (Llei Òmnibus).

La Llei Òmnibus va dur a terme una important reforma de la LCP, si bé va deixar pendent la reforma de les reserves d'activitat i la col·legiació obligatòria a les quals referix l'art. 3.2 LCP subjectes a reserva de llei estatal ja que, d'acord amb la seua Disposició Transitòria quarta, en el termini màxim de dotze mesos, el Govern remetria a les Corts Generals un projecte de llei que determinara les professions per a l'exercici de les quals seria obligatòria la col·legiació. No obstant això, fins a la data, no s'ha aprovat un text normatiu referent a això, havent expressat en reiterades ocasions la CNMC i també esta Comissió, la necessitat de dur a terme una reforma global del sector¹⁰.

⁷ Així ho ha reiterat esta CDCCV en les seues diferents resolucions sancionadores sobre Col·legis Professionals llistades en la nota 19 del present informe.

⁸ Reial decret 1837/2008, de 8 de novembre, pel qual s'incorporen a l'ordenament jurídic espanyol la Directiva 2005/36/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 7 de setembre de 2005, i la Directiva 2006/100/CE, del Consell, de 20 de novembre de 2006, relatives al reconeixement de qualificacions professionals, així com a determinats aspectes de l'exercici de la professió d'advocat.

⁹ Ha de posar-se en relleu que l'art. 3.12 de la Llei Paraigua reconeix als Col·legis Professionals la condició d'autoritats *competents*: “«Autoritat competent»: qualsevol organisme o entitat que duga a terme la regulació, ordenació o control de les activitats de servicis, o l'actuació dels quals afecte l'accés a una activitat de servicis o al seu exercici, i, en particular, les autoritats administratives estatals, autonòmiques o locals i els col·legis professionals i, si és el cas, consells generals i autonòmics de col·legis professionals”.

¹⁰ Referent a això, vinya. CDCCV PROM 5-2022 Intervenció de professionals externs en l'Administració de Justícia p. 11-12: “La CNMC ve recomanant la necessitat de dur a terme una reforma de la regulació del sector de manera global, pendent des de fa una dècada. Fins que esta reforma no es produísca, la posició de la CNMC i també de la CDCCV referent a la qüestió, pot condensar-se en els següents punts: (i) partir del principi de lliure accés a la professió, (ii) limitar les possibles restriccions a normes amb rang de llei, motivant la seua necessitat,



Més recentment, el Reial decret 472/2021¹¹ va dur a terme la transposició de la Directiva 2018/958 a l'ordenament jurídic espanyol, “establint les normes i els criteris aplicables a les avaluacions de proporcionalitat que les autoritats competents per a la regulació¹² han de realitzar durant el procés d'elaboració de disposicions legals o reglamentàries, que introduïsquen o modifiquen requisits per a l'accés a les professions regulades o el seu exercici”¹³.

Referent a això l'art. 4.4 RD 472/2021 disposa que “les raons per a considerar que un requisit per a l'accés o exercici d'una professió regulada està justificat i és proporcionat es fonamentaran en dades qualitatives i, quan siga possible i pertinent, en dades quantitatives”. D'esta manera, este requisit estarà justificat quan atenga la persecució d'objectius d'interés públic (art. 6 RD 472/2021), resulte proporcionat de conformitat amb els paràmetres establits a este efecte en l'art. 7 RD 472/2021, i sense que, en cap cas, este requisit siga discriminatori ex. art. 5 RD 472/2021.

Finalment, l'RD 472/2021 s'ha sigut modificat pel Reial decret 435/2024¹⁴, dictat a conseqüència del dictamen motivat de 15 de febrer de 2023 de la Comissió Europea, el qual va considerar que els Col·legis Professionals actuen, en certa manera, respecte els seus codis deontològics, com a autoritats reguladores, i que l'article 4.5 del RD 472/2021, no oferia garantia que els Col·legis Professionals dugueren a terme esta avaluació de proporcionalitat de manera objectiva i

proporcionalitat i no discriminació, (iii) reconsiderar el catàleg de professions existents, les seues titulacions i plans d'estudi, així com les seues reserves d'activitat”.

¹¹ Reial decret 472/2021, de 29 de juny, pel qual s'incorpora a l'ordenament jurídic espanyol la Directiva (UE) 2018/958, del Parlament Europeu i del Consell, de 28 de juny de 2018, relativa al test de proporcionalitat abans d'adoptar noves regulacions de professions.

¹² De conformitat amb l'art. 3 a) del Reial decret 472/2021, s'entén per «Autoritats competents per a la regulació»: les administracions i entitats públiques que tinguen atribuïdes competències per a l'elaboració, aprovació i modificació de disposicions de rang legal o reglamentari que puguen restringir l'accés i/o l'exercici de professions regulades.

¹³ Art. 1. Reial decret 472/2021

¹⁴ Reial decret 435/2024, de 30 d'abril, pel qual es modifica el Reial decret 472/2021, de 29 de juny, pel qual s'incorpora a l'ordenament jurídic espanyol la Directiva (UE) 2018/958, del Parlament Europeu i del Consell, de 28 de juny de 2018, relativa al test de proporcionalitat abans d'adoptar noves regulacions de professions.



independent¹⁵. Per este motiu, s'ha afegit una nova Disposició Addicional Primera en l'RD 472/2021, la qual porta per rúbrica “Avaluació dels codis deontològics”, en virtut de la qual els Col·legis Professionals d'àmbit nacional i Consells Generals sotmetran les seues propostes de codis deontològics o de modificació dels mateixos a la CNMC per a la seua avaluació abans de la seua aprovació.

3. Context normatiu autonòmic.

A nivell autonòmic, els Col·legis Professionals l'àmbit territorial dels quals d'actuació se circumscriba exclusivament a tot o a part del territori de la Comunidad Autònoma Valenciana, es regixen pel que es disposa en la Llei 6/1997, de 4 de desembre, de Consells i Col·legis Professionals de la Comunidad Valenciana, (d'ara en avant, LCCPCV), sense perjuí de la legislació bàsica de l'Estat i de les lleis que regulen la professió de què es tracte¹⁶. Respecte a l'obligació de col·legiació, estableix a l'art. 12.2 LCCPCV que: “L'exercici de les professions col·legiades requerirà la incorporació al col·legi corresponent en els termes que disposa l'article 3, apartat 2, de la Llei 2/1974, de 13 de febrer (LCP), i, si és el cas, la comunicació establida en l'article 3, apartat 3, d'esta Llei”.

La LCCPCV és objecte de desenrotllament pel Decret 4/2002, de 8 de gener, del Govern Valencià, pel qual s'aprova el Reglament de Desenrotllament de la Llei 6/1997, de 4 de desembre, de la Generalitat Valenciana, de Consells i Col·legis Professionals de la Comunitat Valenciana (d'ara en avant, RCCPCV), en l'article dels quals 4.1 es declara que: “Les professions col·legiades s'exerciran de conformitat amb el que s'estableix en la legislació bàsica de l'Estat”; declaració que ha de

¹⁵ Així s'arreplega en l'Exposició de Motius del Reial decret 435/2024 p.6-7, en assenyalar que: “En este sentit, s'ha detectat que els codis deontològics dels col·legis professionals d'àmbit nacional i dels consells generals poden aprovar-se per part d'estes corporacions sense cap visat alié, malgrat la seua potencialitat per a imposar regulacions sobre l'exercici professional. Per a respondre a esta situació, es considera imprescindible millorar l'adequació normativa a la Directiva (UE) 2018/958, del Parlament Europeu i del Consell, de 28 de juny de 2018 –la transposició del qual ja va ser completada– a través de la modificació del Reial decret 472/2021, de 29 de juny”.

¹⁶ Art. 1 LCCPCV.



complementar-se amb el que s'establix en l'art. 4.3 respecte als requisits per a l'exercici de la professió, conforme al qual: "referent a col·legiació o simple comunicació, s'estarà, igualment, al que s'establix per esta legislació, sense perjudi de l'obligatorietat d'aportar els documents que acrediten la inscripció en el corresponent registre"; afegint finalment l'art. 4.4 que, "l'exercici de les professions col·legiades requerirà la incorporació al col·legi professional que corresponga en els termes que disposa l'article 3, apartat 2 de la Llei 2/1974, de 13 de febrer". En virtut de tot l'exposat, la normativa autonòmica de la Comunitat Valenciana reguladora de les Col·legis Professionals no imposa obligacions de col·legiació al marge de la normativa estatal, sense perjudi de les obligacions de col·legiació previstes en les Lleis de creació de cada col·legi, tal com s'exposarà a continuació.

En este sentit, de conformitat amb el que es disposa per la Sentència del Tribunal Suprem, Sala contenciosa administrativa, Secció 4a, núm. 1477/2016 de 21 juny F.D 4t, a propòsit de l'obligació de col·legiació dels protètics dentals de la Comunitat Valenciana, es declara que: "L'obligació de col·legiar-se per als protètics dentals treballadors d'un laboratori de pròtesi dental en la Comunidad Valenciana, no s'establix o naix d'eixa Orde 8/2010, sinó de la Llei 2/2000 de la Generalitat de creació del Col·legi professional. I eixa Llei 2/2000 de la Generalitat està vigent i és aplicable en virtut del que es preveu en la disposició transitòria quarta de la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seua adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de servicis i el seu exercici, que, com diu la sentència recorreguda, disposa clarament que mentres no es publique una llei que determine les professions per a l'exercici de les quals és obligatòria la col·legiació, es mantindrà la vigència de les obligacions de col·legiació existents en l'actualitat...De la mateixa manera, les Sentències del Tribunal Constitucional 3/2013 i 46/2013 que cita la recurrent són clares en afirmar que de moment i fins a mentres s'aprove la Llei de Servicis Professionals, s'ha d'aplicar el que es preveu en la disposició transitòria quarta de la Llei 25/2009, i estan vigents les obligacions de col·legiació previstes en les Lleis de creació de cada col·legi".



En definitiva i de conformitat amb la jurisprudència citada, les obligacions de col·legiació contingudes en una norma autonòmica de rang legal prèvies a l'entrada en vigor de la Llei 25/2009 (Llei Òmnibus), continuarien vigents mentres no s'aprove la llei estatal referida en la DT 4a de la LCP¹⁷.

V. VALORACIÓ DES DEL PUNT DE VISTA DE LA COMPETÈNCIA.

1. Obstacles a la lliure competència derivats de la normativa pròpia dels Col·legis Professionals.

Com ja va assenyalar la CDCCV en el seu informe PROM 5-2022 Intervenció de professionals externs en l'Administració de Justícia¹⁸, tant la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC), com les diverses Autoritats Autonòmiques de la Competència, han analitzat en múltiples ocasions les repercussions que l'activitat dels Col·legis i servicis professionals té per a la competència en el mercat, tant des de l'àmbit de la seua potestat sancionadora¹⁹, com també, des del marc de les seues funcions consultives i de promoció en matèria de competència²⁰.

¹⁷ Així es va pronunciar la CDCCV en la Resolució Expdte. SAN 3-2016. Col·legi Tècnics Superiors Sanitaris CV pàg. 11-12. Disponible en: <https://hisenda.gva.es/es/web/defensa-de-la-competencia/resoluciones>.

En este mateix sentit, CNMC: INF/CNMC/125/24 Informe sobre l'Avantprojecte de Codi Deontològic del Consell General de Col·legis Protètics Dentals d'Espanya, p. 27.

¹⁸ Disponible en: <https://hisenda.gva.es/es/web/defensa-de-la-competencia/informes>.

¹⁹ Així per exemple destaquen els expedients sancionadors d'esta CDCCV: DONEN-2021-03. Col·legi Arquitectes Alacant; SAN 1-2017. Capacitació Professional; SAN 3-2016. Col·legi Tècnics Superiors Sanitaris CV; SAN 1-2017. Capacitació Professional; SAN 3-2015. Col·legi Aparelladors i Arquitectes Tècnics d'Alacant; SAN OF 12-2013 Col·legi Graduats Socials de València; SAN 13-2013 Col·legi d'Odontòlegs i Estomatòlegs de València; SAN OF 5-2014. Col·legi Oficial d'Advocats d'Alacant; SAN 03-2014 Col·legi Economistes Alacant; SAN 11-2013 COAPI Alacant; SAN 09-2013 Col·legis de Procuradors de la Comunitat Valenciana; SAN 06-2013 Col·legis de Procuradors de València i Castelló. Tots ells disponibles en: <https://hisenda.gva.es/es/web/defensa-de-la-competencia/resoluciones>.

²⁰ Entre altres, pot consultar-se els informes de la CNMC: INF/CNMC/125/24 Informe sobre l'Avantprojecte de Codi Deontològic del Consell General de Col·legis Protètics Dentals d'Espanya; IPN/CNMC/028/24 Informe sobre la Proposta d'Estatuts Generals dels Col·legis Professionals d'Administradors de Finques i del seu Consell General; IPN/CNMC/017/24 Informe sobre el Projecte de Reial decret pel qual s'aproven els estatuts del Consell General de Col·legis Oficials de Farmacèutics d'Espanya; IPN/CNMC/008/23 Informe sobre el Projecte de Reial decret pel qual s'aproven els estatuts de l'Institut de Censors Jurats de Comptes d'Espanya; IPN-CNMC-009-22



Pel que respecta a esta última dimensió de l'actuació de les autoritats de competència, a nivell general en l'àmbit dels Col·legis Professionals, és especialment ressenyable el recent informe de la CNMC sobre l'Avantprojecte de Codi Deontològic del Consell General de Col·legis Protètics Dentals d'Espanya (2024)²¹, la proporcionalitat dels quals és avaluada en aplicació dels Reials decrets 472/2021 i 435/2024; igualment ha de portar-se a col·lació el considerat com a referent "clàssic" en la matèria, l'informe de la llavors CNC, sobre els Col·legis Professionals després de la trasposició de la Directiva de Servicis (2012)²², en el qual s'identifiquen les principals restriccions a la competència que poden derivar-se del contingut dels estatuts, reglaments i normes d'ordenació de la professió emeses pels Col·legis Professionals.

En este sentit, este informe distingix entre dos categories principals de restriccions a la competència: restriccions d'accés a la professió i restriccions en l'exercici de la professió.

Les restriccions d'accés provoquen una reducció de la intensitat de la competència entre els professionals i conduïxen a una disminució de la varietat i, per tant, de la capacitat d'elecció dels consumidors i usuaris, implicant a més una reducció dels incentius dels professionals a augmentar la qualitat dels servicis i innovar, així com provocant un increment dels preus dels servicis, afavorint també l'aparició de pràctiques col·lusòries.

Per part seua, les restriccions en l'exercici de la professió tenen com a fi última

Informe sobre el Projecte de Reial decret pel qual s'aproven els Estatuts Generals dels Col·legis Oficials d'Aparelladors i Arquitectes Tècnics i del seu Consell General; IPN-CNMC-025-21 Informe sobre el Projecte de Reial decret pel qual s'aproven els Estatuts Generals dels Col·legis d'Enginyers Tècnics de Mines i Graus en Mines i Energia i del seu Consell General.

A nivell de les Autoritats Autònòmiques de la Competència destaca molt especialment la ACREA donat l'elevat nombre d'informes de promoció emesos en la matèria que, sota l'epígraf "M" de CNAE ascendixen a un total de 69. Disponibles en: <https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/defensacompetencia/promocion-de-la-competencia-y-mejora-de-la-regulacion/informes/>

²¹ CNMC, INF/CNMC/125/24 Informe sobre l'Avantprojecte de Codi Deontològic del Consell General de Col·legis Protètics Dentals d'Espanya

²² CNC, E-2011-04: COL·LEGIS PROFESSIONALS II Informe sobre els Col·legis Professionals després de la transposició de la Directiva de Servicis. Disponible en: <https://www.cnmc.es/expedientes/e-2011-04>



l'exploració de la posició col·lectiva de força en el mercat a costa dels usuaris finals dels serveis i dels professionals encara no col·legiats; estes barreres accentuen els efectes negatius de l'homogeneïtzació de l'oferta i l'aparició d'acords o pràctiques concertades anticompetitives, restringint la varietat i reduint la qualitat dels serveis professionals, la capacitat d'elecció dels consumidors o usuaris, la innovació i tendint a l'elevació dels preus dels serveis prestats²³.

Entre les restriccions d'accés a la professió més comunes s'inclouen l'exclusivitat per l'obligació de col·legiació i altres mesures d'efecte equivalent, les dificultats d'accés a la col·legiació, així com la inclusió de restriccions territorials (obligacions de col·legiació o informació en un determinat col·legi per a exercir en el seu àmbit territorial)²⁴.

Pel que respecta a les restriccions en l'exercici de la professió, en ella s'inclouen aspectes relatius als honoraris i el seu cobrament²⁵, diverses restriccions a la capacitat competitiva dels professionals²⁶ –entre les quals caldria incloure tota la problemàtica referent a l'elaboració de llistes de perits pels Col·legis Professionals–

²³ Esta enumeració general dels efectes anticompetitius associats a cada categoria de restriccions (d'accés i exercici), és incorporada en diversos informes de promoció de la competència sobre Col·legis Professionals emesos per la ACREA, per tots, Informe I 13/2021, sobre els Estatuts del Col·legi Oficial d'agents de duanes i representants duaners de Sevilla, pàg. 4-5.

²⁴ Referent a això, resulta rellevant l'assenyalat per la CNMC, INF/CNMC/125/24 Informe sobre l'Avantprojecte de Codi Deontològic del Consell General de Col·legis Protètics Dentals d'Espanya, pàg. 14-15: "La reforma del Reial decret 721/2201 introduïda pel Reial decret 435/2024 pretén reforçar l'objectivitat i independència de les avaluacions dels codis deontològics dels Col·legis Professionals. Sense qüestionar l'autonomia dels Col·legis en l'exercici de les seues competències, la potestat per a ordenar l'exercici de la professió en cap cas ha de confondre's amb la competència per a regular la professió, la qual cosa és privatiu d'una norma legal, com es deriva de l'apartat primer de l'article 6 de la Llei 2/1974 de 13 de febrer, sobre Col·legis Professionals. A més, en tot cas, han d'exercir les seues competències de conformitat amb els principis de bona regulació, amb la normativa de defensa de la competència i amb la resta de disposicions de l'ordenament jurídic".

²⁵ Referent a això resulta especialment ressenyable l'activitat de les autoritats de competència en relació amb els barems d'honoraris professionals. Així en l'àmbit sancionador, resulta especialment ressenyable la resolució de la CNMC S/DC/0587/16 Costas Bankia.

Pel que respecta a l'àmbit de la promoció de competència, ha de ressenyar-se el contingut del més recent informe de la CNMC, INF/CNMC/497/23, Informe sobre la consulta de l'Il·lustre Col·legi d'Advocats de Múrcia sobre els criteris aplicables en els informes de taxació de costes.

²⁶ Referent a això l'informe CNC, E-2011-04: COL·LEGIS PROFESSIONALS II ob.cit., referix en les seues pàg. 74-86 a: "...la funció col·legial de procurar l'harmonia i col·laboració entre col·legiats, impeding la competència deslleial entre estos; les restriccions a la publicitat; les restriccions a la subcontractació de personal per a la captació de clients; les restriccions a l'exercici en forma societària; el règim de substitució de professionals; o les restriccions físiques i temporals a la lliure prestació de serveis".



, així com també, la problemàtica en relació amb el règim dels visats.

Especialment, pel que respecta als llistats de perits judicials, la CDCCV, en línia amb el sostingut per la CNMC al respecte²⁷, ja s'ha pronunciat prèviament en contra de l'establiment de requisits addicionals d'accés a les llistes de perits judicials per part dels col·legis professionals, en particular, pel que respecta a l'exigència de cursos de formació, així com d'experiència professional prèvia²⁸.

Així, esta CDCCV ja va indicar que, a tall d'exemple “no es consideren proporcionats els requisits de formació consistents en l'exigència de l'acreditació de la superació d'un determinat curs o obtenció d'una determinada titulació, impartits per una determinada entitat formativa, col·legi professional, acadèmia o institució. De la mateixa manera i, en relació amb el requisit de l'experiència prèvia, no resulta proporcionat l'exigència d'acreditació d'este requisit per referència exclusiva a l'experiència adquirida en el territori geogràfic en el qual opera el col·legi professional, entitat anàloga, acadèmia o institució de què es tracte, així com tampoc, atribuir major valoració a l'experiència acreditada en este territori”²⁹.

2. Obstacles a la lliure competència derivats de l'actuació dels Col·legis Professionals.

Entre les actuacions dutes a terme pels Col·legis Professionals susceptibles de constituir obstacles a la lliure competència, cal esmentar aquelles que tenen per

²⁷ CNC E-2011-04: COL·LEGIS PROFESSIONALS II, ob.cit., pàg. 50-51: “L'establiment de cursos de formació com a requisit perquè els professionals col·legiats puguen ser inclosos en les llistes de perits també suposa una restricció de la competència. D'una banda, el cost en termes de diners i temps de l'esmentat curs pot reduir els incentius dels agents a participar en este segment del mercat i constituir una explotació per part del Col·legi de la seua situació privilegiada, i per un altre, el Col·legi pot, alterant la dificultat, el cost o el nombre de cursos exigits, regular l'oferta de professionals elegibles per a formar part de les llistes”...“Una altra conducta que restringix artificialment la competència és l'exigència de períodes prolongats d'exercici professional per a poder ser inclòs en les llistes de perits judicials. Esta pràctica suposa un tancament efectiu del mercat per als professionals recentment incorporats a l'exercici professional i per a aquells no col·legiats, en cas d'existir col·legiació voluntària per a l'exercici professional.

²⁸ Referent a esta problemàtica ens remetem expressament al nostre informe CDCCV PROM 5-2022 Intervenció de professionals externs en l'Administració de Justícia.

²⁹ CDCCV PROM 5-2022, ob.cit., pàg. 16-17.



objecte o per efecte l'establiment de preteses reserves d'activitat artificials a favor dels seus propis col·legiats, no emparades per la legislació vigent.

Referent a això, ha de prendre's en consideració el que es disposa per la Llei 20/2013 de Garantia d'Unitat de Mercat (LGUM), l'art. del qual 2 assenyala establir que: "Esta llei serà aplicable a l'accés a *activitats econòmiques* que es presten en condicions de mercat i el seu exercici per part d'operadors legalment establits en qualsevol lloc del territori nacional"; concretant l'apartat b) de l'Annex de la LGUM que s'entén per *activitat econòmica*: "Qualsevol activitat de caràcter empresarial o professional que supose l'ordenació per compte propi dels mitjans de producció, dels recursos humans, o els dos, amb la finalitat d'intervindre en la producció o distribució de béns o en la prestació de servicis". Igualment, convé recordar que tant l'Audiència Nacional com el Tribunal Suprem s'han pronunciat a favor de la inclusió de les reserves professionals sobre projectes tècnics en l'àmbit de la LGUM³⁰.

Situats en este context normatiu, la jurisprudència de la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Suprem relativa a les competències de les professions titulades, té establida la "prevalença del principi de llibertat d'accés amb idoneïtat sobre el d'exclusivitat i monopoli competencial, però en la qual s'ha destacat que l'exigència d'idoneïtat per a l'exercici de la funció ha de ser posada en relació amb l'acompliment de l'activitat concreta"³¹.

En este mateix sentit, la jurisprudència de felicitat mateixa Sala "ha reconegut l'exclusivitat competencial a favor d'arquitectes i arquitectes tècnics en la redacció

³⁰ Pot consultar-se la referència a estes sentències en l'informe de la CNMC UM/063/24 TC PROJECTE PARCEL·LACIÓ ALORA, d'11 de novembre de 2024, p.3: "Sentència de 13 de desembre de 2021 (RCA 4486/2019), Sentència núm. 31/2022 de 18 de gener de 2022 (RCA 3674/2019) així com les posteriors Sentències núm.324/2022 (RC2470/2019) i núm. 317/2022 (RC 1082/2021), les dos de 14 de març de 2022, la Sentència núm.356/2022 de 21 de març de 2022 (RC 8116/2020), la Sentència núm.364/2023 de 21 de març de 2023 (RC 7722/2021) i la Sentència núm. 1144/2023 de 18 de setembre de 2023(RC 8142/2021)".

³¹ STS (Sala contenciosa administrativa) Secc. 3a, núm.. 1024/2024, de 10 de juny de 2024, F.D 2n, que reproduïx i confirma la jurisprudència assegurada per la STS (Sala contenciosa administrativa) Secc. 3a, núm.. 1464/2021, de 13 de desembre de 2021, F.D 2n.

També en el mateix sentit, STS (Sala contenciosa administrativa) Secc. 3a, núm.. 1144/2023, de 18 de setembre de 2023, F.D 2n i STS (Sala contenciosa administrativa) Secc. 3a, núm.. 1587/2021, de 23 de desembre de 2021, F.D 2n.



d'informes tècnics d'edificacions (ITEs) residencials, així com en l'expedició de certificacions tècniques per a sol·licitar llicències de segona ocupació de vivendes³²; tot això, sense perjudi de, en l'actualitat, estar pendent de resolució un recurs de cassació l'objecte de la qual és la determinació de qui són els professionals tècnics competents per a subscriure un projecte d'edificació que contemple el canvi d'usos en una part dels edificis³³.

En tot cas, deu també prendre's en consideració els diversos informes que la CNMC, a l'empara del que es disposa en l'art. 28.4 LGUM, ha emés respecte a les reserves professionals d'activitat, entre altres, en relació a la certificació de l'eficiència energètica dels edificis, considerant que tal reserva d'activitat a favor d'arquitectes o arquitectes tècnics no estaria justificada³⁴.

Prenent en consideració tota la normativa exposada, les autoritats de competència han analitzat en repetides ocasions comportaments dels Col·legis Professionals consistents en la remissió de comunicacions a operadors públics³⁵ i/o privats, en les quals s'informa als mateixos sobre preteses reserves d'activitat professional en favor dels seus propis col·legiats³⁶.

³² CNMC Informe UM/059/24 TC PROJECTE CANVI D'ÚS FONT PALMERA, de 29 d'octubre de 2024, p. 5, en la qual es poden consultar en nota al peu la referència a la jurisprudència indicada. En el mateix sentit, CNMC Informe UM/020/24.

³³ ATS (Sala contenciosa administrativa) de 23 de març de 2023, núm. de procediment 603/2023.

³⁴ CNMC Informes UM/039/21 de 14 de juliol de 2021; UM/012/23, de 14 de març de 2023; i també UM/051/2024 de 27 de setembre de 2024.

³⁵ Referent a això la CDCCV ja va assenyalar en la seua Resolució Expdte. DONEN-2021-03 Col·legi Arquitectes Alacant p.3 que: "És indistint, a l'efecte de considerar la conducta com a deslleial, que la comunicació s'haja dirigit a una Administració Pública, en este cas un Ajuntament, que no és el destinatari dels servicis a contractar. No obstant això, és l'òrgan competent per a visar que es complix la legislació i indirectament la seua valoració determinarà la contractació dels professionals (enginyers industrials, arquitectes o arquitectes tècnics) per part dels clients. Així mateix, és pacífica l'aproximació a la competència deslleial des de la no existència ni subordinació, per a l'aplicació de la normativa de competència deslleial, a l'existència d'una relació de competència entre qui duu a terme la conducta i el receptor d'esta". Disponible en: <https://hisenda.gva.es/es/web/defensa-de-la-competencia/resoluciones>.

³⁶ Així per exemple destaquen els expedients sancionadors d'esta CDCCV: DONEN-2021-03. Col·legi Arquitectes Alacant; SAN 1-2017. Capacitació Professional; SAN 3-2015. Col·legi Aparelladors i Arquitectes Tècnics d'Alacant; SAN 13/2013 Col·legi Oficial d'Odontòlegs i Estomatòlegs de València. Tots ells disponibles en: <https://hisenda.gva.es/es/web/defensa-de-la-competencia/resoluciones>.

Igualment, ACREA, Resolució s/08/2019, Col·legi Oficial d'Aparelladors i Arquitectes Tècnics de Màlaga; Resolució s/09/2016 Col·legi Oficial d'Arquitectes de Sevilla.



De conformitat amb l'anterior, la realització d'esta mena de pràctiques, quan dites preteses reserves d'activitat manquen de cobertura normativa, pot produir l'efecte d'impedir, restringir o falsejar la competència en tot o en part del mercat de contractació de professionals per a la realització de les activitats objecte d'estes comunicacions. En particular, estes conductes poden restringir la contractació de professionals aliens al Col·legi Professional remitent, per part dels operadors destinataris de les comunicacions, conducta que podria ser susceptible de ser qualificada com una infracció dels articles 1 i 3 de la Llei de Defensa de la Competència (LDC), constitutiva, per tant, d'una infracció molt greu o greu, tal com estableixen els articles 62.4.a) i 62.3 a) LDC, respectivament.

VI. CONCLUSIONS I RECOMANACIONS.

A conseqüència de l'anteriorment exposat, la CDCCV emet les següents conclusions i recomanacions:

1. Les Administracions Públiques han de cerciorar-se que, en l'exercici de la iniciativa legislativa i de la seua potestat reglamentària, actuen de conformitat amb els principis de bona regulació: necessitat, eficàcia i proporcionalitat.

Pel que respecta als Col·legis Professionals, l'aplicació d'estos principis se substancia a través de l'avaluació de proporcionalitat que les autoritats competents per a la regulació han de realitzar durant el procés d'elaboració de disposicions legals o reglamentàries, que introduïsquen o modifiquen requisits per a l'accés a les professions regulades o el seu exercici, de conformitat amb el que s'establix pel Reial decret 472/2021, de 29 de juny, pel qual s'incorpora a l'ordenament jurídic espanyol la Directiva (UE) 2018/958, del Parlament Europeu i del Consell, de 28 de juny de 2018, relativa al test de proporcionalitat abans d'adoptar noves regulacions de professions.



2. Reiterant el ja exposat en el nostre previ informe CDCCV PROM 5-2022 Intervenció de professionals externs en l'Administració de Justícia, l'establiment de requisits de formació i/o experiència pràctica previs per a l'accés als llistats de perits judicials, és susceptible de causar restriccions a la competència injustificades i desproporcionades.

3. Els Col·legis Professionals han d'abstindre's en la seua actuació en el mercat de dur a terme comportaments susceptibles distorsionar la lliure competència, entre altres, la comunicació de preteses reserves d'activitat no emparades per la legislació vigent, en favor dels seus propis col·legiats, dirigides a operadors públics i/o privats com les exposades en el present Informe, susceptibles de ser qualificades com una infracció dels articles 1 i 3 de la Llei de Defensa de la Competència.

4. És necessari implantar en les Administracions Públiques i també en els Col·legis Professionals, una cultura d'avaluació normativa i adaptació de la normativa vigent als principis de bona regulació

La implantació d'una cultura efectiva d'avaluació normativa evita, amb caràcter *ex-ante*, l'adopció d'iniciatives reguladores que provoquen restriccions innecessàries o desproporcionades a l'activitat econòmica que, al seu torn, produïsquen distorsions en la competència en el mercat, en particular, i pel que respecta als Col·legis Professionals, restriccions d'accés a la professió i restriccions en l'exercici de la professió.

Amb caràcter *ex post*, la revisió periòdica de la normativa vigent per a la seua adaptació als principis de bona regulació contribueix a promoure la competència en el mercat, eliminant eventuais, restriccions, barreres, costos i càrregues administratives que poden dificultar la mateixa.



Les Administracions Públiques de la Comunitat Valenciana i els Col·legis Professionals, poden comptar amb el suport i assessorament de la CDCCV per a dur a terme esta avaluació, així com per a l'avaluació i planificació prèvies a la seua adopció.