

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

2 DE AGOSTO DE 2013

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

Ministerios proponentes	Ministerio de Economía y Competitividad	Fecha	2-08-2013
Título de la norma	Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Objetivos que se persiguen	<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 de competitividad 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"> • Aplicación de los principios de buena regulación relacionados con la libertad de acceso y ejercicio de los servicios profesionales. • Modernización del marco de los Colegios profesionales • Mejora de la protección de los consumidores y usuarios. 		
Principales alternativas consideradas	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener el marco legislativo existente 		
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO			
Tipo de norma	Anteproyecto de Ley		
Estructura de la norma	<p>La Ley consta de cincuenta y cuatro artículos estructurados en un Título preliminar y tres Títulos, once disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dieciséis 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</p>		

	<p>principio general de libertad de acceso y libertad de ejercicio de toda actividad profesional y profesión. Este principio general viene acompañado por el de igualdad de trato y no discriminación y por el de eficacia en todo el territorio nacional, que reconoce la capacidad de los profesionales para ejercer en todo el territorio nacional con independencia de donde se haya accedido a la actividad profesional.</p> <p>En lo que se refiere al acceso, en el capítulo II de este Título I, se fija un marco ordenador en el que las restricciones sólo puedan establecerse por Ley, cuando se justifique por razones de interés general y resulte proporcionado; todo ello para evitar la proliferación de barreras de entrada poco justificadas o determinadas sólo por los intereses particulares de algún colectivo en perjuicio de otros.</p> <p>Asimismo, las restricciones de acceso que exijan la posesión de un determinado título académico oficial de educación superior (profesión titulada) requieren que la exigencia esté justificada por motivos de interés general. Estos criterios deben servir para limitar el número y alcance de las profesiones con fuertes restricciones al acceso. Por último, se recoge una cláusula específica respecto a la aplicación del derecho comunitario para el acceso de profesionales habilitados en otros Estados miembros.</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 y, en particular, respecto de las sociedades multiprofesionales.</p> <p>Igualmente, se recoge el principio de libre prestación para los profesionales comunitarios legalmente establecidos en otro Estado miembro, en línea con lo previsto en la Directiva de Servicios y en la de Reconocimiento de Cualificaciones profesionales. Se establece el principio de libertad en las comunicaciones comerciales, de tal forma que éstas sólo puedan limitarse por Ley, sin admitir prohibiciones totales. Finalmente, se recoge el principio de libertad de formas de ejercicio profesional, previendo que pueda ejercerse tanto individualmente como de forma colectiva, a través de cualquier forma societaria de las admitidas por las leyes.</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. Los servicios profesionales constituyen un sector de la actividad económica en el que los problemas de información asimétrica son especialmente acusados y requieren, por ello, una intervención pública.</p> <p>En este sentido, se establece de forma general un marco</p>
--	--

	<p>infractor y sancionatorio al definir lo que se entiende por ejercicio irregular de la profesión, que cubre de forma completa el campo de posibles infracciones de los profesionales que podrían perjudicar a los usuarios, incrementándose así la seguridad jurídica.</p> <p>Esta medida se acompaña de la obligación específica para los profesionales de informar a los consumidores y usuarios sobre las características del servicio, el precio, su solvencia técnica o los posibles conflictos de interés en los que puedan incurrir.</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 generales referentes a los Colegios profesionales: su definición y fines, la sujeción a la normativa de competencia, la creación de colegios, las profesiones colegiadas, las obligaciones de los colegios de pertenencia obligatoria, la denominación, el ámbito territorial y los preceptos referentes a su fusión, absorción, segregación, cambio de denominación, disolución y sus relaciones con la administración.</p> <p>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 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 general, como pueden ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o la seguridad jurídica de las personas. Asimismo, la creación de Colegios sólo podrá realizarse mediante ley, a petición de profesionales titulados y mediante el acompañamiento de una Memoria justificativa.</p> <p>Los Colegios son corporaciones de derecho público que asumen funciones públicas (a diferencia de las Asociaciones), por lo que es necesario que estén sometidos a una supervisión específica con el objetivo de garantizar la protección de los intereses de los consumidores y usuarios. El nuevo texto refuerza este aspecto. Así, la Administración competente podrá realizar informes sobre la gestión de los colegios.</p> <p>El capítulo II recoge las funciones y servicios de los Colegios profesionales. Se diferencia claramente aquellas funciones de carácter público a efectos de su régimen jurídico. Se sujeta a los Colegios al principio de transparencia y se establece la regulación de determinados servicios a realizar por los Colegios: la ventanilla única, los servicios de atención a los colegiados y a los consumidores y usuarios y el visado colegial así como la regulación del contenido y la</p>
--	---

obligatoriedad de publicación de la Memoria anual.

El capítulo III del Título II recoge las disposiciones referentes a la organización y el régimen jurídico y disciplinario de los Colegios. Se establece el funcionamiento de los Consejos Generales y sus funciones. Se recoge el principio de funcionamiento democrático de las corporaciones colegiales y los principios básicos de buen gobierno de las corporaciones colegiales, incluyendo las incompatibilidades de sus cargos electos, reforzando así el carácter independiente de los mismos. Se regula la normativa colegial con especial referencia al contenido de los Estatutos generales. En particular, se recoge que el código deontológico de cada organización colegial será único y formará parte del Estatuto General del Consejo General. Se hace referencia al régimen disciplinario, recogiendo las infracciones muy graves y el ejercicio de las funciones disciplinarias por parte de los Colegios. Finalmente, se establece la prohibición general de recomendación de honorarios y el régimen aplicable a los actos de los órganos de los Colegios y de los Consejos Generales.

En el capítulo IV se recoge el régimen económico y contable de los Colegios. Se establece la voluntariedad de suscripción de seguro y de los servicios de protección social complementaria a través del Colegio y la obligatoriedad de presentación y publicidad de cuentas de los Colegios. En particular, como garantía de un mayor control contable, se recoge la obligatoriedad de auditoria para los Colegios de pertenencia obligatoria.

Por último el Título III recoge las disposiciones concretas 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, a la difusión de determinados datos del Registro Nacional de Titulados Universitarios Oficiales y del Registro Nacional de Especialistas en Ciencias de la Salud, y a la formación continua de los profesionales. Específicamente, y siguiendo el mandato dado a las Administraciones públicas en el artículo veintiséis 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. Se establece que los sistemas de certificación serán únicos para cada organización profesional y, en todo caso, se garantiza la voluntariedad de los mismos para el profesional.

Las disposiciones adicionales regulan una serie de aspectos complementarios necesarios para la aplicación e impulso de lo dispuesto en esta ley. En concreto, se refieren, entre otras

cuestiones, a la concreción de las actividades profesionales para cuyo ejercicio es obligatoria la previa inscripción en un colegio profesional. Se establece la creación de un Registro de peritos judiciales que dependerá del Ministerio de Justicia y se refuerza, en el ámbito de la contratación del Sector público, la regulación para evitar que a través de los pliegos de prescripciones técnicas se introduzcan restricciones al ejercicio profesional más allá de lo previsto en esta Ley. Se establece un régimen de mantenimiento del status quo del carácter colegial de los Colegios creados con anterioridad a esta Ley, sin perjuicio de las posibles medidas que el Gobierno pueda tomar para fomentar su conversión en asociaciones o su fusión. 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. Asimismo, en el seno de esta Comisión se podrán analizar las reservas ya existentes realizando propuestas de modificación. Por último, se establecen determinadas consideraciones respecto al régimen de previsión social de los profesionales titulados que ejercen su actividad por cuenta propia y se recoge la obligación de suscripción de seguro de responsabilidad, aval o garantía financiera a los profesionales o personas jurídicas que realicen determinadas actividades en el ámbito de la ingeniería y la edificación.

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. En la disposición transitoria segunda se crea un grupo específico que deberá realizar una propuesta relativa a las atribuciones profesionales en el ámbito de la ingeniería y la edificación. En la disposición transitoria tercera se recoge el régimen transitorio aplicable a los habilitados de clases pasivas y en la disposición transitoria cuarta el plazo de Incorporación de datos en el Registro Nacional de Titulados Universitarios Oficiales. Por último, en la disposición transitoria quinta se establecen distintas previsiones respecto a los servicios de recepción de notificaciones de los abogados y la disposición transitoria sexta respecto a los derechos de remuneración devengados por los procuradores con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley.

La disposición derogatoria recoge una cláusula derogatoria general y la derogación expresa de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales. 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; todo ello sin perjuicio de que la Comisión de Reforma de las Profesiones pueda de oficio evaluarlas nuevamente y realizar propuestas de modificación.

	<p>Como cierre del texto se presentan dieciséis disposiciones finales, entre las que se incluyen las modificaciones de varias leyes. En concreto:</p> <p>Se modifica 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.</p> <p>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.</p> <p>Asimismo, se modifican la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria y la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales para aportar el respaldo legal requerido a la regulación reglamentaria de desarrollo sobre exigencias de cualificación previa en estos ámbitos.</p> <p>En relación con el ejercicio de las profesiones de abogado y procurador de los tribunales, se modifica la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales y la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, para establecer expresamente la compatibilidad el ejercicio simultáneo por la misma persona de ambas profesiones, excepto para aquellas funciones para las que el procurador ostente la condición de agente de la autoridad.</p> <p>Se modifica la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales, para eliminar el requisito de colegiación obligatoria para su creación. Asimismo, para una mejor protección del consumidor, se introduce 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, 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 Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad para que realice 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, con el objetivo de reforzar la progresividad y el carácter finalista del sistema.</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. Se prevé que con</p>
--	--

	<p>carácter general esta Ley entre en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de Estado.</p>
<p>Informes</p>	<p>El Anteproyecto está siendo sometido a un periodo de información pública desde el 2 de agosto hasta el 16 de septiembre a través de la página web de Mineco.</p> <p>En concreto el Anteproyecto se consultará a:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Las Comunidades Autónomas (Disposición transitoria cuarta de Ley 25/2009) b) Los Consejos Generales de Colegios. (artículo 9.1.i de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.) <p>Asimismo el Anteproyecto será informado preceptivamente por:</p> <ul style="list-style-type: none"> c) Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios afectados. En concreto: petición de informe al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en cumplimiento del artículo 24.3 de la Ley 50/1997 e informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Competitividad d) 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). e) Comisión Nacional de Competencia (artículo 25 a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia). f) 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). g) 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). h) Comisión Nacional de Seguridad y Salud (artículo 13 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales) i) La Agencia Española de Protección de datos (artículos

	<p>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>Se prevé que el anteproyecto sea sometido a Dictamen del Consejo de Estado.</p>
ANÁLISIS DE IMPACTOS	
Adecuación al orden de competencias	<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>(11.ª) Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.</p> <p>(13ª) Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica</p> <p>(18º) Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y la legislación básica sobre contratos.</p> <p>(16ª) Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.</p> <p>(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</p>
Impacto económico y presupuestario	<p>La propuesta tendría beneficios económicos positivos en el largo plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. • Por el lado de la oferta, una liberalización del sector fomentaría el empleo y mejoraría la productividad. <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,</p>

	<p>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 REMS y 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 presupuestario positivo por la reducción de las deducciones en el IRPF de las cuotas colegiales.</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>
Impacto de género	<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.

2.5. 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.
- **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 (en concreto en el ámbito de la ingeniería y la edificación) 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 universitario¹. Sólo las profesiones colegiadas suponen en torno 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.

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

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 considerar la 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.

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 Comunicación² 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 profesiones³ – 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 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.

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:

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.

- 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, actualmente se encuentra en proceso de reforma la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de septiembre de 2005 relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (DRC). Esta reforma prevé reforzar la aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad y en concreto pretende garantizar una mayor transparencia de las profesiones reguladas. La actual propuesta de reforma prevé la introducción de una disposición que obligue a los Estados miembros a notificar la lista de las profesiones que regulan y a evaluar su legislación sobre el acceso a las profesiones reguladas, teniendo en cuenta los principios de necesidad (interés general), proporcionalidad y no discriminación. Cada Estado miembro deberá dar cuenta a la Comisión de los resultados de dicha evaluación.

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 existen colegios profesionales de pertenencia obligatoria, voluntaria, que recaen sobre actividades profesionales reguladas, tituladas o libres, sin que obedezcan a unos criterios racionales de regulación. Así conviven colegios de actividades profesionales libres que no requieren ninguna cualificación, colegios que se refieren de actividades reservadas pero que no requieren un título universitario (requieren otro tipo de cualificación), y colegios que se refieren a actividades profesionales tituladas. 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 del 74, 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 servicios⁴.

El Consejo de la UE, en sus **Recomendaciones a España en el marco del Semestre Europeo en 2012⁵**, 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 2013⁶ 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 depth for Spain”*, 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 2012⁷.

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.

⁴ *Implementation 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.*

⁵ *Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on Spain's 2012 national reform program and delivering a Council opinion on Spain's stability program for 2012-2015”.*

⁶ *Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on Spain's 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on Spain's stability programme for 2012-2016*

⁷ Este 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.

- **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 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 2013⁸ 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.

⁸ *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 comunitario 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 Europea⁹. 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.
- 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 con el actual sistema europeo de reconocimiento de cualificaciones¹⁰, cuando se

⁹ 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. **La compatibilidad de tal reserva con el Derecho comunitario no debe abordarse a la luz la Directiva de servicios, de la Directiva sobre cualificaciones profesionales ni las Directivas sobre la abogacía, sino del Tratado CE”.**

¹⁰Con 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

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 por ejemplo profesiones como los ingenieros o los arquitectos, 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 y 2013.
- 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 Anteproyecto fue aprobado por el Consejo de Ministros en su sesión de 2 de agosto).
- La **Ley Ómnibus**¹¹ 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.

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. Como se ha comentado, esta Directiva se encuentra actualmente en proceso de reforma.

¹¹Ley 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 por la 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 Ley Paraguas), como las disposiciones que adaptan las distintas leyes sectoriales a esos principios y criterios en el ámbito estatal (Ley 25/2009 o Ley Ómnibus), con la excepción expresa de las atribuciones en el ámbito de la ingeniería y la edificación, 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 el recientemente aprobado Proyecto de Garantía de Unidad de Mercado (aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 25 de junio), según el cual quien haya accedido a una actividad profesional cumpliendo los requisitos de acceso basados en una cualificación legalmente previstos en su CCAA, 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 FP 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)**¹² 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**.

- El **ejercicio de las profesiones** también es libre. Sólo podrá restringirse:

¹² O por norma reglamentaria cuando tengan respaldo de normativa internacional o comunitaria.

- cuando así lo disponga expresamente una norma (Ley o Reglamento, estatal o autonómico) y siempre de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 9¹³ de la Ley 17/2009 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, 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 general, como pueden ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas. Asimismo, la creación de Colegios 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 definen **nuevas infracciones** administrativas por el ejercicio profesional irregular. En este sentido, se añade una nueva infracción en la legislación de defensa de consumidores y usuarios, que tipifica el ejercicio irregular de la profesión. 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 solvencia. En concreto, se establece para los Colegios la obligación de ofertar sistemas de certificación voluntaria para el profesional, como medida para que

¹³ Ley 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*

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 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. En concreto, además esta ley establece una obligación de seguro para determinadas actividades en el ámbito de la ingeniería y la edificación.

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 su creación por Ley (tal y como está regulado ahora), la reserva de denominación de “colegio” y de profesional colegiado, y el resto de cuestiones organizativas, como las posibles fusiones, segregaciones, funcionamiento democrático o relaciones con la Administración (aunque sólo los Colegios de colegiación obligatoria tienen la representación exclusiva de la profesión).
- Pero lo más importante es que **se aclararán cuáles son las diferencias** entre los dos tipos de colegios:
 - La creación de colegios debe establecerse con rango de ley (sea autonómica o estatal) pero en todo caso la definición de una profesión como colegiada - sujeta a obligación de colegiación - sólo podrá establecerse a través de una norma 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. En consecuencia, los Colegios de pertenencia obligatoria deben verse sometidos a regímenes estrictos que garanticen su eficacia e independencia.

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

- Que el ejercicio de esa **actividad profesional genere un riesgo directo sobre:**
 - ✓ la **salud** de las personas, con posibilidad de causar daños graves e irreversibles.
 - ✓ 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:
 - ✓ Garantizar un alto nivel de educación (permitiría por ejemplo justificar la reserva de actividad de las profesiones de la enseñanza).
 - ✓ 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-).
 - ✓ El mantenimiento del orden público, la seguridad pública, la protección civil (permite justificar reservas como la de detective privado).
 - ✓ 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-)
 - ✓ La lucha contra el fraude (por ejemplo la reserva del auditor o las profesiones jurídicas)
 - ✓ La sanidad animal (permite justificar reservas como la de los veterinarios)
 - ✓ 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:**
 - ✓ **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.
 - ✓ **Jurídicos:** La existencia de Colegios profesionales encuentra su base jurídica en el artículo 36 de la Constitución¹⁴. No obstante, debe recordarse que 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:**
 - ✓ **Sea necesario:** por tratarse de una actividad profesional que **afecte** de manera grave y directa, materias de especial interés general, como pueden ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas (siguiendo lo dispuesto en la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley Ómnibus)
 - ✓ **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.

Debe además señalarse que la colegiación obligatoria no es una cuestión financieramente neutra para el Estado. El artículo 19.d de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio establece como gasto deducible

¹⁴ 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.*

del rendimiento íntegro del trabajo las cuotas satisfechas a *colegios profesionales, cuando la colegiación tenga carácter obligatorio, en la parte que corresponda a los fines esenciales de estas instituciones, y con el límite que reglamentariamente se establezca*. Durante los últimos años esta cifra, como resultado del aumento del número de declarantes pero también como resultado de la evolución de la cuantía media deducida, se ha incrementado. En el año 2010 el nivel total de deducciones en concepto de cuotas satisfechas a los colegios profesionales alcanzó los 137.5 millones de euros.

DATOS ESTADÍSTICOS DE LOS GASTOS DEDUCIBLES EN LOS RENDIMIENTOS DEL TRABAJO POR CUOTAS SATISFECHAS A COLEGIOS PROFESIONALES. IRPF 2007-2010

Ejercicio	Número declarantes	Importe (millones €)	Cuantía media (€)	Tasas de variación		
				Decla.	Importe	Media
2007	482.094	112,6	234	-	-	-
2008	513.413	123,6	241	6,5%	9,7%	3,0%
2009	532.113	130,9	246	3,6%	5,9%	2,2%
2010	550.732	137,5	250	3,5%	5,0%	1,5%

Fuente: Estadísticas del IRPF (Agencia Estatal de Administración Tributaria), www.aeat.es y www.minhap.gob.es

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

- **Ocho** relacionadas con el **ámbito sanitario** (médicos, enfermeros, farmacéuticos, veterinarios, fisioterapeutas, ópticos, odontólogos y podólogos),¹⁵ por considerar que se trata de profesiones con incidencia directa en la salud de los pacientes en la que pueden 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 y puede consistir en la administración o prescripción de medicamentos.**

Debe señalarse que para aquellas profesiones sanitarias para las que no existe obligación de colegiación, se garantizará el adecuado control de los profesionales a través del **Registro Estatal de Profesiones Sanitarias** previsto en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. De esta manera, en el caso de las profesiones sanitarias no colegiadas será requisito indispensable la inscripción en dicho Registro para el ejercicio de la profesión por lo que en ningún caso la no obligación de colegiación supondrá una merma en la protección del consumidor.

¹⁵ 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.

- **Tres** 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 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 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.¹⁶. En todo caso, este régimen debe adaptarse a las modificaciones que se prevén en el anteproyecto respecto a las incompatibilidades en el ejercicio de la procura y la abogacía. La idea es que en aquellos casos donde la incompatibilidad desaparece puedan ejercerse ambas actividades sin la necesidad de estar colegiado en un colegio de abogados y en uno de procuradores. Es decir, la colegiación en uno de ellos habilita para realizar las funciones propias de la abogacía y propias de la procura ante juzgados y tribunales que no sean incompatibles entre sí.
- Se mantiene la obligación de colegiación para algunas **profesiones técnicas** (básicamente arquitectos, arquitectos técnicos, ingenieros e ingenieros técnicos y otros posibles técnicos competentes), aunque **sólo cuando se lleven a cabo actividades sujetas a visado colegial**. En el caso de arquitectos y arquitectos técnicos (para los casos de visado de edificación residencial), porque es habitual que presten este tipo de servicios a consumidores finales, mitigándose así el problema de la información asimétrica. Por otro lado, se ha considerado que en los nueve trabajos profesionales sujetos a visado colegial por el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, existen razones acreditadas de necesidad y proporcionalidad que justifican el mantenimiento de la obligación de colegiación como instrumento eficiente de control. Los trabajos/firma de proyectos para los cuales sería necesario obtener visado y, por lo tanto, para los cuales es necesario estar colegiado serían las siguientes:
 - a) Proyecto de ejecución de edificación. A estos efectos se entenderá por edificación lo previsto en el artículo 2.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación. La obligación de visado alcanza a aquellas obras que requieran proyecto de acuerdo con el artículo 2.2 de dicha ley.
 - b) Certificado de final de obra de edificación, que incluirá la documentación prevista en el anexo II.3.3 del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por

¹⁶ Además debe tenerse en cuenta que no se afecta a la situación de los Colegios de **notarios y registradores**, por las especiales peculiaridades que reúnen al ser éstos funcionarios públicos o tener doble naturaleza de profesionales y funcionarios que pueden ejercer funciones de autoridad pública y las particulares funciones atribuidas a sus respectivos colegios.

el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación. A estos efectos, se entenderá por edificación lo previsto en el artículo 2.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación. La obligación de visado alcanza a aquellas obras que requieran proyecto de acuerdo con el artículo 2.2 de dicha ley.

- c) Proyecto de ejecución de edificación y certificado final de obra que, en su caso, deban ser aportados en los procedimientos administrativos de legalización de obras de edificación, de acuerdo con la normativa urbanística aplicable.
- d) Proyecto de demolición de edificaciones que no requiera el uso de explosivos, de acuerdo con lo previsto en la normativa urbanística aplicable.
- e) Proyecto de voladuras especiales previsto en el artículo 151 del Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera, aprobado por Real Decreto 863/1985, de 2 de abril.
- f) Proyectos técnicos de establecimiento, traslado y modificación sustancial de una fábrica de explosivos, previstos, respectivamente, en los artículos 33, 34 y 35 del Reglamento de explosivos, aprobado por Real Decreto 230/1998, de 16 de febrero.
- g) Proyectos técnicos de instalación y modificación sustancial de depósitos comerciales y de consumo de materias explosivas, previstos, respectivamente, en los artículos 155 y 156 del Reglamento de explosivos, aprobado por Real Decreto 230/1998, de 16 de febrero.
- h) Proyectos de establecimiento de talleres de cartuchería y pirotécnica y de depósitos no integrados en ellos, previstos en los artículos 25, 29, 69, 70 y 71 del Reglamento de artículos pirotécnicos y cartuchería, aprobado por Real Decreto 563/2010, de 7 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de artículos pirotécnicos y cartuchería.
- i) Proyectos de aprovechamientos de recursos mineros de las secciones C) y D), previstos en los artículos 85 y 89 del Reglamento General para el Régimen de la Minería, aprobado por Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto.

La alternativa a mantener la obligación de colegiación en estos casos era la creación de un Registro único habilitante para todas estas actividades profesionales por parte de la Administración. Sin embargo, en el marco económico actual, teniendo en cuenta el coste económico que conllevaría, no parece la opción más adecuada.

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 le corresponden cuando existan Consejos

Autonómicos, con el fin de garantizar criterios homogéneos en todo el territorio nacional.

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

- Se establece que las Administraciones Públicas competentes ejercerán la supervisión respecto de las potestades públicas que tengan encomendadas los colegios profesionales, a través del Departamento estatal o autonómico correspondiente, dependiendo de su ámbito territorial, lo que podrá implicar que en caso de inactividad o mal funcionamiento de las corporaciones colegiales en el ejercicio de potestades públicas, la **Administración competente** pueda recabar para sí el conocimiento de la actuación requerida, o bien asumir la gestión temporal de las potestades públicas. Además, la Administración competente podrá emitir informes a la luz de la memoria anual de los Colegios y, en el caso de los Colegios de pertenencia obligatoria, podrá resolver la disolución de la Junta de Gobierno.
- Se establece un **marco básico de infracciones**, correspondiendo a los estatutos generales la definición de las mismas, así como de las sanciones disciplinarias aplicables.
- **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 de los órganos de gobierno colegial, al estar formado mayoritariamente por miembros no ejercientes y contar con un representante de la Administración competente con voz pero sin voto. Además, se introduce un nuevo ilícito (el ejercicio irregular) y 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 cuando se trate de faltas graves o muy graves que puedan acarrear la inhabilitación del 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**.
- 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.
- Se refuerzan **los criterios de buen gobierno** en los colegios, 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 directivos en entidades de seguro o mutualidades de previsión social que tengan o puedan tener relación con la corporación colegial de la que el directivo en cuestión forme parte.

➤ **Clarificación del régimen económico de los colegios**

- Se clarifica el **régimen de cuotas** colegiales, debiendo separarse los servicios obligatorios de los voluntarios (actualmente sólo se prevé que la cuota de inscripción no podrá superar los costes asociados a la tramitación de la misma). 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 establece para los colegios de pertenencia obligatoria la obligatoriedad de ofertar un **régimen de cuotas obligatorias bonificado para los profesionales en situación de desempleo**.
- Se establece un **régimen general de remuneración** de los cargos directivos de los colegios. Con carácter general, no tendrán derecho a remuneración aunque, respetando la autonomía colegial, los Colegios 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 en votación separada de la que se lleve a cabo para la aprobación de los presupuestos de la organización colegial y por la misma mayoría por la que se aprueben estos.

➤ **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 Colegios de colegiación obligatoria estarán obligados a ofertar un **sistema de certificación de profesionales** (para mitigar los problemas de información asimétrica entre los profesionales y los consumidores). Es decir, los colegios de colegiación obligatoria se convertirán en entidades de certificación de profesionales acreditadas por la ENAC (para garantizar su independencia). Este sistema de certificación será único por profesión.
- Los Colegios deberán facilitar el acceso a la información. Por ejemplo, **se exigirá que la información sobre los colegiados y sobre todas y cada una de las cuotas del Colegio sean accesible al público en formato telemático, sin que sea preciso solicitarla.**
- Se establece la **obligatoriedad de elaboración, presentación y publicidad de cuentas anuales** de los Colegios. Además, como garantía de un mayor control contable, se recoge la **obligatoriedad de auditoría para los Colegios de pertenencia obligatoria.**

Otra de las reformas que prevé el Anteproyecto es el que se refiere a los **profesionales de ingeniería y de la edificación**. 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 en el ámbito de la ingeniería y la edificación. Este grupo de trabajo específico 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, ingenieros técnicos, arquitectos y arquitectos técnicos y a los representantes de aquellas otras profesiones que puedan verse afectadas y que así lo soliciten. La propuesta que realice en el ámbito de la ingeniería y en materia de edificación 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.

- Respecto al ámbito de la ingeniería el legislador prevé que se realice una propuesta específica de atribuciones porque un sector estratégico para la competitividad y crecimiento de la economía española que, además, se basa en la innovación y el progreso tecnológico como es la ingeniería, 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 podían 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 e incluso de amplios espacios compartidos que necesariamente han de existir entre las que inciden en un mismo ámbito.

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 nueva ley de atribuciones 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 no deberá establecer una relación cerrada de ámbitos de competencia exclusivos de cada ingeniería, por considerar que la permeabilidad entre las diferentes especialidades es amplia, los conocimientos comunes numerosos, que los profesionales ejercerán aquellas actividades para las que se consideran capacitados de acuerdo con su formación y experiencia y que la propia generalización del seguro de responsabilidad civil en este ámbito 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, aumentando la competencia y consagrando, en definitiva, los principios de la buena regulación. No obstante, ciertas actividades, proyectos o trabajos, por su complejidad, especialidad y particular incidencia sobre la seguridad física de las personas deben mantenerse reservadas para profesionales competentes en la materia. Es por ello que 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.

En coherencia con este mandato se ha articulado un procedimiento que debería incentivar a este Grupo a presentar 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.

- Respecto al ámbito de la edificación y en concreto en relación con la profesión de **arquitectos**, también se pretende que en el seno del grupo de trabajo comentado se discutan las reservas existentes para plantear una posible modificación de las reservas en el ámbito de la edificación de acuerdo con los principios y criterios establecidos en esta ley. La legislación actual establece reservas de actividad a diferentes titulaciones, en función del uso de la edificación. Así, por ejemplo, se determina que los **proyectos** que tengan por objeto la construcción de edificios de “uso administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural” sólo podrán ser realizado por arquitectos, sin perjuicio de otras reservas compartidas con ingenieros, ingenieros técnicos y arquitectos técnicos para proyectos de otro tipo de edificaciones. Además, en el caso de la construcción de edificios para los usos arriba indicados, la ley reserva también de forma exclusiva a los arquitectos la **dirección de obra**. No obstante, en edificios industriales y agrícolas y en obra civil, se comparten atribuciones con los ingenieros de las especialidades correspondientes. No existe en España la figura del ingeniero civil, cuyas funciones realizan el arquitecto, por lo que se refiere a la edificación, Existe en cambio la figura del aparejador o arquitecto técnico -sin equivalente en Europa- que interviene obligatoriamente como director de ejecución en las obras dirigidas por un arquitecto (pero no en las dirigidas por ingenieros, a pesar de que en éstas las atribuciones profesionales sean compartidas). Debe señalarse que las atribuciones actuales establecidas en la normativa fueron en su día objeto de un

amplio consenso entre los profesionales de distintos ámbitos. No obstante en la actualidad este consenso ya no existe. De hecho son frecuentes los conflictos derivados de interpretaciones contradictorias de las atribuciones profesionales. Además no existen atribuciones establecidas legalmente sobre planificación urbana y ordenación territorial, cuyo ejercicio por parte de arquitectos e ingenieros de caminos es aceptado por la administración del estado aunque otros técnicos (por ejemplo los geógrafos) también consideran que podrían tener algunas competencias en esta materia.

De un análisis comparado con otros países europeos¹⁷ se puede concluir que hay países donde **no existe reserva de actividad** para arquitectos y otros donde es mucho más limitada que la existente en nuestro país y se comparte con otros profesionales¹⁸. Así en **Alemania** los ingenieros de edificación pueden asumir sin excesiva dificultad la responsabilidad de la obra en edificios corrientes. En algunos länder se les permite proyectar y dirigir casi todo el tipo de edificios. Algo similar ocurre en **Gran Bretaña**, donde cualquier persona puede proyectar y construir un edificio, siempre que no se llame a sí mismo arquitecto.

En otros países, como **Francia, Portugal o Italia**, existe una **reserva parcial**, si bien mucho más limitada que en España. Así, por ejemplo en Italia, la reserva exclusiva para arquitectos se restringe a la restauración de monumentos. En Francia la reserva es algo más amplia, y se fija en función del tamaño del edificio (cuando la superficie es superior a 170 metros cuadrados) y el destino de la edificación (cuando tiene uso agrícola, el arquitecto será competente siempre que no supere los 800 metros).

Teniendo en cuenta lo anterior se establece un mandato de revisión de estas reservas. El grupo específico de trabajo deberá, de manera responsable, analizar la necesidad y la proporcionalidad de las reservas con el objetivo de plantear una propuesta de modificación y modernización de alguna o todas ellas a otros profesionales en coherencia con el marco existente en otros países europeos. Esta propuesta deberá ser también informada por la Comisión de Reforma de las Profesiones.

El procedimiento establecido en esta Ley respecto a estas materias 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 sin que esto

¹⁷ Información procedente del “*Libro Blanco Título de Grado en Arquitectura*” elaborado por la ANECA publicado en 2005

¹⁸ En este sentido se señala que el considerando 28 de la Directiva de Reconocimiento de Cualificaciones considera que: *Las reglamentaciones nacionales en el ámbito de la arquitectura y relativas al acceso y ejercicio de las actividades profesionales de arquitecto tienen un alcance muy variado. En la mayoría de los Estados miembros las actividades de la arquitectura las ejercen, de hecho o de derecho, personas a las que se aplica la denominación de arquitecto, bien sola o bien acompañada de otra denominación, sin que tales personas tengan sin embargo un monopolio en el ejercicio de estas actividades, salvo disposición legislativa contraria. Estas actividades, o algunas de ellas, pueden también ser ejercidas por otros profesionales, en particular por ingenieros, que hayan recibido una formación específica en el ámbito de la construcción o la edificación. Para simplificar la presente Directiva, es conveniente remitirse a la noción de "arquitecto", con objeto de delimitar el ámbito de aplicación de las disposiciones relativas al reconocimiento automático de los títulos de formación en el ámbito de la arquitectura, sin perjuicio de las particularidades de las reglamentaciones nacionales que regulan estas actividades.*

pueda suponer un inmovilismo de la situación actual, que no puede considerarse adecuada.

En coherencia con este enfoque en el ámbito de la ingeniería y la edificación las disposiciones que establecen atribuciones profesionales mantienen su vigencia hasta la entrada en vigor de la nueva ley.

Asimismo, también se proponen suprimir algunas restricciones relacionadas con las **profesiones jurídicas**, en particular, la incompatibilidad entre el ejercicio de las profesiones de abogado y procurador.

Así, se propone modificar la Ley de Enjuiciamiento Civil 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. En este sentido, se considera que la incompatibilidad actual no es necesaria para el buen ejercicio profesional ni es proporcionada al fin que persigue. La incompatibilidad únicamente se reservaría para aquellas actividades en los que el procurador tiene asignado el carácter de agente de la autoridad (de acuerdo con la última modificación prevista de la LEC).

La separación tan clara entre representación y defensa en juicio en nuestro país no existe en la mayoría de los países de nuestro entorno, donde no encontramos una figura similar a la del Procurador de los Tribunales. Además, es importante destacar que la **Comisión Europea ha solicitado** en varias ocasiones **información** a España en relación con el ejercicio de la profesión de Procurador. En concreto, en el marco de un EU pilot¹⁹ ha solicitado justificación de la prohibición del ejercicio simultáneo de las profesiones de abogado y procurador e información sobre el sometimiento de la profesión de procurador a aranceles.

Hasta ahora, la justificación que se ha venido defendiendo, en líneas generales, para mantener esta incompatibilidad, se ha fundamentado en la **necesidad de garantizar la imparcialidad e independencia** del ejercicio de la respectiva actividad profesional, señalando que las funciones del Procurador abarcan un ámbito de colaboración con la justicia y auxilio judicial, que no podría ejercerse correctamente si estas funciones las realiza un Abogado.

Sin embargo, actualmente **existen ámbitos de la Justicia en los que se permite el ejercicio simultáneo de las dos profesiones**. Es el caso de los procesos contenciosos-administrativos ante órganos unipersonales, y en algunos procesos ante la Jurisdicción social, donde se permite que la representación de las partes pueda conferirse, a abogado, procurador o graduado social.

Por lo tanto, en la medida en que en algunos supuestos esta prohibición no existe, la legislación en estos casos ha entendido que el ejercicio simultáneo de las funciones de representación y defensa por parte de un Abogado no suponen un impedimento

¹⁹ El proyecto EU Pilot es el principal instrumento de la Comisión para abordar con los Estados miembros participantes cuestiones que planteen dudas sobre la correcta aplicación del Derecho de la UE o sobre la conformidad de la legislación de un Estado miembro con la legislación de la UE en una fase inicial (es decir, antes de que se incoe un procedimiento de infracción de conformidad con el artículo 258 del TFUE).

para garantizar la imparcialidad y el buen desarrollo del proceso, no se entiende que para otros casos este ejercicio simultáneo sí merme dicha imparcialidad.

Por otra parte, al permitir el ejercicio simultáneo de las profesiones de abogado y procurador, el Anteproyecto de Ley mediante la modificación de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales propone que los abogados puedan ejercer las funciones de procurador y viceversa sin necesidad de adquirir el título profesional adicional de procurador o de abogado y sin necesidad de colegiarse (una vez ya colegiado en un colegio bien de abogados bien de procuradores). Debe señalarse que hasta la aprobación de dicha Ley, cualquier licenciado/graduado en Derecho podía ejercer libremente las dos profesiones, sin que se hubiese detectado un problema público de pérdida en la calidad de la defensa o representación ante los tribunales. Esto es, si bien la ley establece requisitos adicionales a los estudios de grado bien para ser procurador, bien para ser abogado, ha de entenderse que cualquiera de las dos vías deben habilitar de manera simultánea para el ejercicio de ambas profesiones. No obstante se señala que las nuevas funciones que la reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil prevé para los procuradores y para las que deben ostentar el carácter de agente de la autoridad se reservarán con carácter exclusivo para los procuradores (siendo por tanto incompatibles con las funciones de la abogacía).

Igualmente, se establece en el Anteproyecto la eliminación de los aranceles de tipo fijo de los procuradores para todas aquellas funciones en las que los profesionales no ostentan el carácter de agente de la autoridad. El sometimiento de una actividad a tarifas fijas es considerado un requisito a evaluar por parte de la Directiva de servicios (artículo 15, relativo a las tarifas obligatorias mínimas y/o máximas que el prestador debe respetar) y, en consecuencia, un requisito que debe someterse al juicio de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. La Comisión Europea ha considerado que el sometimiento de una actividad profesional a tarifas fijas debe evaluarse en aplicación de estos criterios pero de forma muy estricta, existiendo jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE al respecto. Debe igualmente tenerse en cuenta los efectos anticompetitivos del mantenimiento de tarifas fijas o precios fijos algo que han sido ampliamente estudiados por las autoridades de competencia. Estos precios serán a partir de la entrada en vigor de esta ley, determinados libremente por prestador y cliente.

Respecto a estas cuestiones, debe señalarse que la CNC en su Informe sobre las restricciones a la competencia en la normativa reguladora de la actividad de los Procuradores de los Tribunales de 2009 específicamente recomendaba estas reformas:

Suprimir la incompatibilidad de la profesión de Procurador con las profesiones de Abogado, Graduado Social y Gestor Administrativo.

Eliminar la exclusividad general de los Procuradores en el ejercicio de la actividad de representación procesal, en particular, permitiendo que los Abogados realicen también las actividades ahora reservadas a los Procuradores.

(...)

Suprimir el actual sistema de aranceles o precios cuasifijos de los Procuradores, para pasar a un sistema de precios libremente fijados por las partes.

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 comunitaria.
- En determinados casos, se modifica la Ley correspondiente para dar respaldo legal a la reserva de actividad (Ley de industria, Ley de prevención de riesgos laborales).
- Mención especial merece la reserva de actividad de los traductores e intérpretes jurados, regulados en el Real Decreto 2002/2009, de 23 de diciembre, que modifica el Reglamento de la Oficina de Interpretación de Lenguas del Ministerio de Asuntos Exteriores. Esta profesión necesitaría de un respaldo legal que se salvara en esta Ley. No obstante, este Real Decreto del Ministerio de Exteriores no se establece como un desarrollo reglamentario de ninguna Ley. En coherencia con lo establecido, se ha considerado conveniente que esta habilitación legal se realice a través de una norma del propio Ministerio de Exteriores. En consecuencia, se planteará una enmienda al Proyecto de Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, actualmente en tramitación parlamentaria, para incluir el requerido respaldo legal, a la vez que se incluirá ésta en la disposición derogatoria para salvar su vigencia. De manera alternativa se modificaría dicha ley en ésta (al igual que se hace con la Ley de industria y la Ley de prevención de riesgos laborales) para establecer dicha habilitación legal. Esta opción no se plantea como alternativa inicial ya que la Ley de Acción y Servicio Exterior del Estado aún no está aprobada.

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 comunitaria.
- 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 comunitaria o 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** 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 profesiones sanitarias que tienen reservadas funciones de prescripción o administración de medicamentos, y que en el ejercicio de estas funciones no trabajan bajo la supervisión directa de otro profesional. En efecto, se trata de actividades profesionales en las que la afectación directa a la salud y seguridad de las personas y la necesidad de contar con un control cercano, especializado y

eficiente, justifican 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 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 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 los profesionales (en concreto sería para determinadas profesiones técnicas como por ejemplo los ingenieros, ingenieros técnicos, arquitectos y arquitectos técnicos) que realizan actividades sujetas a visado colegial obligatorio.

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, once disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dieciséis 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 relativa a los regímenes especiales referentes a aquellas actividades que supongan el ejercicio de la autoridad pública, en particular las de los notarios, registradores de la propiedad y mercantiles.
- Por su parte, el **artículo 3** establece definiciones en el ámbito de la ley. En concreto:
 - Define cualificación, certificación y sistema 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 (como por ejemplo un título universitario o de formación profesional superior).
 - Define profesión colegiada, 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 y por principio de proporcionalidad.
 - 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 su 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 del proyecto de ley de garantía de unidad de mercado aprobado por Consejo de Ministros en junio de 2013.

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...) 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 preservar 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 industrial²⁰. En ningún caso esa reserva de denominación podrá estar vinculada al requisito de colegiación cuando la profesión no sea colegiada. 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 estatal²¹ (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:

²⁰ La reserva de actividad que tienen los agentes de propiedad industrial contenida en el artículo 155.2 de la Ley 11/1986, de 20 de marzo, de Patentes quedaría implícitamente derogada al no salvarse en esta ley (en la disposición derogatoria).

²¹ Dada la competencia exclusiva del Estado sobre títulos académicos, de acuerdo con el artículo 149.1.30 de la Constitución española.

- 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 rango de ley o mediante disposición general que desarrolle una previsión legal o que transponga una norma de derecho comunitario . En todo caso deberán tenerse en cuenta los criterios establecidos en la Ley 17/2009.
- 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 Directivas²².

- 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

²² 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 multidisciplinarias, las posibles tarifas, etc.

estar establecidas **por normas con rango de Ley** y conforme a los criterios dispuestos en el artículo 24 de la Ley 17/2009²³.

- 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 alcance de este artículo puede completarse con lo establecido en la disposición adicional relativa a la obligación de seguro en el ámbito de la ingeniería y la edificación.
- El **artículo 21**: define qué ha de entenderse por el ejercicio profesional irregular, que estará tipificado y sancionado en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (que se modifica a estos efectos en esta ley), 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.

²³Ley 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, habrán de estar siempre justificadas por una razón imperiosa de interés general y serán proporcionadas.

- El **artículo 22**: remite al 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, aprobada por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre (sin perjuicio de la normativa sectorial estatal o autonómica).

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 profesiones. 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 y desaparece la referencia a “todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional”, por considerarse innecesaria.
- El **artículo 24**: establece la sujeción de los Colegios a la normativa de competencia. Se reproduce aquí el artículo dos apartado segundo de la LCP.
- El **artículo 25**: recoge el régimen de creación de colegios; por ley (estatal o autonómica) a petición de los profesionales titulados interesados y acompañándose una memoria que justifique su creación. Se pretende así aclarar el régimen jurídico de creación de colegios y reforzar en la normativa básica los requisitos para su creación.
- El **artículo 26**: 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 estatal²⁴ y cuando existan especiales motivos de interés general, como la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas, y resulte proporcionado entendiéndose 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 cercanía²⁵.
- El **artículo 27**: resume las obligaciones concretas a las que están sujetos los Colegios profesionales de pertenencia obligatoria. Se pretende así hacer una diferenciación entre las obligaciones a los que están sujetos todos los colegios dado su carácter de corporación de derecho público, y las obligaciones concretas y reforzadas en esta ley que asumirían sólo los de colegiación obligatoria al asumir en toda sus extensión el ejercicio de potestades públicas y más

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).

concretamente la representación exclusiva de la profesión y la capacidad de inhabilitación de los profesionales para el ejercicio de la profesión. Entre estas obligaciones específicas y nuevas aparecería la obligación de auditar sus cuentas o la de constituirse como entidad de certificación.

- **El artículo 28:** establece una reserva de denominación de los términos Colegio profesional o Colegio oficial. En concreto, se establece que los Estatutos colegiales de los colegios 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 29:** establece determinadas disposiciones respecto al ámbito territorial de los Colegios, que deberá ser único en el caso de que tenga competencia nacional o de estructura 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 30** 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. Las fusiones requerirán aprobación por Real Decreto si al menos uno de los Colegios que se fusiona es de ámbito territorial único, cuenta o debiera contar con Consejo General o es de pertenencia obligatoria. En los demás casos, se estará a lo previsto en la normativa autonómica. La posibilidad de fusión de Colegios se pretende además facilitar en esta ley con el mandato dado en una disposición adicional donde 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 determinados Colegios profesionales cuya estructura actual es múltiple en 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.

- El **artículo 31**: 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 Ley autonómica. Debe, en cualquier caso, señalarse 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 status 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 30). 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 32**: establece las disposiciones relativas a las relaciones que los Colegios mantienen con la Administración competente. Los Colegios profesionales se relacionarán con la Administración Pública a través del Departamento que en cada caso se determine, que ejercerá la supervisión respecto de las potestades públicas que tengan encomendadas. En el caso de

los Consejos General y los Colegios estatales las relaciones se establecerán a través del Ministerio competente por razón de la materia.

- El **artículo 33** recoge las Funciones que debe ejercer la administración competente para relacionarse con los colegios en particular el control de eficacia en el desempeño de las potestades públicas que las corporaciones colegiales tengan encomendadas y velar por el acceso de los colegiales y la protección de los consumidores de los servicios. En caso de inactividad, retraso o mal funcionamiento de los Colegios profesionales en el ejercicio de la potestades públicas que tengan encomendadas, la Administración podrá, previo requerimiento a la corporación colegial, recabar para sí del conocimiento de la actuación requerida, o bien asumir la gestión temporal de las potestades públicas. Se introduce en la normativa una nueva función de la administración, consistente en la evacuación de informes. Una vez publicada la Memoria Anual de la organización profesional correspondiente, la Administración podrá evacuar informe y podrá formular recomendaciones en relación con lo referido al ejercicio de potestades públicas por parte de dicha organización profesional. En el caso de las profesiones colegiadas un informe con conclusión general desfavorable deberá estar suficientemente motivado y podrá conllevar resolución de la administración para disolver la Junta de Gobierno del Colegio profesional y la necesidad de convocatoria de nuevas elecciones. Se establece que, en todo caso, un informe de auditoría de las cuentas anuales adverso con carácter general, la pérdida de condición de entidad de certificación por retirada de la acreditación de la Entidad Nacional de Acreditación o la no publicación de la memoria deberán ser considerados elementos que constituyan la base de un informe con conclusión general desfavorable. Se pretende así reforzar el control ejercido sobre los Colegios de pertenencia obligatoria en las funciones que tienen encomendadas. La resolución de disolución de la Junta de la Administración competente será directamente recurrible ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El Capítulo II del Título II establece las funciones y servicios de las corporaciones colegiales.

- El **artículo 34** 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 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 35** establece la obligación de mantenimiento de la ventanilla única prevista en la Ley 17/2009 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 de inscripción y colegiales exigidas, y a sus cuentas anuales consolidadas. 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 de ámbito territorial facilitarán a los Consejos Generales o Superiores y, en su caso, a los Consejos Autonómicos de Colegios, 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 la información actualizada al Ministerio de Economía y Competitividad y al Ministerio de Educación referente a los procedimientos de acceso a la actividad profesional y a las cuotas de inscripción y colegiales exigidas para su publicación en sus páginas web. Se refuerza así la transparencia para los profesionales y la competencia entre las diferentes corporaciones colegiales.

- El **artículo 36**, 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) conteniendo los gastos de personal suficientemente desglosados y especificando las retribuciones de los miembros de la Junta 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 profesiones colegiadas enviadas a la administración competente.
- El **artículo 37** regula el servicio de atención de quejas y reclamaciones de los colegiados y de los consumidores o usuarios.
- El **artículo 38** regula la figura del visado colegial, 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, 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 capítulo III del Título II regula la organización, el régimen jurídico y el régimen disciplinario de las corporaciones colegiales.

- El **artículo 39** regula los Consejos Generales de Colegios. Se establecen sus funciones, diferenciándose entre aquellas exclusivas de los Consejos Generales y aquellas que serán ejercidas sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas (y por tanto que pueden ser ejercidas en su caso por los Consejos autonómicos de colegios). En concreto, aparece como función exclusiva de los Consejos Generales el garantizar la aplicación de un código deontológico único para toda la profesión y el desarrollar sistemas de certificación voluntaria para la actividad profesional o profesión en los términos establecidos en el artículo 54. En el caso de las corporaciones colegiales de pertenencia obligatoria esta última función deberá realizarse con carácter obligatorio.

Igualmente se establece en este artículo que los Consejos Generales informarán con carácter preceptivo todos aquellos recursos presentados ante los Consejos autonómicos por procedimientos sancionadores de Colegios que puedan suponer la expulsión del profesional del Colegio. En estos informes los Consejos Generales realizarán una interpretación de la doctrina aplicable respecto al código deontológico al que hace referencia el artículo 43 de la ley y una recomendación de resolución del caso. A estos efectos, los Consejos autonómicos solicitarán la emisión de estos informes a los Consejos Generales, remitiéndoles el expediente del caso en cuestión, una vez haya sido interpuesto el recurso y, en todo caso, con antelación suficiente a la resolución del Consejo Autonómico. 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 como novedad se recoge 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 **artículo 40** establece el principio de funcionamiento democrático de los Colegios.

- El **artículo 41** 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 reforma prevista en el Proyecto de Ley de transparencia y buen gobierno. Además, se establece un régimen de incompatibilidades específico y un régimen de retribuciones con carácter general. La retribución de los órganos directivos solo podrá establecerse por los Colegios cuando exista dedicación exclusiva, figure de forma detallada en los presupuestos y sea aprobado de manera separada a los presupuestos y por la misma mayoría que estos.
- El **artículo 42** recoge las disposiciones relativas a la normativa Colegial y en concreto el sistema de aprobación y el contenido mínimo de los Estatutos generales y particulares.
- El **artículo 43** recoge las disposiciones relativas al Código deontológico que formara parte del Estatuto General del Consejo y que será únicas para cada organización colegial, en todo el territorio nacional.
- El **artículo 44** establece la potestad sancionadora y el régimen disciplinario aplicable a los profesionales colegiados. Se establece una definición de determinadas infracciones que deberán ser considerables como muy graves y las condiciones de imparcialidad del órgano sancionador. La expulsión del Colegio por incumplimiento del deber de pago de cuotas o de cualquier otro deber pecuniario sólo podrá ejecutarse cuando dicho incumplimiento fuera reiterado y la decisión colegial de expulsión fuera firme.
- El **artículo 45** establece que los Colegios Profesionales y sus organizaciones colegiales no podrán establecer baremos orientativos ni cualquier otra orientación, recomendación, directriz, norma o regla sobre honorarios profesionales aunque sí podrán elaborar criterios orientativos a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados y procuradores. 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.
- El **artículo 46** regula el régimen de recurso de los actos administrativos de los Órganos de los Colegios y de los Consejos Generales

El capítulo III del Título II regula el régimen económico y contable de las corporaciones colegiales:

- El **artículo 47** establece el régimen económico: las fuentes de ingresos de los colegios y la obligación al pago de los colegiados. Asimismo se establece el principio de no discriminación, sin perjuicio de los regímenes bonificados que pueda establecer con carácter general en colegio. En concreto, los Colegios de pertenencia obligatoria deberán establecer unos regímenes especiales bonificados de cuotas o precios de los servicios obligatorios prestados por el

Colegio para aquellos profesionales que acrediten encontrarse en situación de desempleo. Se establece además 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 Organizaciones 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 telemático a través de la página web del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. A estos efectos, las administraciones públicas y las organizaciones profesionales deberán proporcionar toda la información necesaria.
- El **artículo 52** recoge que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ofrecerá información de acceso público y gratuito al Registro Nacional de Titulados Universitarios Oficiales creado por Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales donde se contendrá determinado tipo de información.
- El **artículo 53** prevé que las Administraciones Públicas y las organizaciones 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 los sistemas 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. Se establece la voluntariedad para el profesional y la posibilidad de desarrollo por los Consejos Generales de Colegios. El sistema de certificación de profesionales de una misma organización profesional debe ser 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.

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.

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 esta disposición establece que en el ejercicio de las actividades de tipo sanitario cuando se realicen funciones que tengan como destinatarios inmediatos usuarios del Sistema Nacional de Salud también será obligatoria la colegiación. Es decir será obligatoria la colegiación en el ámbito privado y también en el ámbito público en estos supuestos. En todo caso, el obligado al pago de las cuotas colegiales según se dispone en el artículo 18 es el profesional sin exista obligación al reintegro por parte de la Administración (obviamente sin perjuicio de las deducciones fiscales que existan por el pago de estas cuotas).

En el resto de supuestos se entiende que solo será obligatoria la colegiación cuando se ejerza en el ámbito privado y no para los profesionales que presten únicamente servicio a las Administraciones públicas. En concreto, en el apartado tres se establece que la colegiación de los abogados se entiende sin perjuicio de lo establecido en la Ley orgánica del Poder Judicial. Esto es, no existirá exigencia de colegiación para el ejercicio de las actuaciones de representación y defensa de las Administraciones Públicas.

- La **disposición adicional segunda**: como complemento a la regulación sobre las profesiones tituladas, establece como documento acreditativo de la cualificación para el ejercicio de actividades profesionales el suplemento europeo al título para títulos universitarios, y los planes de estudio o perfiles en el caso de los títulos de formación profesional.
- 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.
- 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 un año desde la entrada en vigor de la ley los Consejos Generales de Colegios de pertenencia obligatoria deberán haber desarrollado un sistema de certificación de profesionales y los Colegios de estas organizaciones profesionales deberán haberse constituido como entidades de certificación en los términos establecidos en el artículo 54.
- La **disposición adicional sexta** recoge un mandato al Ministerio de Justicia para la creación de un Registro de peritos judiciales para la inscripción de todos aquellos profesionales que cuenten con la debida habilitación.
- La **disposición adicional séptima** establece los regímenes especiales de los Colegios cuyos profesionales ejercen actividades de autoridad pública.
- La **disposición adicional octava** recoge el mantenimiento del carácter colegial de los Colegios creados con anterioridad a esta ley.
- La **disposición adicional novena** 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, la Agencia Nacional de la Evaluación de la Calidad y Acreditación y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que 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 décima** establece determinadas consideraciones respecto al régimen de previsión social de profesionales titulados que ejercen su actividad por cuenta propia.
- Por último la **disposición adicional decimoprimera** recoge la obligación de seguro para determinadas actividades en el ámbito de la ingeniería y la edificación. Se pretende complementar así la protección al consumidor en determinadas actividades en ámbitos que pierden la obligación de colegiación dado que tradicionalmente esta colegiación obligatoria venía unida a la suscripción de seguro.

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. De acuerdo con lo previsto en la Ley continuarán en vigor las disposiciones contenidas en los Estatutos que no resulten contrarias a lo establecido en esta ley.
- La **disposición transitoria segunda** la vigencia de las disposiciones de acceso o reserva de funciones en el ámbito de la ingeniería y de la edificación. Se constituirá un grupo de trabajo específico para la determinación de las atribuciones profesionales en el ámbito de la ingeniería y la edificación que elaborará una propuesta específica de atribuciones profesionales en el ámbito de la ingeniería y una propuesta de reforma de las atribuciones profesionales en materia de edificación 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 y de la edificación vigentes.
- 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 está 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 el plazo de incorporación de datos en el registro Nacional de Titulados Universitarios Oficiales.

- La **disposición transitoria quinta** establece que la efectividad de las disposiciones que derogan la incompatibilidad de ciertas funciones de los abogados y de los procuradores quedará condicionada a la instalación, ubicación y funcionamiento por parte de los Colegios de abogados de los servicios de recepción de notificaciones. Además el Ministerio de Justicia tomará las actuaciones necesarias para permitir el acceso efectivo a Lexnet.
- La **disposición transitoria sexta** regula los derechos ya devengados por los procuradores antes de la liberalización de los aranceles que establece esta ley.
- 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 o desarrollen disposiciones comunitarias 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 y organizaciones colegiales.

En cuanto a las disposiciones finales:

- La **disposición final primera:** modifica la Ley 11/1986, de 20 de marzo, de Patentes de Invención y Modelos de utilidad para admitir expresamente el ejercicio como agente de la propiedad industrial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 sobre libertad de formas de ejercicio profesional.
- La **disposición final segunda** 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 tercera** 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 cuarta** modifica la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, para adaptarla a lo previsto en este anteproyecto de Ley. En particular, se da el necesario respaldo legal a la posibilidad de que reglamentariamente se establezcan requisitos mínimos de formación para el desempeño de funciones de actividad preventiva. Es decir, con esta disposición se pretende mantener el status quo existente actualmente dando habilitación legal al Real Decreto 39/1997 a la vez que la Ley de Prevención se “salva” en la Disposición derogatoria. De no plantearse este enfoque las reservas de actividad en el ámbito de prevención (niveles de cualificación para determinadas capacidades) podría entenderse que quedan automáticamente derogadas²⁶.
- La **disposición final quinta** modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil para establecer expresamente que es compatible el ejercicio simultáneo por la misma persona de las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales. Se trata de adaptarla a lo previsto en la Ley en lo que se refiere a que las restricciones al ejercicio conjunto de distintas actividades profesionales deberá deberse a razones vinculadas con la existencia de conflictos de intereses y ser proporcionado. Además se establece la fijación libre por las partes de los precios de los servicios de los procuradores.
- La **disposición final sexta** modifica la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales en coherencia con la disposición anterior.
- La **disposición final séptima** modifica la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales para permitir su creación a profesiones no colegiadas.
- La **disposición final octava** introduce una nueva infracción en la Ley General para la defensa de 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 novena** 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 décima** establece un mandato al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad 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

²⁶ El artículo 6 de la Ley 37/1995 contiene una disposición general de desarrollo mediante normas reglamentarias. Si bien esta disposición no se considera suficiente habilitación legal al no hacer referencia explícitamente a los requisitos mínimos de formación para el ejercicio de distintas funciones. Es por ello que por seguridad jurídica, se ha considerado necesario la inclusión de una referencia al respecto.

correspondientes a la distribución y dispensación de medicamentos de uso humano.

- La **disposición final decimoprimer**a contiene un mandato a las Comunidades Autónomas, Ciudades Autónomas y Entidades Locales, 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. Se establece de esta manera un periodo para adaptar toda la normativa vigente, también la autonómica y local 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 decimosegunda** 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, si tras la entrada en vigor de lo previsto en este anteproyecto, quedan excluidos de la obligación de colegiación.
- La **disposición final decimotercera** 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 colegios profesionales, con cuya naturaleza y funciones no coinciden. Asimismo, se establece que el Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España y el Instituto de Actuarios de España se regirán por la Ley de Colegios Profesionales. Con ello se aclara su naturaleza de colegios profesionales.

La **disposición final decimocuarta** recoge el régimen especial correspondiente a las ciudades con estatuto de autonomía de Ceuta y Melilla.

- La **disposición final decimoquinta** contiene la habilitación normativa para que el Gobierno desarrolle reglamentariamente lo previsto en este anteproyecto de ley.
- La **disposición final decimosexta** 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 estos efectos. Se establece una excepción

respecto a la obligación de los Colegios profesionales de constituirse como entidad de certificación establecida en el artículo 54 y de los Consejos Generales de desarrollar un sistema de certificación establecida en el artículo 39 que entrará en vigor al año de la publicación de la ley en el Boletín Oficial del Estado.

2. Análisis jurídico.

2.1 Análisis jurídico.

A. Desarrollo de preceptos constitucionales. Este anteproyecto de Ley viene 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 Constitucional²⁷, 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 al 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 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 Constitucional²⁸ 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 Constitucional²⁹, *“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*

²⁷ STC 42/1986.

²⁸ STC 37/1987 y STC 29/1986.

²⁹ STC 1/1982 y STC 208/1999.

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 el recientemente aprobado **Proyecto de ley de garantía de unidad de mercado**.

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 Profesionales. En efecto, la Directiva de Servicios no abordaba esta cuestión, pues excluye 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 cualificaciones³⁰, 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 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.

³⁰Con 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.

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 la presente 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.

(11ª) Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.

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

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

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

(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 económica³¹. 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 impone³², 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 Constitucional³³: *“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 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*

³¹ SSTC 96/1984, 64/1990 y 118/1996.

³² STC 64/1990.

³³ STS de 19 de noviembre de 2007 y STC 83/1984 de 24 de julio.

necesario para su acceso, y el conjunto formal de actividades que integran la profesión titulada.”³⁴.

- Po 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 (que con este anteproyecto se derogaría) 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 ³⁵, 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”³⁶*. Por tanto, sólo 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^a, 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 2/1974³⁷, 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*

³⁴ 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.

³⁵ STC 89/1989 de 11 de mayo, STC 194/1998 de 1 de octubre, y STC 83/1984.

³⁶ STC 89/1989 de 11 de mayo.

³⁷ 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.

indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una Ley estatal”.

- Además, conviene desacatar que la reforma propuesta cumple con las condiciones que han ido consolidándose sobre la legislación básica:
 - ✓ Tiene su fundamento en el interés general, que justifica que deba existir un mínimo común normativo³⁸ para todas las Comunidades Autónomas.
 - ✓ Tiene un contenido reducido³⁹ y no agota la capacidad de regulación en la materia, sino que deja espacio normativo para que el legislador autonómico ejerza su competencia.
 - ✓ Se fija en una norma con rango de Ley⁴⁰.
- 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:

*“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*

³⁸ 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.

³⁹ STC 132/1989 y STC 330/1994.

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional 109/203, 14/2004, 33/2005 o 101/2005.

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.

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”

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.

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 de industria o Ley de prevención de riesgos laborales,).

2.4. Entrada en vigor.

Se prevé la entrada en vigor a los veinte días de su publicación en el BOE. No obstante se establecen que los Colegios de pertenencia obligatoria dispondrán de un año para constituirse en entidades de certificación y los Consejos Generales de Colegios de pertenencia obligatoria deberán haber desarrollado un sistema de certificación de profesionales en los términos establecidos en este anteproyecto.

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 autonómicas y locales** notifiquen las adaptaciones de sus disposiciones a lo relativo al acceso a las actividades profesionales y profesiones. Así, las CCAA y las entidades locales dispondrán de **un año** para adaptar su normativa interna de funcionamiento a lo previsto en esta ley (en concreto respecto a las obligaciones del artículo 7 y 11). 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 y el Ministerio de Economía y Competitividad y dos organismos adscritos a estos dos Ministerios (ANECA y la CNMC respectivamente). 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 RD 776/2011).
- ✓ En la propia norma de creación se establece que la Comisión realizará sus funciones mediante los medios personales de los que disponen los organismos que la integran sin suponer en ningún caso incremento de dotaciones ni de costes de personal.
- ✓ 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.

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 varias 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 reunión	H. totales por reunión	Total h. reuniones
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 trabajo se 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 a recabar y las consultas a realizar** en la tramitación del Anteproyecto una vez aprobado éste a efectos del artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno por el Consejo de Ministros son los siguientes:
 - El anteproyecto será sometido a un periodo de Información pública desde el día 5 de agosto hasta el 16 de septiembre en cumplimiento del artículo 24.1.c)

de la Ley 50/1997. Para ello se ha habilitado un buzón de correo específico (servicios.profesionales@mineco.es) dándose acceso a los interesados al texto del APL aprobado por el Consejo de Ministros a través de la página web del Ministerio de Economía y Competitividad. Considerando el periodo vacacional se ha considerado 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.

- En concreto, se consultará 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 Ley 25/2009).
- Asimismo se solicitarán informes preceptivos a:
 - Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios afectados. En concreto: petición de informe al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en cumplimiento del artículo 24.3 de la Ley 50/1997 e informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Competitividad
 - 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 25 a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de 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).

Se prevé que el APL sea sometido igualmente a Dictamen 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.
- 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:
 - ✓ 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.
 - ✓ 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).

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 de 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. 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**.

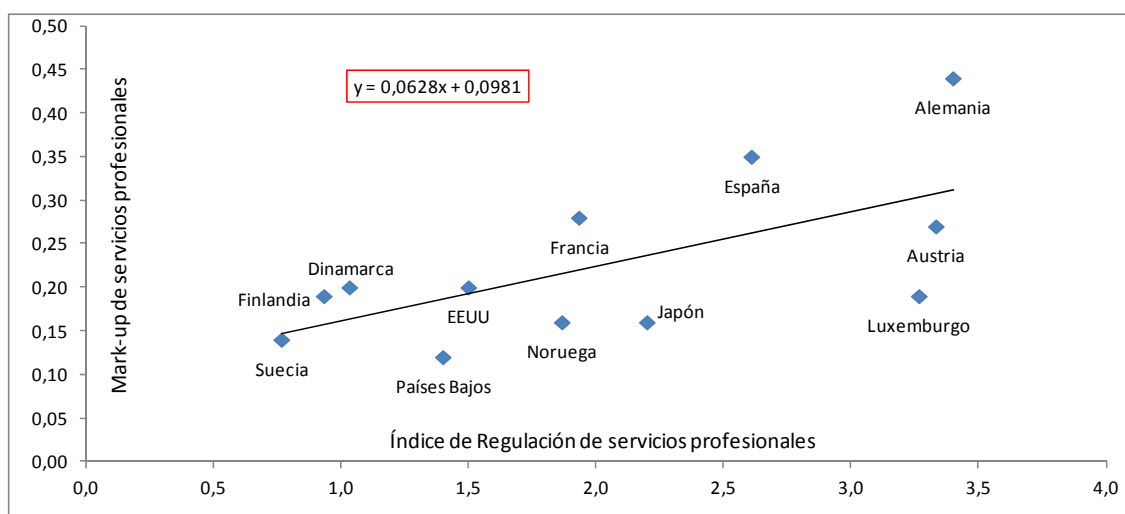
Para la valoración del impacto macroeconómico del proceso de reforma de la regulación que afecta a los servicios profesionales se parte de la constatación de que la regulación vigente hoy en día en España genera distorsiones a nivel microeconómico que tienen un impacto negativo sobre la actividad económica. 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 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)

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	largo plazo
PIB	0,53	0,85	0,89	0,85	0,65
Consumo privado	0,54	0,89	0,93	0,89	0,75
Formación bruta de capital	0,61	0,94	0,84	0,65	0,24
Importaciones	0,22	0,36	0,27	0,16	0,02
Exportaciones	0,26	0,42	0,47	0,47	0,37
Ingresos públicos	0,38	0,86	0,90	0,86	0,68
Empleo (equivalente a tiempo completo)	0,15	0,28	0,18	0,06	-0,13
Empleo (número de ocupados)	0,49	0,84	0,75	0,52	0,02
Inflación	-0,14	-0,04	-0,01	0,00	0,00

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

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	largo plazo
PIB	0,44	0,59	0,62	0,62	0,68
Consumo Privado	0,21	0,39	0,46	0,49	0,53
Inversión tangible	0,12	0,25	0,32	0,35	0,43
Inversión intangible	0,02	0,07	0,12	0,16	0,28
Importaciones	-0,23	-0,11	0,00	0,05	0,08
Exportaciones	0,49	0,60	0,58	0,56	0,61
Ingresos públicos	-0,06	0,71	0,74	0,64	0,46
Empleo	-0,01	0,05	0,05	0,03	-0,02
Inflación	-0,17	-0,23	-0,23	-0,23	-0,24

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 transcendencia 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” 41.
- 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”.

⁴¹ 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).

- 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), *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 Colegio⁴².

⁴² 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

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.
- La reforma del marco normativo de los servicios profesionales y la modernización de los Colegios Profesionales se acometen con un enfoque ambicioso en consonancia con el proceso de transposición de la Directiva de Servicios y siguiendo los mismos principios tanto en el diseño del nuevo marco normativo de los servicios profesionales sino también en la revisión de cualquier norma vigente en este ámbito.
- En el establecimiento de los principios a seguir en la regulación de los servicios profesionales se ratifica el principio general de libre prestación 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 de titulación 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 servicios profesionales rompe con la unión automática de una profesión 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 de profesión 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.

Por otra parte, esta ley establece una obligación general de seguro para la realización de determinadas actividades en el ámbito de la ingeniería y la edificación. No obstante, esta obligación no puede considerarse una carga administrativa nueva dado que esta exigencia ya existe de facto al estar vinculada al pago de la cuota colegial obligatoria o al visado. 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.

En definitiva la obligación de seguro contenida en esta ley no supone una nueva carga. De hecho mediante la inclusión de esta obligación de seguro lo que se pretende es incrementar la seguridad jurídica de los operadores manteniendo la protección de los consumidores a la vez que se cumple con las especificaciones dadas en esta ley y en la Ley 17/2009 ya que esta obligación se establece en una norma con rango de ley como medida para reforzar la protección de los consumidores y la seguridad en el desempeño de las actividades de servicios concretos del ámbito de la ingeniería y la edificación para cubrir los posibles riesgos concretos para la salud o la seguridad de los destinatarios de los servicios o de un tercero.

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 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

	2012	2011
Total	45,42	44,81
1 Directores y gerentes	30,00	29,76
2 Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	54,89	54,32
3 Técnicos; profesionales de apoyo	37,35	37,68
4 Empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina	65,47	65,10
5 Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores	59,98	61,08
6 Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero	22,95	22,98
7 Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción (excepto operadores de instalaciones y maquinaria)	7,68	7,38
8 Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores	12,92	12,55
9 Ocupaciones elementales	62,90	61,62
0 Ocupaciones militares	10,25	12,10

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.