



SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD
Pº CASTELLANA, 162-Planta 13-d.23
28071-MADRID

INFORME Nº 16/2016, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN DE OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (EXPEDIENTE (...)) Médicos forenses)

1. ANTECEDENTES

Con fecha 19 de septiembre de 2016 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM), escrito formulado por D. (...), que se presenta como Médico Forense con destino en el Juzgado de Instrucción nº 27 de Madrid, aportando información en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (Obstáculos o barreras a la unidad de mercado detectados por los operadores económicos, los consumidores y los usuarios).

En el escrito informa sobre determinadas restricciones u obstáculos para la libre prestación de servicios que se derivan de la Orden JUS/127/2016, de 8 de febrero, por la que se fijan los precios públicos para la emisión de informes las pruebas periciales efectuadas por los Institutos de Medicina Legal a solicitud de los particulares en el contexto de las reclamaciones extrajudiciales por hechos acaecidos en la circulación de vehículos a motor.

En concreto, la fijación de los precios públicos establecidos en la citada orden que estaría, en opinión del reclamante, muy por debajo de las recomendaciones y orientaciones de honorarios por la práctica de informes médico-periciales, causando con ello una eventual limitación de la competencia y afectación a la unidad de mercado.

Por otro lado, solicita igualmente la valoración del nuevo procedimiento establecido en la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema de valoración de daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación. A este respecto, el informante considera que el procedimiento establecido para las víctimas de accidentes de tráfico que se pone en marcha cuando el perjudicado no acepta la oferta motivada de la aseguradora, determinaría que el informe que emita el Instituto de Medicina Legal fuera vinculante, lo que a juicio del informante constituye un obstáculo para la libre prestación de servicios en forma de reserva de actividad exclusiva.

Esta información ha sido remitida por la SECUM a esta Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía el mismo día 19 de septiembre, en su condición de Punto de Contacto, adjuntando el escrito del reclamante y recordándose que, en virtud de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 28 citado, puede emitir informe, incluyendo en su caso propuesta de actuación.



2. CONTEXTO NORMATIVO SECTORIAL

La normativa directa referida al caso que nos ocupa, que sería la realización de pericias privadas por parte de los Servicios de los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses y en particular los peritajes médico-legales los lesionados y de la valoración de los daños corporales en el contexto de reclamaciones extrajudiciales por accidentes de tráfico sería la siguiente:

- Ley 35/2015, de 22 de septiembre de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidente de circulación.
- Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor.
- Real Decreto 1148/2015, de 18 de diciembre, por el que se regula la realización de pericias a solicitud de particulares por los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en las reclamaciones extrajudiciales por hechos relativos a la circulación de vehículos a motor.
- Orden JUS/127/2016, de 8 de febrero, por la que se fijan los precios públicos de las pericias efectuadas por los institutos de medicina legal y ciencias forenses a solicitud de particulares, en las reclamaciones extrajudiciales por hechos relativos a la circulación de vehículos a motor.
- Instrucción de 6 de mayo de 2016, de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia sobre el procedimiento de pago de los precios públicos por pericias realizadas por los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses a solicitud de particulares.

3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE UNIDAD DE MERCADO

La LGUM tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

A este respecto, el artículo 2 de la LGUM determina el ámbito de aplicación de esta Ley, que incluye el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado y, en consecuencia, a todos los actos y disposiciones de las diferentes Administraciones Públicas que afecten al acceso y ejercicio de las mencionadas actividades económicas. En particular, dice que: *“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”*

En relación con lo anterior, el apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas en los siguientes términos: *“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios*



de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.” La práctica forense constituye una actividad económica en la que intervienen operadores económicos y que se desarrolla en condiciones de mercado por tanto se incluye dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Unidad de Mercado.

Tras la entrada en vigor de la Ley de Garantía de Unidad del Mercado, todas las Administraciones públicas españolas están obligadas a observar en sus disposiciones los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos. El artículo 9.1 LGUM, bajo el título “garantía de las libertades de los operadores económicos, preceptúa:

“Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia”.

La aprobación de la LGUM exige un análisis doble sobre la necesidad y proporcionalidad con que las Administraciones establecen requisitos asociados al inicio o desarrollo de la actividad económica. Debe recordarse que el artículo 5.1 LGUM, a propósito de la necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las Administraciones públicas, preceptúa lo siguiente:

“1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.”

En relación con el asunto expuesto por el informante y de acuerdo con la normativa en vigor, se podría estar llevando a cabo, por parte de la administración pública a través de los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses y para el caso concreto de las reclamaciones extrajudiciales en accidentes de circulación de vehículos a motor, la prestación de servicios de peritaje forense (actividad ésta que se presta habitualmente de forma privada) a través de instituciones públicas. Es decir, estaríamos analizando la prestación pública de servicios privados, implantada en una norma con rango de Ley.

Así con la reforma introducida por la Ley 35/2015, de 22 septiembre, sobre el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, se permite a los médicos



forenses que prestan sus servicios en los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses que puedan realizar la labor de emitir informes y dictámenes a solicitud de los particulares en los casos que se determinen reglamentariamente. En este sentido, y tal como prevé el artículo 7 en su apartado 5, en los casos en que exista disconformidad del perjudicado con la oferta motivada, las partes, de común acuerdo y a costa del asegurador, podrán pedir informes periciales complementarios incluso al Instituto de Medicina Legal, siendo la citada solicitud de intervención pericial complementaria determinante para que el asegurador efectúe una nueva oferta motivada en el plazo de un mes.

Mediante esta modificación normativa se podría estar propiciando la potencial creación de una reserva de actividad o submercado dirigido a la prestación del servicio de elaboración de informes periciales complementarios (cuando existe disconformidad y en el ámbito extrajudicial) a favor del Instituto de Medicina Legal que dada su condición de administración pública unida a la prestación de los servicios a través de precios públicos gozaría de preferencia en el citado submercado limitando el ejercicio de profesionales del ámbito privado.

Sin perjuicio del análisis que sobre esta cuestión podría realizarse desde la óptica de promoción y defensa de la competencia, dado que el asunto se presenta en el marco de la LGUM sólo cabría identificar por parte de los Ministerios de Economía y Hacienda y de Justicia, las razones de interés general que podrían sustentar la necesidad de la creación de una reserva de actividad en este sector y su proporcionalidad.

Para el análisis de la necesidad y proporcionalidad pudieran tenerse en cuenta las valoraciones y argumentaciones emitidas por la SCUM en el asunto 28.57 ACTIVIDADES PROFESIONALES¹, Inspección de equipos fitosanitarios, donde consideró que la atribución, en régimen de exclusividad, de la prestación de determinados servicios (las inspecciones de equipos fitosanitarios) a la Administración Pública, podría suponer una vulneración del principio de necesidad y proporcionalidad contenido en el artículo 5 de la LGUM.

3. CONCLUSIÓN

Por todo lo anterior, cualquier intervención de las autoridades sobre el acceso y el ejercicio de las actividades económicas incluidas en el ámbito de aplicación de la LGUM debe respetar los principios de ésta norma.

Sevilla, 7 de octubre de 2016

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía

¹ [28.57 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Inspección de equipos fitosanitarios.](#)