



**INFORME I 06/09 PROMOCIÓN DE LA  
COMPETENCIA EN LOS COLEGIOS  
PROFESIONALES DE LA COMUNIDAD  
AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**

**OCTUBRE 2009**





## **INFORME I 06/09 SOBRE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA EN LOS COLEGIOS PROFESIONALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**

### Consejo:

Gaspar Llanes Díaz-Salazar. Presidente  
Ana Isabel Moreno Muela. Vocal Primera  
Juan Luis Millán Pereira. Vocal Segundo

En Sevilla, a 16 de octubre de 2009.

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante Consejo), con la composición expresada y siendo ponente Gaspar Llanes Díaz-Salazar, ha emitido el siguiente *Informe sobre Promoción de la Competencia en los Colegios Profesionales de la Comunidad Autónoma de Andalucía*.

### **I. INTRODUCCIÓN.**

El Consejo, a propuesta del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia, emite el presente informe sobre la base de las competencias atribuidas a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía en el artículo 3.e) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

El objeto del informe es formular recomendaciones para mejorar el marco regulatorio de los colegios profesionales en Andalucía, con la finalidad de contribuir a la mejora de la competencia de la economía andaluza y al bienestar de los consumidores y usuarios.

Estas recomendaciones son aplicables tanto a la normativa sobre colegios profesionales de la Junta de Andalucía como a la totalidad de las normas internas colegiales, tales como estatutos, reglamentos de régimen interior, códigos deontológicos u otros códigos.



## II. SOBRE LA IMPORTANCIA DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES

Los colegios profesionales forman parte del patrimonio institucional de España y sus Comunidades Autónomas. Están reconocidos constitucionalmente en el artículo 36 y en el artículo 79 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Por su vocación de servicio al Estado y al cumplir fines de interés general son entidades de derecho público, su creación requiere ser aprobada por ley y sus estatutos forman parte también del ordenamiento jurídico del Estado.

Asimismo, poseen una amplia tradición, en muchos casos centenaria y su reconocimiento social viene derivado del desempeño de labores relevantes que son valiosas para la sociedad en general.

Este reconocimiento social es mayor en la medida en que los colegios profesionales contribuyan, además de ayudar a la ordenación y el desarrollo de las distintas actividades profesionales, a informar y proteger los derechos de los consumidores y usuarios de los servicios profesionales. Todo ello en beneficio del interés público.

La importancia de las profesiones colegiadas viene también derivada de su contribución, dentro del sector servicios, a la economía en general y a la generación de empleo. En concreto, los ocupados en las profesiones colegiadas representan en Andalucía, aproximadamente, un 8,7% sobre el empleo total<sup>1</sup>.

Su contribución va más allá de la aportación porcentual a la generación de riqueza y empleo pues son una pieza fundamental de la Sociedad de la Información y del Conocimiento al suponer más de un 25% del empleo generado de universitarios y más de un tercio del total de empleos con la cualificación profesional de doctor.

De lo anterior podemos deducir que son una parte fundamental del modelo económico español y su capacidad competitiva contribuye de forma decisiva a la eficiencia de otros sectores productivos y al bienestar general de la población.

## III. ASPECTOS QUE INVITAN A LA REFLEXIÓN

La OCDE en el informe publicado en febrero de 2009, sobre “Reformas del mercado de productos en España entre 1998 y 2008”, planteó la necesidad de realizar reformas estructurales en el ámbito de la regulación de los colegios profesionales para alinear la reglamentación española con las mejores prácticas de la OCDE. Dice expresamente el informe que *“Es difícil el acceso al ejercicio de las profesiones liberales... unos requisitos de acceso menos rígidos mejorarían las perspectivas de empleo para los numerosos diplomados del sector terciario que se han incorporado en los últimos años al mercado de trabajo”*.

Asimismo, deben tenerse en cuenta los principios de buena regulación de los servicios profesionales establecidos por la OCDE en su Informe de 2000 *“Competition in*

---

<sup>1</sup> Los datos proporcionados sobre la representación del sector de actividades profesionales en la economía andaluza son estimaciones realizadas por la Agencia de defensa de la Competencia de Andalucía a partir de datos correspondientes al Censo de Población y Viviendas del año 2001, proporcionados por el Instituto de Estadística de Andalucía.



*Professional Services*”. En general dicho informe recomienda la necesidad de que la normativa reguladora de los colegios profesionales se oriente a proteger a los consumidores y usuarios y a promover la competencia en la prestación de los servicios. En particular se realizan las siguientes recomendaciones:

- En su caso, la creación y normativa de desarrollo de los servicios profesionales debe estar enfocada, principalmente, a proteger a los consumidores y usuarios.
- No se deben otorgar derechos exclusivos a los profesionales cuando existan otros mecanismos menos restrictivos que puedan solucionar los problemas que se detecten en cada mercado o profesión concreta.
- Si no existiera otra alternativa mejor al otorgamiento de derechos exclusivos, los requisitos de entrada a una actividad profesional no deberían ser desproporcionados con relación a los que se requiere para asegurar la prestación del servicio considerado.
- Las restricciones a la competencia dentro de una misma profesión deben ser eliminadas, tales como precios orientativos, publicidad limitada, obligatoriedad de visados, entre otros.
- No debe darse la jurisdicción exclusiva a los colegios profesionales en la determinación de los requisitos de entrada, reconocimiento mutuo, o derechos exclusivos de la profesión.

En un sentido parecido la Comisión Europea, en su Comunicación COM 2004, de 9 de febrero, sobre competencia en los servicios profesionales y la Resolución del Parlamento Europeo sobre el seguimiento del informe en los servicios profesionales (2006/2137), plantean la necesidad de ser muy rigurosos en la creación de los colegios profesionales y de eliminar toda restricción a la competencia en el sector de las profesiones liberales que no este justificada por razones imperiosas de interés general. Y atribuye a cada Estado miembro la responsabilidad de adoptar medidas o modificar las legislaciones nacionales que, por ser injustificadas o desproporcionadas, obstaculicen la competencia y la libre circulación de servicios en el mercado común, sobre todo a la hora de otorgar derechos exclusivos y crear barreras injustificadas en el ejercicio profesional que puedan perjudicar la consecución del interés general de los consumidores y usuarios e incluso para los propios profesionales. Con especial énfasis la Comisión Europea ha reiterado al Estado español la necesidad de eliminar la facultad, amparada por el artículo 5. ñ) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, para establecer “baremos de honorarios de carácter meramente orientativos”.

El Tribunal Constitucional también se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre la regulación de los colegios profesionales. En su Sentencia 194/1998 (RTC 1998/194), de 1 de octubre considera que *“En todo caso, la calificación de una profesión como colegiada, con la consiguiente incorporación obligatoria, requiere desde el punto de vista constitucional, la existencia de intereses generales que puedan verse afectados o, dicho de otro modo, la necesaria consecución de fines públicos constitucionalmente relevantes. La legitimidad de esa decisión dependerá de que el colegio desempeñe efectivamente funciones de tutela de interés de quienes van a ser los destinatarios de los servicios prestados por los profesionales que lo integran, así como de la relación que exista entre la concreta actividad profesional con determinados derechos, valores y bienes constitucionalmente protegidos”*. Asimismo, señala que *“los colegios profesionales*



*constituyen una típica especie de corporación reconocida por el Estado, dirigida no sólo a la consecución de fines estrictamente privados, lo que podría conseguirse con la simple asociación- artículo 22 Constitución Española, sino esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión –que constituye un servicio al común- se ajuste a las normas o reglas que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio que, por otra parte, ya ha garantizado en principio el Estado con la expedición del título habilitante” y que “la Constitución exige que sea el legislador quien deba determinar qué profesiones quedan fuera del principio general de libertad, valorando cuáles de esas profesiones requieren, por atender a los fines mencionados, la incorporación a un colegio profesional, así como en su caso, la importancia que al respecto haya de otorgar a la exigencia de una previa titulación para el ejercicio profesional”. Asimismo, considera que: “El legislador, al hacer uso de la habilitación que le confiere el artículo 36 de la Constitución Española deberá hacerlo de forma tal que restrinja lo menos posible y de modo justificado, tanto el derecho de asociación proclamado en el artículo 22 de la Constitución Española como el de libre elección profesional y de oficio y que, al decidir, en cada caso concreto, la creación de un colegio profesional, haya de tener en cuenta que, al afectar la existencia de éste a los derechos fundamentales mencionados, sólo será constitucionalmente lícita cuando estén justificadas por la necesidad de servir un interés público”.*

También resulta afectada la regulación de los servicios profesionales por la Directiva de 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales. Esta norma consolida en un único texto las quince Directivas adoptadas durante los últimos 40 años, y su pretensión es crear un marco jurídico único y coherente, fundado en una mayor liberalización de la prestación de los servicios -instando a la elaboración un listado de profesiones reguladas (profesiones tituladas)-, una mayor automaticidad en el reconocimiento de las cualificaciones y una mayor flexibilidad en el procedimiento de actualización de la Directiva. Recientemente, ha sido aprobado el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorpora esta Directiva al ordenamiento jurídico español.

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, conocida como Directiva de Servicios incluye un proceso de reforma normativa que contribuirá a resolver gran parte de los problemas referidos. El objetivo de esta directiva es alcanzar un auténtico mercado único de servicios en la Unión Europea a través de la eliminación de las barreras legales y administrativas que actualmente limitan el desarrollo de actividades de servicios entre Estados miembros. Esta norma comporta la obligatoriedad de revisar la totalidad de las normas vigentes en nuestro ordenamiento jurídico para dar cumplimiento a los principios rectores contenidos en la misma, con la consiguiente modificación y supresión de cuantas normas resulten incompatibles con los mismos para: facilitar la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios en la UE; fortalecer los derechos de los destinatarios de los servicios como usuarios de los mismos; fomentar la calidad de los servicios, y establecer una cooperación administrativa efectiva entre los Estados miembros. El plazo para la adaptación a esta directiva de toda la normativa reguladora de los servicios que este afectada concluye el día 28 de diciembre de 2009.

Y, por último, es muy importante tener presente el proceso para la creación de un Espacio Europeo de Educación Superior, que concluirá a finales del año 2010. En España se han iniciado diversas reformas legales, entre las que se puede resaltar la desaparición del “catálogo de titulaciones” y el otorgamiento de plena autonomía a las Universidades para el diseño de los títulos universitarios de forma que respondan mejor a

las demandas sociales. Ello podría originar que las nuevas titulaciones que se creen puedan encontrarse con mercados muy acotados por titulaciones asociadas a colegios preexistentes o bien buscar su propia reserva de actividad. En consecuencia, existe un riesgo importante para la competencia derivado de la creación de nuevos colegios profesionales específicos con mercados cada vez más acotados y restrictivos. La consideración de este proceso obligaría a revisar en profundidad todo el sistema de colegiación profesional existente en la actualidad. En este sentido, sólo en casos excepcionales el interés general puede justificar que una profesión sólo pueda ser ejercida con una titulación concreta y no que este hecho se produzca de forma generalizada como ocurre en la actualidad.

Por todo lo anterior, este Consejo considera que el momento actual es una oportunidad para reflexionar y contribuir a la mejora del marco regulatorio de los colegios profesionales de las que se deriven ganancias de eficiencia, productividad y, empleo para el conjunto de la economía andaluza y el bienestar de su población.

#### **IV. SOBRE EL PROCESO DE TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS.**

##### **A. Reforma del marco jurídico nacional a la Directiva de Servicios.**

El proceso de transposición de la denominada Directiva de Servicios está, a la fecha del presente informe, en curso, con el objeto de incorporar sus prescripciones a nuestro ordenamiento jurídico nacional.

Por un lado, se ha elaborado una ley horizontal de transposición de la Directiva, el actual Proyecto de Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio<sup>2</sup> (también denominada “*Ley Paraguas*”). *Esta ley* introduce los objetivos y los principios rectores de la Directiva en nuestro ordenamiento jurídico y aporta un marco de referencia para toda la regulación presente y futura en el sector servicios, a saber:

- La esencia de este proyecto es la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios mediante la sustitución de la autorización previa para poder desarrollar una actividad a la supervisión administrativa posterior. Esto significa que, por regla general, un prestador de servicios podrá operar sin más limitaciones que las que se le imponen a cualquier otra actividad económica. Sólo podrán exigirse requisitos a la libre prestación de servicios con carácter excepcional y cuando estén debidamente justificados por razones de salud pública, de protección del medio ambiente, de orden público o de seguridad pública; sean proporcionados y no sean discriminatorios por razón de nacionalidad o domicilio social.
- En el proyecto se establecen obligaciones legales para que todas las administraciones evalúen sus autorizaciones, trámites y cualquier requisito que exija para el desarrollo de una actividad con criterios objetivos, transparentes y contrastables. Asimismo, crea un instrumento legal para que todas las administraciones se pongan de acuerdo entre ellas y eviten solicitar trámites por duplicado y presenciales: una ventanilla única, donde se deberán realizar de manera ágil todos los trámites administrativos -europeos, nacionales, autonómicos y locales-

---

<sup>2</sup> En la actualidad, el Proyecto de Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio se encuentra en fase de tramitación parlamentaria.



para poder desarrollar la actividad de servicios en cualquier país europeo.

- También se refuerzan los derechos y garantías de los consumidores, ya que se impondrán mayores obligaciones de información sobre el prestador y sus servicios, y entre ellas, se establece la obligatoriedad de dar respuesta a las reclamaciones en el plazo de un mes a partir de la fecha en que hayan sido formuladas.
- Además, se prevé en su disposición final quinta, que las Comunidades y Ciudades Autónomas y las Entidades Locales deberán comunicar al Gobierno, antes del 26 de diciembre de 2009, todas aquellas disposiciones legales y reglamentarias de su competencia que hayan sido modificadas para la adaptación de su contenido a lo establecido en la Directiva y en la citada ley. Y se concreta en su último inciso que esta obligación será igualmente aplicable a los colegios profesionales y a cualquier autoridad pública, respecto a las disposiciones de su competencia que se vean afectadas por esta ley.

Este proyecto de ley ha sido informado favorablemente por la Comisión Nacional de Competencia, destacando su importancia y reconociendo que es una fidedigna transposición de la Directiva que constituye el necesario punto de partida para la articulación concreta del presente y futuro marco jurídico de los servicios.

Por otra parte, también se ha elaborado un Proyecto de Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como "*Ley Ómnibus*"<sup>3</sup>), que tiene por objeto la modificación de la normativa estatal sectorial de rango legal para adecuarla a los principios de la futura ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios, en virtud del mandato contenido en su disposición final quinta. En concreto, el Proyecto de Ley Ómnibus modifica 47 leyes estatales sobre las siguientes materias: Administraciones Públicas (3), consumidores y usuarios de los servicios (1), servicios profesionales (3), ámbito laboral y Seguridad Social (4), servicios industriales (4), servicios de la construcción (2), servicios energéticos (3), servicios de transporte (5), servicios de información y comunicaciones (2), servicios medioambientales (9), servicios de agricultura (4), sanidad (3), propiedad industrial (1) y otras (3).

## **B. Especial referencia a la reforma en los colegios y servicios profesionales.**

En materia de colegios y servicios profesionales el Proyecto de Ley Ómnibus modifica tres leyes: la Ley de Colegios Profesionales 2/1974, de 13 de febrero (en adelante, LCP), la Ley 2/2007, de 15 de noviembre, de sociedades profesionales; y la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias. Estas reformas legales establecen una profunda revisión en la regulación de los colegios y servicios profesionales en España, las más relevantes son:

- *Se introduce una mayor transparencia en la actuación de los colegios profesionales, mediante:*
- ✓ *La exigencia de especificar los fines y funciones en materia de protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados.*

---

<sup>3</sup> A la fecha del presente informe, el Proyecto de Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio se encuentra en fase de tramitación parlamentaria. Dicho texto legal entró en las Cortes Generales el pasado 19 de junio.





- ✓ *El establecimiento de un sistema de información y de quejas y reclamaciones de los consumidores y usuarios de los servicios de los colegiados.*
- ✓ *Los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los colegios observarán los límites establecidos en la normativa de Defensa de la Competencia.*
- ✓ *La obligación de elaborar una Memoria Anual que se hará pública.*
- *Se eliminan “barreras de acceso” que limitan el libre ejercicio de la profesión o compartimentan la oferta de servicios profesionales en mercados profesionales estrechos.*
- ✓ *Se permitirá sólo la colegiación obligatoria para el ejercicio de las profesiones en aquellos supuestos en los que se establezca en una futura ley de ámbito estatal.*
- *A tal fin, se insta al Gobierno central para que en el plazo de doce meses desde la entrada en vigor de la norma, remita un proyecto de ley en el que se determinen las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria su colegiación.*
- ✓ *Cuando una profesión se organice por colegios territoriales, bastará la incorporación a uno solo de ellos para ejercer en todo el territorio nacional.*
- *A estos efectos, cuando en una profesión sólo existan colegios profesionales en algunas Comunidades Autónomas, los profesionales se registrarán por la legislación del lugar donde tengan establecido su domicilio profesional único o principal, lo que bastará para ejercer en todo el territorio nacional.*
- ✓ *Se eliminan restricciones al ejercicio profesional en relación con las incompatibilidades o el ejercicio conjunto o en forma societaria.*
- *Sólo una norma con rango legal y por razones imperiosas de interés general podrá establecer incompatibilidades con cualquier otro tipo de actividades, como por ejemplo la obligación del ejercicio en exclusiva de la profesión, o la fijación de restricciones al ejercicio conjunto de una o más profesiones. Asimismo, se eliminan las restricciones al ejercicio en forma societaria de los colegiados impuestas por la normativa colegial, sólo se admitirán, en su caso, si esta establecido por una norma legal.*
- *Se reducen las denominadas “barreras al ejercicio”, es decir las contenidas en los reglamentos y normas que afectan al ejercicio de las profesiones que suelen ser establecidas por los propios colegios y obligan a determinadas actuaciones a seguir en el ejercicio de una actividad profesional.*
- ✓ *Se prohíbe el establecimiento por los colegios y sus organizaciones colegiales de baremos de honorarios orientativos o de cualquier otra recomendación sobre precios.*
- *La fijación de baremos, incluso los de carácter orientativo, en términos de derecho de la competencia, constituye lo que se denominan “prácticas conscientemente paralelas”, una actividad ilícita por sus efectos finales en la fijación de precios. La eliminación de la incertidumbre en materia de precios que debe regir para un buen funcionamiento del mercado, origina importantes ventajas para los profesionales ya instalados en el mercado. Dicha infracción podría calificarse como muy grave al recaer sobre uno de los elementos más relevantes para la existencia de una*

competencia efectiva, como es el precio.

- Ante el argumento tradicionalmente esgrimido para justificar la existencia de los baremos orientativos por su función para informar a los consumidores y usuarios, cabe decir que existen otros métodos que, sin afectar a la competencia, permiten reforzar la información a los consumidores y usuarios como son los presupuestos previos o la publicidad y, en su caso, por razones de interés general podrían establecerse sistemas de información que deberían ser valorados caso por caso<sup>4</sup>.
- ✓ *Se prevé que la cuota colegial de inscripción no podrá superar en ningún caso los costes asociados a la tramitación de la inscripción.*
- La falta de transparencia y la posible arbitrariedad en la fijación de las cuotas de inscripción o periódicas por parte de los correspondientes colegios produce efectos negativos sobre la competencia cuando el elevado importe de la misma conlleva al desistimiento o al retraso de la entrada de nuevos profesionales, en beneficio de los ya instalados.
- La reforma contenida en el Proyecto de Ley Ómnibus, establece que la fórmula que se establezca para calcular las cuotas colegiales no pueda superar en ningún caso los costes asociados a la tramitación de su inscripción.
- ✓ *Se deberán eliminar restricciones injustificadas a la publicidad de los servicios profesionales, permitiendo que el consumidor esté mejor informado y se incremente su capacidad de elección.*
- Con carácter general deberán suprimirse todas las normas de publicidad adoptadas en los estatutos o en el resto de normas deontológicas de los colegios que sean más restrictivas o limitativas que las previstas en la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad.
- Sólo una norma con rango legal podrá establecer, por razones imperiosas de interés general, restricciones a la publicidad o a las comunicaciones comerciales en las profesiones colegiadas.
- ✓ *Se suprime, con carácter general, el carácter preceptivo de los visados colegiales,*
- Los colegios profesionales deberán revisar el objeto de los visados y delimitar de manera clara y expresa las prestaciones concretas que se cubran y la responsabilidad y garantías adicionales que se les ofrece a los consumidores y usuarios y su precio. Todo ello con la finalidad de que sean los propios consumidores los que voluntariamente lo soliciten, si lo estiman conveniente, o, en su caso, así se establezca por el Gobierno mediante real decreto por razones imperiosas de interés general.
- Cuando el visado venga impuesto por un real decreto, su precio se ajustará al coste del servicio. Los colegios harán públicos los precios de los visados de los trabajos, que podrán tramitarse por vía telemática.
- En el plazo máximo de cuatro meses desde la entrada de la ley, el Gobierno aprobará un real decreto que establezca los visados que serán exigibles de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre colegios

---

<sup>4</sup> Véase el documento de Directrices sobre la aplicación del artículo 81 del Tratado CE a los servicios de transporte marítimo (2008/C 245/02) y, entre otras, las Resoluciones del TDC expedientes sancionadores 358/95, 398/97, 467/99, 479/99, 239/02 y las Autorizaciones A 143/95, A 289/00, 296/01 y 309,01 y expediente S 02/09 del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía.



profesionales.

- Se establecen procedimientos de simplificación y agilización administrativa.
- ✓ *Se introduce la aplicación de técnicas telemáticas y el principio de ventanilla única a los procedimientos tramitados por los colegios profesionales.*
- ✓ *Se suprimen trámites habituales como el de la obligación de comunicar el ejercicio fuera del territorio del colegio de inscripción.*

Este Consejo valora muy positivamente la reforma de la normativa reguladora sobre colegios profesionales contenida en los proyectos de ley mencionados en la medida que supondrán una mayor transparencia y orientación de los colegios profesionales hacia los derechos de los consumidores y usuarios y la promoción de una mayor competencia entre los prestadores de los servicios. Estos aspectos habían sido señalados como recomendaciones de este Consejo en informes previos elaborados a petición de la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía<sup>5</sup>.

## **V. SOBRE LA NECESIDAD DE REFORMAR LA NORMATIVA DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES DE ANDALUCÍA.**

El Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, en su artículo 79.3. b) confiere a la Comunidad Autónoma de Andalucía, competencia exclusiva en materia de “colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la CE”, artículos que, a su vez, determinan las reservas de ley respecto a la regulación de las peculiaridades propias del régimen jurídico de los colegios profesionales, añadiendo el principio democrático de su estructura interna y el funcionamiento de los mismos, y la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio del Estado, respectivamente.

En el ejercicio de dicha competencia, en la Comunidad Autónoma de Andalucía se han aprobado básicamente las siguientes disposiciones legales o reglamentarias:

- Ley 10/2003, de 6 de noviembre, por la que se regula los colegios profesionales de Andalucía.
- Decreto 216/2006, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de colegios profesionales de Andalucía.
- Ley 6/1995, de 29 de diciembre, por la que se regula los Consejos Andaluces de colegios profesionales.
- Decreto 5/1997, de 14 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Consejos Andaluces de colegios profesionales.

A la relación anterior debe añadirse una serie de disposiciones diversas y de distinto rango, como son las leyes de creación de los correspondientes colegios y/o las normas

<sup>5</sup> Véanse los informes I 01/09, I 02/09 e I 04/09 del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía.



colegiales (estatutos, reglamentos de régimen interior, códigos deontológicos o de conductas y demás normas internas aprobadas por los colegios profesionales).

En resumen, los colegios profesionales de Andalucía se rigen, en el marco de la legislación básica del Estado, por la normativa andaluza citada anteriormente, por sus respectivas leyes de creación y además, por sus Estatutos y demás normas de funcionamiento interior que hayan sido aprobadas por los propios colegios.

Se concluye que, como consecuencia de las modificaciones planteadas en la normativa estatal al objeto de transponer las Directivas de Servicios y de Reconocimiento de Cualificaciones Profesionales, es necesaria una revisión general de la legislación andaluza sobre colegios profesionales, con independencia de que la normativa estatal tenga carácter básico o no.

Pero además, debe tenerse en cuenta que los colegios profesionales, como entidades de derecho público con capacidad para ordenar su actividad, son responsables del cumplimiento de la Directiva de Servicios y, por lo tanto, deben de realizar las actuaciones necesarias para su aplicación. Para ello, corresponderá a los correspondientes consejos generales y colegios profesionales el impulso para la adaptación de su normativa colegial, en coordinación con las consejerías de la Junta de Andalucía con las que se relaciona cada colegio profesional<sup>6</sup>.

Asimismo, es conveniente advertir que este Consejo tiene atribuidas competencias de informar los anteproyectos de ley, decretos y disposiciones reglamentarias que incidan en la libre competencia (artículo 3.i de la Ley 6/2007). Para ello, ha aprobado la Resolución de 10 de julio de 2008<sup>7</sup> y elaborado una Guía Práctica de Evaluación que se puede consultar en la web [www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia](http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia).

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas se emiten las siguientes

---

<sup>6</sup> Todo ello conforme a lo establecido en los artículos 20 y siguientes de la LCPA. Los colegios profesionales tienen conferida la capacidad para elaborar y aprobar sus estatutos. La reforma de los estatutos colegiales deberá remitirse a la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía para su aprobación definitiva.

<sup>7</sup> Publicado en el BOJA 145 de 22 de julio de 2008.

## RECOMENDACIONES

1. El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía destaca la importancia que reviste la revisión de la normativa sobre colegios profesionales para la economía andaluza. Las necesarias reformas, si se abordan con un enfoque ambicioso orientado hacia la protección de los derechos de los consumidores y usuarios y a promover la competencia en los servicios profesionales, son una oportunidad para impulsar la productividad y el crecimiento potencial de la economía andaluza y como consecuencia la generación de empleo. Por ello, se insta al Gobierno andaluz a promover un proceso de reforma de la normativa andaluza sobre colegios profesionales que con motivo de la transposición de la Directiva de Servicios debería estar culminado el próximo 26 de diciembre de 2009.
2. En el proceso de revisión de la normativa andaluza se tendrían que trasladar las prescripciones previstas en la Directiva de Servicios; las previstas en el Proyecto de Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, así como las contenidas en las disposiciones del Proyecto de Ley Ómnibus del Estado. Además, y en aras a mejorar la competencia efectiva en el ámbito de las actividades profesionales colegiadas en Andalucía, se recomienda que:
  - En general, se enfoque la revisión de la normativa de la Junta de Andalucía, principalmente, hacia la transparencia en la actuación de los colegios y la protección y tutela de los derechos de consumidores y usuarios. Y, en particular que:
    - Se exija a los estatutos de los colegios profesionales que se concreten los fines y funciones en materia de protección y tutela de los intereses de quienes van a ser los destinatarios de los servicios prestados por los profesionales que lo integran.
    - Se establezca expresamente un procedimiento de justificación de los beneficios que se derivarán de la actuación de cada colegio profesional para los consumidores y usuarios, así como de la relación que exista entre la actividad profesional con determinados derechos, valores y bienes constitucionalmente protegidos.
  - En el marco de la obligación legal de establecer un sistema de quejas y reclamaciones, se garantice la independencia en la actividad disciplinaria colegial. La actividad disciplinaria no debería ser ejercida por los propios representantes de los colegiados dependientes de procesos electorales internos sino, en su caso, por órganos independientes.
  - Conforme a la evolución prevista del proceso para la creación de un Espacio Europeo de Educación Superior y dados los precedentes en la materia, se revisen las condiciones estatutarias sobre las titulaciones requeridas para tener derecho a ser admitido en el colegio profesional que corresponda. No debería darse la competencia exclusiva a los colegios en la determinación de los requisitos de entrada, reconocimiento mutuo, o derechos exclusivos de la profesión.
  - Es conveniente introducir en la normativa andaluza una derogación explícita de toda norma, incluidas las colegiales, que no cumplan con los nuevos requisitos legales.



3. Toda la normativa interna colegial deberá estar adaptada a la citada Directiva en el plazo establecido para la de reforma. Para cumplir dicho plazo, se recomienda que el Gobierno andaluz inste a los colegios profesionales de ámbito territorial a que culminen con la adaptación de sus respectivos estatutos.
4. Establecida la exigencia legal de que tanto la normativa colegial interna, como sus acuerdos, decisiones y recomendaciones deben observar los límites establecidos en la normativa de Defensa de la Competencia, se recomienda a los colegios profesionales que la revisen en profundidad y, especialmente, los siguientes aspectos:
  - Que no contengan elementos discriminatorios conforme a lo establecido en la Directiva de Servicios.
  - Que se eliminen todas aquellas restricciones a la competencia sin amparo legal.
  - Y que se eliminen todos aquellos aspectos que se deriven de una interpretación de la competencia desleal que vaya más allá de lo establecido en la norma legal y que puedan tener efectos restrictivos en la competencia en los mercados de los servicios profesionales.
5. En el proceso de revisión de la normativa andaluza y de los estatutos colegiales resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 3.1 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, en cuya virtud corresponde a esta Agencia la competencia de “informar los anteproyectos de ley y proyectos de reglamentos de la Junta de Andalucía que incidan en la libre competencia, con el objetivo de proteger los intereses generales, especialmente de las personas consumidoras y usuarias y para favorecer el desarrollo socioeconómico de Andalucía”.
6. La Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía mantendrá una posición activa y vigilante en la promoción y la defensa de la competencia de los servicios profesionales en Andalucía. Para ello, además de las facultades sancionadoras, podrá actuar de oficio impugnando ante la jurisdicción competente los actos o disposiciones generales con rango inferior a ley de los que se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados.