

## INFORME DE REGULACIÓ

**Núm. Informe:** IR 4/2010

**Norma:** Llei 7/2006, de 31 de maig, de l'exercici de professions titulades i dels col·legis professionals

**Data informe:** 25 de gener de 2010

### 1. ANTECEDENTS

El present document constitueix l'Informe de Regulació de la Llei 7/2006, de 31 de maig, de l'exercici de professions titulades i dels col·legis professionals (en endavant, Llei 7/2006 o la Llei) emès per l'Autoritat Catalana de la Competència (en endavant, ACCO), en data 25 de gener de 2010, en base a les competències atribuïdes per la Llei 1/2009, del 12 de febrer, de l'Autoritat Catalana de la Competència (en endavant, Llei 1/2009).

L'Informe té per objecte analitzar si la Llei 7/2006 introdueix restriccions a la competència i, si aquest és el cas, avaluar si les restriccions s'adeqüen als principis de necessitat i proporcionalitat i a la resta de principis d'una bona regulació des del punt de vista de la competència.

Es tracta d'un Informe *ex post*, emès amb posterioritat a la publicació i entrada en vigor de la Llei 7/2006, si bé en un entorn *ex ante* de preparació d'una adaptació de la mateixa per a la seva adequació a les obligacions que es deriven de la Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior (en endavant, Directiva de serveis)<sup>1</sup>.

L'Informe s'ha emès principalment en base a l'anàlisi del text de la pròpia Llei 7/2006 així com a la consulta de normativa<sup>2</sup> i d'alguns documents públics sobre la matèria.

Amb l'objecte de conèixer més a fons alguns aspectes de la Llei 7/2006, la Direcció General de l'ACCO (en endavant, DG de l'ACCO) va realitzar, en data 26 d'octubre de 2009, un

<sup>1</sup> La Llei 7/2006 és una de les normes amb rang de llei afectades per la Directiva de Serveis. Per això figura a l'Annex del Projecte de Llei de bases de delegació en el Govern per a l'adequació de normes amb rang de llei a la Directiva de Serveis, actualment en tramitació parlamentària. Aquesta llei de bases té per objecte delegar en el Govern de la Generalitat la potestat de dictar normes amb rang de llei, en forma de decrets legislatius, que aprovin nous textos articulats, per tal d'adequar una sèrie de lleis de Catalunya (normes incloses en el seu Annex) a la Directiva de Serveis.

<sup>2</sup> Entre d'altres, el Projecte de Decret pel qual s'aprova el Reglament de l'exercici de professions titulades i dels col·legis professionals, actualment en fase de tramitació (font: pàgina web del Departament de Justícia, consultada en data 22/12/2009).

requeriment d'informació al Departament de Justícia, que va ser contestat en data 24 de novembre de 2009.

## **2. FONAMENTS DE DRET**

La Constitució Espanyola (en endavant, CE) configura un model econòmic en el qual es reconeix la llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat, atribuint als poders públics la funció de garantir i protegir el seu exercici (art. 38 CE).

El fonament econòmic radica en que la competència és un element essencial que contribueix positivament a assolir un desenvolupament econòmic i social òptim. Efectivament, en els sectors de lliure mercat, la competència efectiva garanteix l'assignació eficient dels recursos, fomenta la productivitat dels agents econòmics i incentiva la innovació. El resultat és una millora del benestar del conjunt de la societat doncs l'eficiència productiva es trasllada al consumidor en forma de preus inferiors i d'una major varietat i qualitat dels béns o serveis oferts.

Per aquest motiu s'ha d'evitar que sigui el propi poder públic el que, a través de les seves actuacions normatives o administratives, introdueixi restriccions injustificades a la competència que perjudiquin la llibertat d'empresa i redueixin el benestar del consumidor. És a dir, el que es pretén és que s'assoleixin eficaçment els objectius sectorials que persegueix la norma, però minimitzant els efectes negatius sobre la competència.

La Llei 15/2007, de 3 de juliol, de Defensa de la Competència, defineix el contingut material del dret de la competència i té en compte el sistema plural d'organismes de la competència derivat del marc competencial de la CE. En l'àmbit català, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, aprovat per la Llei orgànica 6/2006, del 19 de juliol (en endavant, EAC), estableix, en l'article 154, les competències de la Generalitat en l'àmbit de la promoció i defensa de la competència. El desenvolupament d'aquest precepte es troba en la Llei 1/2009, de creació de l'Autoritat Catalana de la Competència.

L'article 2.4 de la Llei 1/2009 estableix les funcions de l'ACCO. Aquestes es poden classificar en 2 grans àmbits: funcions en l'àmbit de la defensa i funcions en l'àmbit de la promoció de la competència. Les activitats de foment i promoció de la competència tenen com a objectiu promoure un entorn competitiu per al desenvolupament de les activitats econòmiques. Entre elles, figura la funció d'Informe de regulació que consisteix en informar (*ex ante* o *ex post*) sobre l'adequació de la regulació i l'actuació sectorials als principis de la lliure competència. Les observacions que suggerirà la DG de l'ACCO en aquest àmbit pretenen, doncs, contribuir a millorar la qualitat de la regulació des del punt de vista de la competència.

L'elaboració del present Informe forma part, doncs, de les competències que té l'ACCO, de conformitat amb l'objecte que la pròpia Llei 1/2009 li reconeix en l'article 2.1, i de les funcions que té atribuïdes d'acord amb els articles 2.4 i 8.1.b) de la mateixa Llei.

### **3. CONTINGUT DE LA NORMA**

#### **3.1. Marc normatiu**

La Llei 7/2006, aprovada al maig de 2006, deroga la Llei 13/1982, del 17 de desembre, de col·legis professionals.

D'una banda, la nova Llei s'inscriu en la línia de racionalitzar el mapa de les professions col·legials a Catalunya, restablint el principi de la col·legiació obligatòria. D'altra banda, la Llei amplia l'àmbit material de la norma a l'exercici dels serveis professionals en general, ja que també regula les professions titulades i les associacions professionals com alternativa als col·legis professionals, quan no estigui suficientment justificada la integració obligatòria d'un col·lectiu de professionals en una corporació de dret públic.

Pel que fa al marc normatiu en què s'insereix la norma, la matèria afectada per la Llei 7/2006 es troba directament entroncada amb diferents preceptes constitucionals. Concretament:

- (i) L'article 36 de la CE, que marca els límits dins dels quals el legislador pot regular les peculiaritats dels col·legis professionals i l'exercici de les professions titulades.
- (ii) L'article 139 de la CE, que preveu que cap autoritat no podrà adoptar mesures que directament o indirectament obstaculitzin la llibertat de circulació i l'establiment de les persones i la lliure circulació de béns per tot el territori espanyol.

Així mateix, cal esmentar l'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 2006 que, en l'article 125.1, atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de col·legis professionals, salvant el que estableix el seu apartat segon<sup>3</sup>. Així, d'acord amb l'article 125.1 de l'EAC, aquesta competència exclusiva en matèria de col·legis professionals, respectant el que estableixen els articles 36 i 139 de la CE, inclou en tot cas:

- a) La regulació de l'organització interna, del funcionament i del règim econòmic, pressupostari i comptable, del règim de col·legiació i adscripció, dels drets i deures de llurs membres i del règim disciplinari.
- b) La creació i l'atribució de funcions.
- c) La tutela administrativa.
- d) El sistema i el procediment electorals aplicables a l'elecció dels membres de les corporacions.
- e) La determinació de l'àmbit territorial i la possible agrupació dins de Catalunya.

En aquesta matèria també existeix normativa estatal relativa a competències exclusives estatals o de caràcter bàsic com, entre d'altres, (i) la Llei 2/1974, de 13 de febrer, sobre Col·legis Professionals (en endavant, Llei 2/1974), modificada per la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, (ii) el Reial Decret 1837/2008, de 8 de novembre, pel qual s'incorporen a l'ordenament jurídic espanyol la Directiva 2005/36/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 7 de setembre de 2005, i la Directiva 2006/100/CE, del Consell, de 20 de novembre de 2006, relatives al reconeixement de qualificacions professionals, així com a determinats aspectes de l'exercici de la professió d'advocat i (iii) la Llei Orgànica 1/2002, de 22 de març, reguladora del dret d'associació.

---

<sup>3</sup> L'article 125.2 de l'EAC preveu que correspon a la Generalitat la competència compartida sobre la definició d'aquestes corporacions i sobre els requisits per a crear-ne i per a ser-ne membre.

Per últim, també cal tenir present les prescripcions de la Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, i les seves normes de transposició<sup>4</sup>, que afecta plenament a la norma objecte d'anàlisi.

### **3.2. Contingut de la norma**

La Llei 7/2006 consta d'una exposició de motius, vuit títols, quatre disposicions addicionals, sis disposicions transitòries, una disposició derogatòria i una disposició final.

L'exposició de motius ressenya els trets essencials de la Llei, entre els que destaquen:

- L'ampliació de l'àmbit d'aplicació de la Llei 13/1982 anterior, en incloure, a part de la regulació dels col·legis professionals, la regulació de les professions titulades.
- La regulació, per primer cop, de les associacions professionals com alternativa als col·legis professionals, quan no estigui suficientment justificada la integració obligatòria d'un col·lectiu de professionals en una corporació de dret públic com els col·legis.
- El restabliment del principi d'adscripció obligatòria en els col·legis professionals de nova creació, que es reserven per integrar les professions de màxima rellevància i transcendència social o econòmica.
- La creació de col·legis professionals per decret del Govern (mitjançant l'aplicació de la normativa general reguladora), i amb la intervenció prèvia del Parlament a través d'un pronunciament favorable.

El títol I de la Llei defineix les professions titulades i estableix la distinció entre les professions col·legiades i les no col·legiades. El títol II està dedicat a l'exercici de les professions titulades i conté, entre altres, els requisits, les condicions habilitants i les incompatibilitats per exercir. El títol III està íntegrament dedicat a la regulació del règim disciplinari de l'exercici de les professions titulades, al marge del règim disciplinari col·legial. El títol IV es circumscriu exclusivament a les associacions professionals.

El títol V constitueix el nucli fonamental de la Llei. Aquest títol està dedicat als col·legis professionals, qualificats com a corporacions de dret públic. Limita les professions susceptibles de col·legiació a aquelles l'exercici de les quals requereixi un títol universitari oficial, en les quals concorrin motius d'interès públic que ho justifiquin i, a més, una especial rellevància social o econòmica de les funcions inherents a la professió. La seva creació, respectant una sèrie de requisits contemplats en la Llei, s'ha de fer per decret del Govern, després d'obtenir un pronunciament favorable del Parlament. Finalment, es fa referència a la incorporació al col·legi com a requisit necessari per a l'exercici de les professions col·legiades, així com al supòsit en què s'exempcionava aquest requisit. La Llei estableix les funcions públiques i privades dels col·legis, així com també la seva potestat normativa.

---

<sup>4</sup> A nivell estatal, bàsicament, la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici ("Llei paraigües") i la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici ("Llei omnibus"). A nivell català, el Projecte de Llei de bases de delegació en el Govern per a l'adequació de normes amb rang de llei a la Directiva 2006/123/CE, del Parlament i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior.

El títol VI està dedicat als consells de col·legis professionals i regula les seves funcions públiques i privades. El títol VII conté les disposicions comunes als col·legis professionals i als consells de col·legis professionals. El títol VIII estableix el Registre de col·legis i d'associacions professionals i en regula la seva organització i funcionament.

Les quatre disposicions addicionals fan referència, respectivament, a la possibilitat d'actualització de les sancions econòmiques per la llei anual de pressupostos; als col·legis professionals integrats per professionals que exerceixen funcions públiques; a la integració territorial dels col·legis professionals; i als requisits necessaris per a la dispensa de col·legiació per a determinats col·lectius de professionals vinculats en exclusiva amb l'Administració pública.

Les sis disposicions transitòries responen a les següents finalitats: l'adaptació d'estatuts i altres normes col·legials; l'exempció del requisit de col·legiació obligatòria; els procediments en tràmit; el compliment de les obligacions registrals; els professionals integrats en un col·legi únic d'àmbit estatal; i el procés de revisió de l'organització col·legial.

En la disposició derogatòria es deroga la Llei 13/1982, del 17 de desembre, de col·legis professionals i les disposicions de mateix o inferior rang, en tot el que contradiguin els preceptes de la Llei 7/2006.

La disposició final única habilita el Govern perquè dicti les disposicions de desenvolupament necessàries per a l'aplicació de la Llei.

#### **4. CONSIDERACIONS GENERALS SOBRE LA MATÈRIA REGULADA PER LA LLEI 7/2006**

Abans de realitzar l'avaluació de l'impacte competitiu de la Llei 7/2006 exposarem una sèrie de consideracions generals, des de l'òptica de competència, sobre la matèria objecte d'anàlisi.

Les professions col·legiades formen part del sector d'activitat dels serveis professionals, caracteritzat per un alt nivell de regulació, procedent tant de normes estatals i autonòmiques com de la pròpia autoregulació de les organitzacions professionals, entre les quals destaquen, els col·legis professionals.

Les professions titulades, entre les quals es troben les col·legiades, contribueixen aproximadament a un terç de l'ocupació laboral i constitueixen un dels principals motors del creixement econòmic i del progrés del coneixement en les societats avançades.

Així mateix, els col·legis professionals posseeixen una àmplia tradició, en molts casos centenària, i el seu reconeixement social prové de la realització de tasques rellevants que són valuoses per a la societat en general. Aquest reconeixement social és major en la mesura en què els col·legis professionals, a part d'ajudar a l'ordenació, al desenvolupament de les diferents activitats professionals i a l'exercici d'unes funcions públiques específiques, contribueixen a informar i protegir els drets dels consumidors i usuaris dels serveis professionals, tot beneficiant, en última instància, a l'interès general.

La *Comisión Nacional de la Competencia* (en endavant, CNC), en el seu Informe<sup>5</sup> sobre el sector de serveis professionals i els col·legis professionals (any 2008) ja va destacar el pes dels serveis professionals en l'economia. Aquest sector, no solament es considera un sector molt rellevant en l'activitat econòmica com a subministrador de "béns finals", sinó que també resulta significatiu com a subministrador d'*inputs* per a altres activitats econòmiques. Per això és tant important que existeixi una regulació adient, que no introdueixi restriccions a la competència injustificades o desproporcionades, i que permeti un correcte funcionament del sector.

La pròpia CNC adverteix que mesurar la importància de les professions col·legiades i el seu pes en l'economia respecte del PIB no resulta senzill, donades les dificultats per delimitar estadísticament l'àmbit al qual es fa referència. Això no obstant, l'Informe de la CNC dóna certs indicadors que permeten ressaltar la importància econòmica d'aquestes professions:

- Indica que, a nivell estatal, el valor afegit brut, a preus de mercat (VAB pm), generat per les professions col·legiades és, aproximadament, de 87.750 milions d'euros; la qual cosa s'estima que suposa gairebé un 9% del PIB (segons dades de 2006).
- Pel que fa a la repercussió social i laboral de les professions col·legiades, indica que, a nivell estatal, els ocupats en professions col·legiades superaven, l'any 2006, el milió d'efectius, la qual cosa suposa més del 6% de l'ocupació total, quasi un 30% dels ocupats amb credencials universitaris, i més del 40% dels ocupats doctorats<sup>6</sup>.
- Finalment, estima que, a nivell estatal, aproximadament unes 430.000 persones tenien un treball assalariat vinculat a alguna professió col·legiada. El volum d'ocupació total, directa i indirecta, generada per aquest tipus de professions aglutinava, a nivell estatal, l'any 2001, a més d'1,4 milions de persones, la qual cosa suposava un 8,8% de l'ocupació total<sup>7</sup>.

La regulació dels serveis professionals ha estat un dels sectors més recurrents en què s'ha portat a terme una avaluació de l'impacte competitiu per part de les autoritats i organismes de competència. Un dels motius és que es tracta d'un sector en el qual hi ha nombroses barreres d'entrada i moltes limitacions a l'exercici de les activitats.

Els informes de les autoritats de competència constaten que s'ha de reduir l'impacte restrictiu sobre la competència de la regulació pública i col·legial relativa als serveis professionals. Tanmateix, també hi ha un cert consens sobre el caràcter, a vegades, justificat de l'existència de certa regulació dels serveis professionals, amb l'objectiu de mantenir la qualitat dels serveis i protegir als consumidors de la possible negligència professional, però minimitzant els possibles efectes restrictius sobre la competència.

A continuació, exposarem les raons que poden justificar una regulació dels serveis professionals, i la incidència que aquesta pot tenir sobre la competència en el sector. També aprofundirem en alguns conceptes bàsics relacionats amb les professions col·legiades i en

---

<sup>5</sup> Comisión Nacional de la Competencia. *Informe sobre el sector de serveis professionals i col·legis professionals* (2008).

<sup>6</sup> Segons dades del Cens de Població i Habitatges del 2006.

<sup>7</sup> Segons dades del Cens de Població i Habitatges del 2001.

les implicacions de les reserves d'activitat i de les exclusivitats que porten associada la titulació i la col·legiació, respectivament.

#### **4.1. La regulació dels serveis professionals**

Els serveis professionals es consideren activitats empresarials als efectes de la lliure competència i, en conseqüència, estan sotmesos a les normes de competència. Malgrat que en el Dret mercantil codificat encara hi hagi rastres de la tradicional diferenciació entre subjectes mercantils i aquells que exerceixen professions liberals, l'exercici d'aquestes darreres professions ha evolucionat cap a fórmules que les integren clarament en el Dret mercantil.

L'aplicació de la normativa de la competència a la prestació de serveis professionals es va anar introduint progressivament a partir, sobretot, de l'entrada en vigor de l'antiga Llei 16/1989, de 17 de juliol, de Defensa de la Competència. De fet, aquesta matèria va protagonitzar una de les mesures liberalitzadores dels anys 90, amb la Llei 7/1997, de 14 d'abril, de mesures liberalitzadores en matèria de sòl i de col·legis professionals<sup>8</sup>, que va eliminar alguns dels efectes anticompetitius derivats de l'existència de col·legis professionals. Els canvis més destacats feien referència a la col·legiació única i a la supressió de la potestat dels col·legis de fixar honoraris mínims. És a dir, es reconeixia la subjecció de l'exercici professional al règim de lliure competència, tot admetent la possibilitat que els col·legis establissin barems d'honoraris merament orientatius.

La Llei 7/2006 mostra una certa preocupació per l'actual proliferació d'organitzacions col·legials produïda en els darrers anys. Els col·legis professionals, malgrat que tenen una base associativa privada, es constitueixen com a corporacions de dret públic, i aquest fet obliga a establir uns condicionaments legals clars per a la creació de nous col·legis.

Precisament perquè no sorgeixin corporacions d'aquest tipus sense que es compleixin determinats requisits mínims i homogenis, la Llei 7/2006 incorpora l'exigència que només puguin quedar integrades en una organització col·legial les professions que (i) requereixen un títol universitari, oficial i habilitant i en les que, alhora, (ii) concorrin motius d'interès públic que ho justifiquin i, a més, (iii) una especial rellevància social o econòmica de les funcions inherents a la professió (art. 37.1 de la Llei 7/2006). A més, exigeix el compliment dels requisits establerts en l'article 37.3, relatiu al col·lectiu afectat per la creació del col·legi, que són: (i) que hi hagi un nombre de professionals en exercici lliure suficientment ampli que ho justifiqui, (ii) que el col·lectiu sol·licitant no es pugui integrar en un col·legi professional existent i (iii) que ho demani un nombre suficientment representatiu dels professionals afectats.

Cal tenir present que les regulacions dels serveis professionals poden limitar la llibertat d'empresa bàsicament de dues formes:

- **Regulant l'entrada o accés a la professió**: la regulació pot consistir, entre d'altres, en (i) l'exigència d'una titulació concreta, (ii) la col·legiació obligatòria, (iii) el compliment de requisits específics per a poder-se col·legiar, (iv) la inscripció en

---

<sup>8</sup> L'origen de la norma es troba en l'Informe que l'antic Tribunal de Defensa de la Competència va emetre l'any 1992, "Informe sobre el lliure exercici de les professions. Proposta per a adequar la normativa sobre les professions col·legiades al règim de lliure competència vigent a Espanya", en el que s'advocava per la submissió d'aquestes al Dret de la competència i, concretament, es proposava suprimir les restriccions a la competència relatives a honoraris, publicitat, estructura de negoci i activitat professional fora del territori de col·legiació.

un registre, (v) la realització de proves d'accés, (vi) la realització de períodes de pràctiques, (vii) l'establiment de *númerus clausus* o (viii) l'establiment d'una reserva d'activitat, que pot ser atribuïda en exclusiva a una determinada professió.

- Regulant l'exercici de la professió: la regulació pot consistir, entre d'altres, en (i) la fixació de preus, (ii) la regulació de la publicitat, (iii) l'establiment d'incompatibilitats o (iv) la imposició d'adoptar una determinada forma jurídica.

Les regulacions relatives a l'accés a la professió es troben essencialment en la normativa adoptada pels poders públics. En canvi, les regulacions referents a l'exercici de la professió són més pròpies de les normes estatutàries, adoptades pels col·legis professionals. No hi ha cap dubte que les primeres revesteixen major gravetat, ja que poden erigir-se en obstacle insalvable per a l'exercici professional. D'altra banda, les segones es troben molts cops emparades per disposicions normatives que els proporcionen una cobertura legal.

Segons existeixi o no aquesta cobertura legal, la normativa de defensa de la competència preveu la possible intervenció de l'ACCO (i) en la vessant sancionadora (quan les regulacions estatutàries tenen efectes econòmics restrictius de la competència i no gaudeixen de cobertura legal) o (ii) en la vessant de promoció (quan el que es pretén és posar en evidència cobertures legals que es consideren insuficientment justificades des de l'òptica de la competència).

Les raons generalment apuntades per justificar la regulació dels serveis professionals<sup>9</sup> i que, amb caràcter general, admetem, encara que sota reserva d'una anàlisi cas a cas, de cada activitat o professió, són les següents:

1. L'asimetria de la informació entre els prestadors de serveis professionals i els clients, en la mesura en què els professionals tenen un elevat nivell de coneixements tècnics que, d'altra banda, els consumidors poden no tenir i que els pot comportar dificultats a l'hora de jutjar la qualitat dels serveis contractats.
2. L'existència d'externalitats, associades a la prestació de serveis professionals que puguin repercutir en el benestar de tercers, que no participen en l'activitat professional, produint un benefici (externalitat positiva) o un cost (externalitat negativa), de manera que els serveis en qüestió requereixin una especial protecció jurídica.
3. La producció de béns públics, per part de determinats serveis professionals, que són valuosos per a la societat en general i que, per tant, han de ser protegits com a tals, ja que si no el seu subministrament podria ser insuficient o inadequat.

A continuació, volem exposar els Principis d'una bona regulació des de l'òptica de la lliure competència, que s'haurien de tenir presents per a configurar una normativa dels serveis professionals d'alta qualitat<sup>10</sup>, i que bàsicament consisteixen en<sup>11</sup>:

<sup>9</sup> Comunicació de la Comissió al Consell, al Parlament Europeu i al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions. *Seguiment de l'Informe sobre la competència en els serveis professionals*, COM (2004) 83, de 9 de febrer de 2004.

<sup>10</sup> L'article 5 de la Llei 25/2009, que modifica la Llei 2/1974, de 13 de febrer, sobre Col·legis Professionals, ha adoptat una sèrie de disposicions que van, d'alguna manera, en aquest sentit.

<sup>11</sup> OECD. *Competition in Professional Services* (any 2000).



- No atorgar drets exclusius als professionals quan existeixin altres mecanismes menys restrictius de la competència que puguin solucionar les fallades del mercat (per exemple, normes sobre protecció dels consumidors, contractació d'assegurances o agències qualificadores).
- En cas que no existeixin alternatives a l'atorgament de drets exclusius, els requisits d'entrada haurien de ser proporcionats en relació al que es requereix per assegurar la prestació del servei considerat.
- Les normes reguladores haurien d'estar principalment enfocades a protegir les petites i mitjanes empreses i als particulars. Les grans empreses normalment poden avaluar les seves pròpies necessitats i la qualitat dels serveis que contracten.
- Les restriccions a la competència entre membres d'una mateixa professió haurien de ser eliminades (per exemple, acords de preus o repartiments de mercat).
- No s'hauria d'atorgar la jurisdicció exclusiva a les associacions de professionals per establir requisits d'entrada, aspectes relatius al reconeixement mutu o drets exclusius de la professió.
- S'hauria de promocionar la competència entre associacions professionals, sempre i quan existeixin mecanismes que permetin vetllar perquè les condicions d'accés a la professió no caiguin per sota del nivell necessari per a l'exercici dels serveis sobre els quals tenen l'exclusivitat.

Per últim, recordar el "doble test" a que està sotmesa la regulació sobre els serveis professionals: (i) un test de necessitat i proporcionalitat, per comprovar si la normativa professional anticompetitiva contribueix realment a l'interès general pretès i, en conseqüència, pot estar justificada i (ii) un test de mínima distorsió, per comprovar si la regulació proposada constitueix el mecanisme menys restrictiu de la competència per a la consecució de l'objectiu fixat.

#### **4.2. Alguns conceptes bàsics: professió; activitats professionals titulades o no titulades; i activitats professionals regulades o lliures**

A continuació definirem una sèrie de conceptes que permeten distingir les diferents situacions regulatòries en què es poden trobar les professions i les activitats del sector dels serveis professionals.

##### **4.2.1. Professió**

La Llei 7/2006 no defineix aquest concepte. Només descriu l'exercici professional com la prestació al públic, normalment remunerada, dels serveis propis d'una activitat o una professió (article 4.1).

Aquesta indefinició s'explica pel fet que la noció de professió no té naturalesa jurídica. Una professió és una activitat o conjunt d'activitats amb una entitat pròpia i una significació econòmica en l'entorn productiu, que preexisteix com a realitat social a qualsevol intervenció regulatòria pública.

Es tracta, doncs, d'un concepte ajurídic, en relació al qual sembla difícil acceptar que un poder públic pugui decidir unilateralment que una determinada activitat o un conjunt d'activitats constitueixi una professió, sense que socialment sigui percebuda com a tal. Per

exemple, la professió de metge existia abans que una norma exigís la possessió de determinats títols per accedir al seu exercici. Al contrari, ningú pot dubtar de l'existència real de professions com la d'escriptor, artista o cuiner, pel fet que no existeixi una norma que vinculi el seu exercici a la possessió d'un determinat títol. Fins i tot, tampoc es posa en dubte l'existència d'altres professions més modernes i “etèries”, com la de consultor o publicista.

Com veurem més endavant, el fet de tractar-se o no d'una professió no és l'element determinant per considerar, en la Llei 7/2006, que existeix una professió titulada. Això no obstant, la percepció social de l'existència d'una professió sí que pot constituir un indicatiu de “rellevància social” a l'hora de valorar la justificació de l'existència d'un col·legi professional.

#### **4.2.2. Activitats professionals titulades o no titulades**

Les activitats professionals titulades<sup>12</sup> són una modalitat d'activitat professional regulada, caracteritzada per l'existència d'una regulació en què la competència professional s'atribueix als subjectes que es troben en possessió d'un determinat títol acadèmic d'ensenyament universitari, oficial i habilitant.

Per tant, només hi ha professió titulada si el títol exigít (i) és un títol superior (universitari), (ii) oficial (no un títol propi del centre universitari) i (iii) que habilita per a l'exercici d'una activitat o professió (doble naturalesa acadèmica i professional del títol) (art. 2 de la Llei 7/2006).

Sens perjudici que, en alguns casos, l'interès general pugui justificar que una determinada professió només sigui exercida pels professionals que estiguin en possessió d'una titulació concreta, aquesta ha de ser l'excepció, de manera que es permeti que professionals que ostenten titulacions diverses puguin competir en un mateix mercat. En aquest sentit, es considera important, en sintonia amb les recomanacions de la CNC en el seu Informe sobre els serveis professionals, parlar de regulació d'*activitats professionals* i no de regulació de *professions*.

Ara bé, en el sector dels serveis professionals, hi ha moltes professions i activitats regulades que no són professions titulades ja que la titulació exigida no es “universitària, oficial i habilitant”, però per a l'accés de les quals es requereix una titulació acreditativa d'una determinada formació regulada. Es tracta de les activitats professionals no titulades, que són, doncs, el resultat d'una modalitat diferent de regulació.

Per últim, volem comentar que la reforma introduïda pel Procés de Bolonya, que té com a característica més destacada la desaparició de l'actual catàleg de titulacions oficials i l'atorgament de plena autonomia a les universitats per al disseny de títols universitaris, pot tenir uns efectes immediats en la regulació de les activitats professionals.

Les noves titulacions que es creïn, incentivades per aquesta reforma educativa, es trobaran amb mercats acotats i reserves d'activitat per a altres titulacions, fet que pot comportar bàsicament dos efectes. El primer serà la possible dissuasió de les Universitats a l'hora de proposar noves titulacions, per considerar que puguin tenir problemes en el mercat professional. El segon efecte, i més important des del punt de vista de la competència, és que les noves titulacions busquin la seva pròpia reserva d'activitat i acabin constituint

---

<sup>12</sup> El Tribunal Constitucional manifesta que les professions titulades són aquelles que suposen el condicionament de l'exercici de certes activitats a la possessió d'uns determinats títols acadèmics (fonament jurídic tercer de la STC 83/1984, de 24 de juliol). Cal recordar que l'article 36 de la CE estableix una reserva de llei expressa per a regular l'exercici de les professions titulades.

múltiples mercats acotats, cada cop més reduïts<sup>13</sup>, fet que afectaria molt negativament la competència en els serveis professionals.

#### **4.2.3. Activitats professionals regulades o lliures**

En altres casos, l'accés a les activitats professionals no està sotmès a cap requisit de formació regulada, però sí que requereix el compliment de determinades condicions per a l'exercici de la professió com, per exemple, ser titular d'una assegurança, contractar una fiança o estar inscrit en un registre específic. En aquests casos, estem davant d'activitats professionals regulades, que no presenten una exigència de formació, ni "universitària, oficial i habilitant" (activitat professional titulada) ni d'un altre tipus (activitat professional no titulada).

En el present Informe utilitzarem, doncs, l'expressió serveis professionals regulats per referir-nos al conjunt de situacions en què l'accés o exercici d'una activitat de serveis està sotmès al compliment d'uns requisits determinats. Aquest concepte es contraposa a les activitats professionals lliures.

Per passar d'un servei professional lliure a un de regulat, no n'hi ha prou amb lligar una activitat professional a determinats requisits per a poder exercir-la, cal definir legalment, a més, en què consisteix aquesta activitat. És a dir, donada la falta de definició apriorística de cada activitat o professió, perquè es pugui parlar de servei professional regulat, cal que existeixi una regulació que estableixi (i) els requisits de capacitació així com (ii) el contingut de l'exercici de l'activitat o professió.

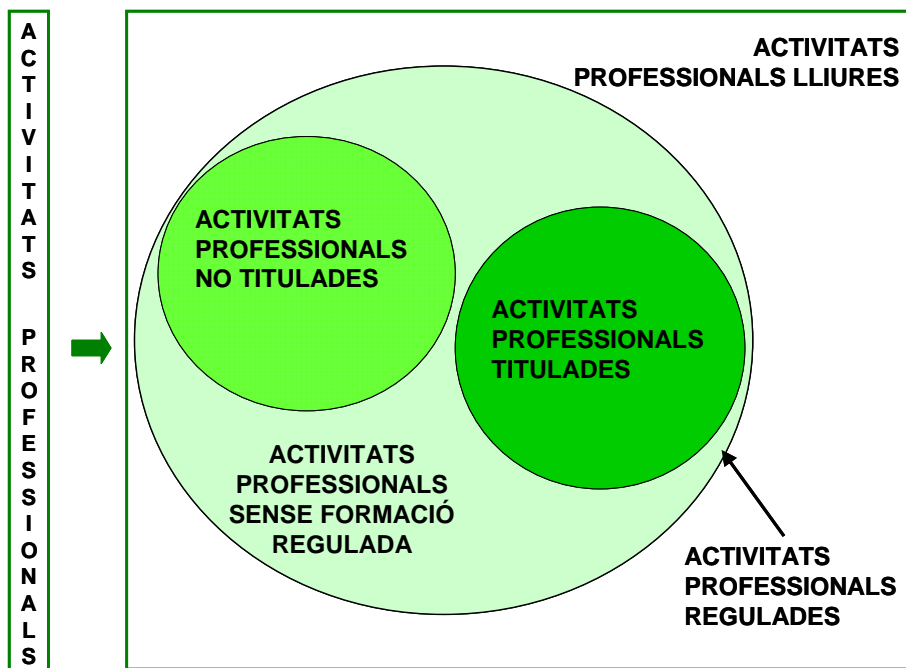
És important tenir present que aquesta regulació ha de ser conforme amb el principi de reserva de llei que estableix l'article 53.1 CE, en relació amb l'article 38 CE (llibertat d'empresa). Aquest precepte preveu que l'exercici dels drets i llibertats reconeguts en el capítol segon del Títol I de la CE (entre els quals es troba la llibertat d'empresa- art.38-) només pot regular-se per llei. Per tant, la introducció de restriccions a la llibertat d'empresa, com la que introduiria una norma reguladora d'un servei professional que suposés el pas d'una activitat professional lliure a una de regulada, requeriria una norma amb rang de llei, tal i com ha reconegut el Tribunal Constitucional en diferents sentències relatives a la llibertat d'empresa, en aplicació de l'article 53 de la Constitució.

A continuació es mostren gràficament cadascun dels conceptes que s'acaben de descriure.

---

<sup>13</sup> Aquest fet pot provocar la proliferació de sol·licituds de nous col·legis professionals, amb l'objecte d'agrupar els graduats d'aquestes noves titulacions.

### Il·lustració núm. 1: Tipologia d'activitats professionals



Font: Elaboració pròpia

#### 4.3. Les professions col·legiades

A efectes d'aquest Informe, es consideren professions col·legiades aquelles en què els professionals que les exerceixen queden integrats en un col·legi professional (art. 3 de la Llei 7/2006). Així mateix, l'article 38 de la Llei disposa que aquesta incorporació al col·legi és un requisit necessari per a l'exercici de la professió.

Al respecte, la Llei 25/2009, que modifica, entre altres, l'article 3 de la Llei 2/1974, sobre la col·legiació, disposa que serà una llei estatal la que estipuli els casos en els quals la incorporació a un col·legi professional sigui requisit indispensable per a l'exercici de la professió corresponent. Per tant, haurà de ser una norma estatal, amb rang de llei, la que prevegi que una professió titulada hagi de ser considerada com a professió col·legiada<sup>14</sup>.

Així mateix, la Llei 25/2009 preveu que, en els casos en què existeixin únicament col·legis professionals en algunes Comunitats Autònomes, els professionals es regiran per la legislació del lloc on tinguin establert el seu domicili professional únic o principal, fet que es considerarà suficient per a exercir en tot el territori de l'Estat. Amb aquesta previsió es dona compliment al principi d'eficàcia territorial nacional de les autoritzacions que imposa la Directiva de Serveis.

<sup>14</sup> La Llei 25/2009 preveu, en la Disposició Transitòria Quarta, que, en el termini màxim de dotze mesos des de l'entrada en vigor d'aquesta llei, el Govern, prèvia consulta a les Comunitats Autònomes, remetrà a les Corts Generals un Projecte de Llei que determini les professions per a l'exercici de les quals és obligatòria la col·legiació.

Aquestes disposicions tenen dues implicacions pràctiques importants. En primer lloc, en aquells casos en què existeixi una llei estatal que especifiqui l'obligatorietat de la col·legiació, un col·legi professional autonòmic pot exigir la col·legiació a qualsevol professional provinent d'una altra Comunitat Autònoma per a l'exercici de la professió (sempre i quan no ho estigui en el lloc on tingui establert el domicili principal o únic). En segon lloc, en els casos en què no existeixi llei estatal, un col·legi professional autonòmic no podrà exigir ni la col·legiació, ni el respecte al conjunt de la seva normativa col·legial, als professionals provinents d'altres Comunitats Autònomes en les quals no existeixi aquesta obligació de col·legiació.

L'article 36 de la CE fa referència als col·legis professionals, però no esmenta les condicions necessàries perquè un servei professional pugui passar a ser una professió col·legiada. És a dir, no estableix cap vinculació entre l'existència d'un col·legi professional i determinades característiques de les condicions d'accés o de l'exercici del servei professional objecte d'aquest col·legi. Només estableix determinades condicions que han de respectar els col·legis professionals pel que fa a la seva estructura organitzativa. Concretament, fixa un límit exprés, consistent en una estructura interna i un funcionament democràtic dels col·legis<sup>15</sup>.

En conseqüència, atès únicament al text constitucional, no es pot pressuposar que hi ha professió titulada quan existeix col·legi professional. En la Constitució, el col·legi professional és una forma d'organització professional, però no ha de ser-ho ni necessàriament ni exclusivament de les professions titulades. Podrien ser col·legiades altres activitats o professions no titulades, sense que hi hagués una vulneració constitucional.

Ara bé, el que sí ha establert la doctrina constitucional és que la creació d'un col·legi professional ha de tenir un caràcter excepcional. En la Sentència del Tribunal Constitucional 89/1989, d'11 de maig, s'estableix que, quan el legislador fa ús de l'habilitació de l'article 36, ho haurà de fer:

- (i) En la forma que restringeixi el menys possible, tant el dret d'associació com la lliure elecció professional o d'ofici i
- (ii) De forma justificada, en el sentit que la creació d'un col·legi professional només estarà constitucionalment justificada per la necessitat de servir a un interès públic.

Respectant la flexibilitat d'aquest marc constitucional, el legislador català, en l'exercici de les seves competències estatutàries, ha optat per establir, en la Llei 7/2006, una vinculació directa entre professió titulada i col·legi professional. És per això que, en la Llei 7/2006, la professió titulada es configura com un prius jurídic de l'existència d'un col·legi professional (article 37.1)<sup>16</sup>. Atès el tenor literal de la Llei, aquesta vinculació exclou que existeixin

<sup>15</sup> La doctrina constitucional gairebé sempre s'ha pronunciat en el sentit que la Constitució Espanyola no configura un model concret de col·legi. Així doncs, es considera conforme al marc constitucional tant la col·legiació obligatòria com la voluntària, la col·legiació habilitant i la no habilitant, i la col·legiació tant de professions titulades com de no titulades.

<sup>16</sup> Això no obstant, com s'ha comentat anteriorment, i d'acord amb les recomanacions de la CNC, recollides en el seu Informe sobre els serveis professionals esmentat, cal trencar amb l'associació automàtica d'activitat professional titulada amb col·legi professional. És a dir, els motius que justifiquen l'exigència de titulació no han de ser automàticament traslladables a l'exigència de col·legiació: una cosa és restringir l'entrada a un mercat (i limitar-ne la competència), al·legant raons d'interès general que obliguen a que el professional tingui uns

col·legis professionals per a (i) activitats professionals regulades no titulades, o per a (ii) activitats professionals no regulades.

És a dir, sobre la base d'aquesta doctrina, el legislador català ha considerat que no tenen cobertura legal els col·legis professionals relatius a activitats professionals no titulades, o no regulades, perquè es considera que s'està atorgant, sense que existeixi una justificació suficient, una exclusivitat professional a determinats operadors, amb els efectes negatius sobre la competència que això comporta.

En aquells casos en què la col·legiació no sigui obligatòria, el que es crea, en realitat, és una modalitat específica d'associació o agrupació professional d'operadors que presten les seves activitats en un àmbit determinat de la realitat social. Ara bé, aquestes situacions també tenen efectes negatius sobre la competència, que caldria evitar mitjançant la transformació d'aquests "col·legis no habilitants" en altres figures com, per exemple, les associacions.

Per tant, en termes d'anàlisi de la incidència competitiva, es considera que no està suficientment justificada l'exigència de col·legiació per a exercir activitats professionals (i) que no han estat objecte de regulació o bé (ii) per a les quals no existeix una titulació universitària, oficial i habilitant. En sentit contrari, si es tracta d'activitats o professions titulades, la modalitat més o menys intensa de la regulació serà indicativa de la concurrència d'interessos públics més o menys suficients i rellevants, per a considerar justificada l'exigència de col·legiació.

Així doncs, el procés habitual a seguir seria (i) crear una activitat professional titulada, de manera que només els que tinguin aquest títol puguin accedir a la professió en qüestió, i (ii) crear una activitat professional col·legiada, a partir d'una activitat professional titulada, si es compleixen els altres requisits que preveu la Llei 7/2006 (art. 37).

#### **4.4. Les reserves d'activitat i les exclusivitats en els serveis professionals**

Pel que fa a l'anàlisi de l'impacte competitiu de la regulació relativa als serveis professionals, hi ha dues qüestions que tenen una especial incidència sobre la competència, donat que suposen una restricció per accedir al mercat. Es tracta de les reserves d'activitat i de les exclusivitats que generalment porten aparellada, respectivament, la titulació i la col·legiació, que es troben en normes sectorials o horitzontals.

Als efectes d'aquest Informe, entenem que una reserva d'activitat s'origina quan l'exercici d'una determinada activitat professional es limita, exclusivament o entre altres restriccions, a aquells professionals que disposen d'una formació específica, concretada en la possessió d'un determinat tipus de titulació o acreditació de capacitació.

D'altra banda, entenem que es produeix una exclusivitat quan s'introdueixen restriccions, de diferent naturalesa, al lliure exercici d'una activitat professional que impliquin la reducció del nombre i tipus de professionals que poden efectivament exercir l'activitat en qüestió (com, per exemple, la col·legiació).

---

coneixements determinats, i una altra cosa és obligar a que, a més de tenir una titulació determinada, el professional hagi d'estar inscrit en un col·legi professional.

A l'hora de justificar aquestes restriccions d'accés al mercat, s'adverteix que existeixen importants diferències, pel que fa als objectius buscats, segons si es tracta d'una exigència de titulació o de col·legiació:

- L'exigència d'una titulació per a realitzar determinats serveis professionals implica, com hem vist, la introducció d'una reserva d'activitat. L'objectiu perseguit és la salvaguarda de l'interès general, establint com a requisit indispensable haver demostrat tenir els coneixements necessaris per desenvolupar la professió. Això comporta que determinats mercats o activitats professionals quedin reservats a aquells professionals que compleixen els requisits d'accés establerts, quedant totalment tancats a la resta de professionals, que no podran entrar a competir en aquests mercats.
- L'exigència de col·legiació suposa l'establiment d'una exclusivitat. L'objectiu seria la millora de la qualitat dels serveis prestats pels professionals, i la conservació i el foment de conductes favorables amb els clients, per part dels professionals.

Per tant, pel que fa al conjunt dels serveis professionals regulats, no només es poden establir distincions en funció de la naturalesa de la titulació (reserves d'activitat), sinó que hi ha altres elements que també tenen efectes en les condicions de competència (exclusivitats), i que s'han d'avaluar. Des d'aquesta òptica, considerem que les regulacions poden tenir intensitats diferents, i que es poden fer distincions entre les activitats professionals regulades en funció de si hi ha reserves d'activitat i/o exclusivitats o no.

#### **4.5. Les implicacions de la Directiva de Serveis en l'àmbit dels col·legis professionals**

La Directiva de Serveis i la Llei 17/2009 que la transposa afecten tant a (i) la Llei 7/2006 com a (ii) les normes de creació dels col·legis professionals, dels sectors inclosos en el seu àmbit d'aplicació, i a (iii) les normes col·legials adoptades en l'exercici de les funcions públiques assignades a aquestes entitats (principalment, els Estatuts dels col·legis)<sup>17</sup>.

La Directiva de Serveis afecta als col·legis professionals que imposen la col·legiació obligatòria donat que l'obligació de col·legiació s'assimila a una autorització prèvia, que ha de ser conforme als principis de la Directiva. A més, aquesta autorització es tradueix en una exclusivitat professional que constitueix un requisit a avaluar (article 15.2.d de la Directiva de Serveis i article 11.1.d de la Llei 17/2009).

Per aquest motiu, existeix una obligació d'avaluació de les normes de creació dels col·legis professionals, independentment del seu rang, amb l'objecte d'analitzar (i) si hi ha una raó d'interès general que justifiqui l'existència del col·legi, i (ii) la proporcionalitat i la necessitat de l'exigència de col·legiació.

Si l'exigència de col·legiació és conforme a la Directiva de Serveis, s'hauran d'analitzar també els altres elements de la normativa reguladora del col·legi que puguin constituir obstacles a l'exercici de l'activitat i que, en conseqüència, hagin de ser eliminats o modificats.

A continuació es realitzen una sèrie de consideracions relatives a l'avaluació de les normes de creació dels col·legis professionals per a la seva adequació a la Directiva de Serveis,

<sup>17</sup> Això no obstant, en aquest Informe només s'analitza la Llei 7/2006.

sens perjudici que també pugui ser necessària la modificació de les normes col·legials (els Estatuts). Cal reiterar que la Directiva de Serveis no afecta als supòsits en que la col·legiació és voluntària<sup>18</sup>.

### **(a) Prestació de serveis a Catalunya, mitjançant establiment permanent, per part de professionals d'altres Estats Membres**

Fins l'entrada en vigor de la Directiva de Serveis, quan un professional d'un altre Estat Membre es volia establir amb caràcter permanent a Catalunya per a exercir una professió sotmesa a col·legiació obligatòria, segons la legislació catalana, s'havia d'inscriure en el col·legi català corresponent.

La Directiva de Serveis modifica aquesta situació. Només permet l'exigència de col·legiació en el cas de professions regulades en el sentit de la Directiva 2005/36/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 7 de setembre de 2005 relativa al reconeixement de qualificacions professionals (en endavant, Directiva 2005/36/CE). Per això, l'existència d'alguns col·legis professionals catalans ha de ser revisada. Aquest és el cas, per exemple, del Col·legi de Doctors i Llicenciats en Filosofia i Lletres i en Ciències de Catalunya, del Col·legi d'Agents de la Propietat Immobiliària de Barcelona, del Col·legi de Publicitàries i Publicitaris i Relacions Públiques de Catalunya i del Col·legi de Subhastadors Públics Jurats i Taxadors Oficials de Barcelona.

Pel que fa als col·legis professionals que agrupen professions regulades en el sentit de l'esmentada Directiva 2005/36/CE, la Directiva de Serveis obliga a justificar, de forma rigorosa, l'exigència de la col·legiació. Entenem que, en aquesta anàlisi, és essencial tenir en consideració si el col·legi professional avaluat reuneix, a més, els requisits de creació que la pròpia Llei 7/2006 imposa<sup>19</sup>.

En cas que es consideri justificada l'existència de la col·legiació obligatòria, per assolir una transposició completa de la Directiva de Serveis, caldrà avaluar:

- Si la norma de creació incorpora requisits prohibits com, per exemple, la prohibició d'estar establert a varis Estats Membres o l'exigència de col·legiació durant un temps previ abans d'exercir.
- Si hi ha requisits avaluables, que calgui justificar com, per exemple, l'obligació de constituir-se adoptant una forma jurídica determinada<sup>20</sup>, que només es podran mantenir si es considera que són necessaris, proporcionals, no discriminatoris, i que causen la mínima distorsió possible.

Cal tenir en compte, que la Directiva de Serveis estableix algunes especificitats pel que fa a les professions col·legiades. Per exemple, permet que els col·legis professionals tinguin funcions per a resoldre les peticions d'accés a la professió<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Però, com s'explica més endavant, la col·legiació voluntària té efectes negatius sobre les condicions de competència dels mercats.

<sup>19</sup> Ens remetem a l'anàlisi general exposada en l'apartat 4.6 d'aquest Informe.

<sup>20</sup> En relació a aquests requisits avaluable, cal tenir present el contingut de la Llei 17/2009 i, sobretot, la Llei 25/2009, que, en alguns casos, pot ser més restrictiu que el de la Directiva de Serveis.

<sup>21</sup> Aquesta excepció només s'admet per als col·legis professionals que actuen com autoritat competent, és a dir, que tenen atribuïdes aquestes funcions públiques.



### **(b) Prestació ocasional de serveis a Catalunya per part de professionals d'altres Estats Membres**

Pel que fa a professionals d'un altre Estat Membre que vulguin exercir, sense establiment permanent, una activitat professional, sotmesa a col·legiació obligatòria a Catalunya, la Directiva de Serveis impedeix<sup>22</sup> que se'ls obligui a col·legiar en el col·legi català corresponent. La Directiva de Serveis disposa que s'aplicarà el sistema de comunicació al col·legi professional, regulat a la Directiva 2005/36/CE.

Per tant, s'han de revisar les normes de creació per eliminar l'exigència de col·legiació en el cas de prestacions de servei ocasionals en el territori català, per part de professionals d'altres Estats Membres. En aquest sentit, és convenient incorporar una referència específica sobre aquest sistema de comunicació a les normes col·legials, sens perjudici de que la Llei 7/2006 també ho incorpori.

A més, caldrà revisar les normes de creació del col·legi professional per tal d'eliminar altres requisits prohibits per la Directiva de Serveis i les seves normes de transposició, pel que fa a la lliure prestació de serveis com, per exemple, l'exigència que els professionals estiguin establerts a Catalunya, o que disposin d'una determinada infraestructura en aquest territori.

### **(c) Prestació de serveis a Catalunya per part de professionals d'altres Comunitats Autònomes**

Pel que fa als supòsits en què un professional d'una altra Comunitat Autònoma vulgui operar a Catalunya, la Directiva de Serveis estableix el principi d'eficàcia territorial nacional.

Aquest principi està recollit a l'article 4.2 de la Llei 17/2009, i aplicat, de forma específica, a l'àmbit dels col·legis professionals, en l'article 5 de la Llei 25/2009, que modifica l'article 3.2 de la Llei 2/1974. Aquest darrer precepte estableix que els professionals es regiran per la legislació del lloc on tinguin establert el seu domicili professional únic o principal, fet que es considerarà suficient per a exercir en tot el territori de l'Estat.

Per això, caldrà revisar la normativa col·legial (normes de creació dels col·legis i Estatuts) i eliminar les disposicions contràries al principi d'eficàcia territorial nacional.

### **(d) Prohibició de limitacions a les activitats multidisciplinàries, excepte casos taxats**

Finalment, la Directiva de Serveis estableix unes condicions molt estrictes a l'hora de permetre que les normes creadores dels col·legis professionals estableixin limitacions a les activitats multidisciplinàries.

Per això, caldrà revisar que, a les normes col·legials, no hi hagi cap disposició que estableixi limitacions no compatibles amb la Directiva de Serveis pel que fa a les activitats que poden realitzar els professionals col·legiats.

---

<sup>22</sup> Recordem que la Directiva de Serveis preveu, en l'article 16.2, que "*Els Estats membres no podran restringir la lliure prestació de serveis per part d'un prestador establert en un altre Estat membre, mitjançant la imposició dels següents requisits:*

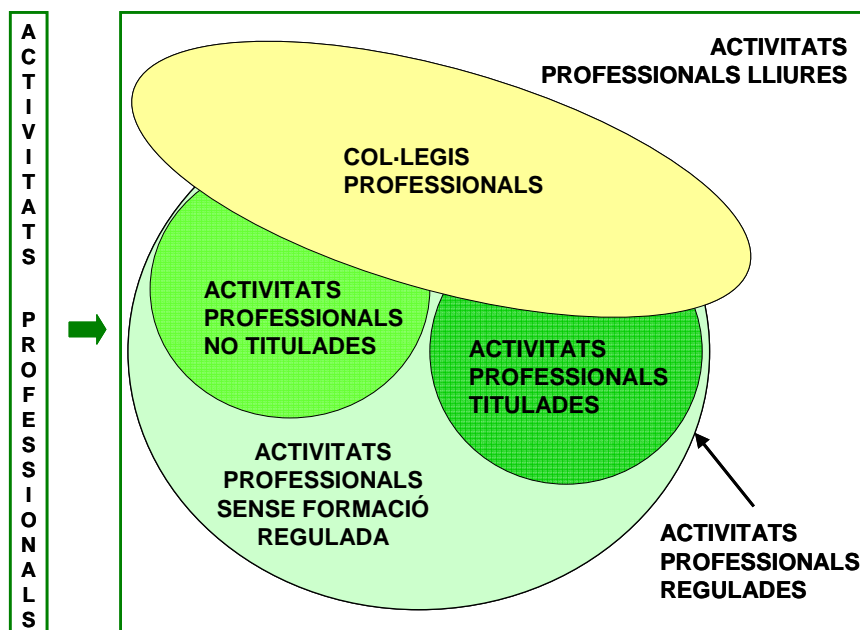
a) [...];

b) *Obligació de que el prestador obtingui una autorització concedida per les autoritats competents nacionals, inclosa la inscripció en un registre o en un col·legi o associació professional que existeixi en el territori nacional, [...]*".

#### **4.6. La situació actual dels col·legis professionals a Catalunya**

Malgrat el marc legal establert per la Llei 7/2006 pel que fa a les professions col·legiades, el mapa actual dels col·legis professionals a Catalunya és molt heterogeni i, en alguns casos, no es compleixen els requisits que s'acaben d'esmentar. És el cas, per exemple, dels col·legis professionals que fan referència a (i) activitats professionals no regulades, o a (ii) activitats professionals regulades no titulades. Vegeu, en aquest sentit, la il·lustració següent.

#### **Il·lustració núm. 2: Situació actual dels col·legis professionals a Catalunya**



Font: Elaboració pròpia

Actualment, a Catalunya existeixen un total de 127 col·legis professionals<sup>23</sup> repartits per tot el territori. A fi i efecte de conèixer si l'existència d'aquests col·legis és conforme a la Llei 7/2006, en particular, pel que fa al requisit de ser una professió titulada (art. 37.1) i a l'exigència d'una col·legiació obligatòria (art. 38), la DG de l'ACCO ha analitzat les normes de creació i els Estatuts d'alguns col·legis professionals així com les normes sectorials aplicables.

Per portar a terme aquesta anàlisi<sup>24</sup>, s'ha seleccionat una mostra del total de col·legis professionals de Catalunya, en base als següents criteris: (i) s'ha escollit un col·legi per a cada àmbit professional, obtenint un total de 56 àmbits o categories diferents; (ii) en aquells àmbits materials en què existeix més d'un col·legi professional, cadascun referit a un àmbit

<sup>23</sup> Segons dades de la pàgina web del Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya, consultada en data 18 de novembre de 2009.

<sup>24</sup> L'anàlisi realitzada té com a objectiu disposar d'un coneixement general de la situació actual dels col·legis professionals a Catalunya per poder extreure conclusions generals respecte la seva adequació, tant a la Llei 7/2006 com a la Directiva de Serveis i les seves normes de transposició. No pretén, doncs, analitzar amb detall les situacions particulars de cada col·legi. Aquesta anàlisi està directament vinculada a l'opinió de la DG de l'ACCO de que existeix una obligació legal de revisar l'actual mapa de col·legis, com més endavant s'explica en l'Informe.

territorial diferent, s'ha escollit el que correspon a la província de Barcelona. D'aquesta manera, s'ha obtingut una relació de 56 col·legis, l'àmbit territorial dels quals és la totalitat del territori català o bé la província de Barcelona.

De la informació analitzada es desprèn que existeixen col·legis amb característiques molt diferents, tant pel que fa (i) al caràcter regulat o lliure de l'activitat professional, (ii) a l'activitat econòmica concernida i (iii) al fet de correspondre a professions titulades o no titulades. Efectivament:

#### 1. Existeixen col·legis professionals relatius a activitats professionals no regulades

Tal i com s'ha explicat anteriorment, una activitat professional regulada és aquella l'exercici de la qual requereix el compliment d'uns requisits determinats, establerts per una norma estatal o autonòmica amb rang de llei. En els casos en que aquesta normativa legal no existeixi, la creació d'un col·legi que limiti l'accés a l'exercici de l'activitat professional en qüestió, requerint un nivell de capacitació determinat o no, no disposa d'empara legal i, en conseqüència, no és conforme a la normativa vigent.

Aquest és el cas del 37% dels col·legis analitzats. És el cas, per exemple, del Col·legi de Doctors i Llicenciats en Filosofia i Lletres i en Ciències de Catalunya, el Col·legi de Periodistes de Catalunya, el Col·legi d'Agents de la Propietat Immobiliària de Barcelona, el Col·legis de Publicitàries i Publicitaris i Relacions Públiques de Catalunya i el Col·legi d'Ambientòlegs de Catalunya.

#### 2. Existeixen col·legis professionals relatius a activitats professionals regulades no titulades

Determinats col·legis es refereixen, contràriament al que exigeix la Llei 7/2006, a activitats professionals l'accés a les quals no requereix una titulació universitària, oficial i habilitant. En aquest sentit, tampoc són conformes a la normativa en vigor.

Aquest és el cas del 13% dels col·legis analitzats. És el cas, per exemple, del Col·legi de Protèctics Dentals de Catalunya, el Col·legi de Detectius Privats de Catalunya i el Col·legi de Decoradors de Catalunya.

#### 3. Existeixen col·legis professionals que no preveuen la col·legiació obligatòria

Alguns dels col·legis analitzats no preveuen una obligació de col·legiació per a l'exercici de l'activitat en qüestió. D'acord amb l'article 38.1 de la Llei 7/2006, la incorporació al col·legi és un requisit necessari per a l'exercici de les professions col·legiades. Per tant, aquests col·legis tampoc són conformes a la legalitat.

Aquest és el cas del 25% dels col·legis analitzats. És el cas, per exemple, del Col·legi de Decoradors de Catalunya, el Col·legi de Procuradors dels Tribunals de Barcelona i el Col·legi Oficial d'Enginyeria Informàtica de Catalunya i el Col·legi Professional de Disseny Gràfic de Catalunya.

#### 4. En conclusió, aproximadament només un 50% del total de col·legis analitzats s'adeqüen a la normativa vigent, pel que fa a les variables analitzades.

Cadascun d'aquests col·legis es troba emmarcat en (i) una activitat regulada, (ii) que es considera una professió titulada, i (iii) estableix una col·legiació obligatòria. És el cas, per exemple, del Col·legi d'Advocats de Barcelona, el Col·legi de Metges de Barcelona i el Col·legi de Farmacèutics de la Província de Barcelona.

Ara bé, tot i complir amb aquestes variables, alguns d'aquests col·legis poden no complir els altres requisits establerts en l'article 37 de la Llei 7/2006, en particular, l'existència de motius d'interès públic, i l'especial rellevància social o econòmica de les funcions inherents a la professió, per a l'atribució de funcions públiques.

## **5. AVALUACIÓ DE L'IMPACTE COMPETITIU DE LA NORMA (AIC)**

### **5.1. Metodologia**

L'anàlisi de competència de la Llei 7/2006, que s'exposa a continuació, s'ha realitzat sobre la base dels principis bàsics internacionalment acceptats per a establir una regulació eficient i afavoridora de la competència:

- (1) Principi de necessitat i proporcionalitat (justificació de la restricció)<sup>25</sup>
- (2) Principi de mínima distorsió (justificació dels instruments utilitzats)<sup>26</sup>
- (3) Principi d'eficàcia<sup>27</sup>
- (4) Principi de transparència<sup>28</sup>
- (5) Principi de predictibilitat<sup>29</sup>

L'ACCO ha assumit aquests principis com a orientadors de la seva actuació en l'elaboració d'Informes de regulació i els ha incorporat en la seva Metodologia per Avaluar l'Impacte Competitiu de les normes (AIC)<sup>30</sup>.

L'Informe avalua l'impacte competitiu (en endavant, AIC) de la Llei 7/2006 seguint l'esmentada Metodologia. Una AIC consta, bàsicament, de tres etapes:

---

<sup>25</sup> El principi de necessitat implica que tota norma que introdueixi restriccions a la competència ha de venir precedida d'una definició dels seus objectius i d'una clara justificació de la introducció de les restriccions (existència d'una relació de causalitat entre la restricció a la competència i la consecució de l'objectiu).

El principi de proporcionalitat pretén evitar que els instruments en què es materialitza la restricció suposin només una millora relativa o marginal en termes de benestar social però que, al mateix temps, generin un greu dany en aquest degut a les importants restriccions a l'activitat econòmica que imposen.

<sup>26</sup> El principi de mínima distorsió implica que, entre els instruments possibles per a assolir un objectiu determinat, s'ha d'escollir aquell que suposi la mínima afectació negativa a la competència.

<sup>27</sup> El principi d'eficàcia suposa la capacitat de la norma d'assolir els objectius o efectes que es desitja.

<sup>28</sup> El principi de transparència implica l'existència de transparència i claredat en el marc normatiu, en el procés d'elaboració de les normes i en la seva execució.

<sup>29</sup> El principi de predictibilitat comporta oferir als operadors un marc estable i sòlid, sense incerteses, que els proporcionin seguretat jurídica.

<sup>30</sup> Es tracta de la Metodologia d'Avaluació de l'Impacte Competitiu de les normes que l'ACCO aplica, principalment en l'elaboració dels Informes de Regulació, sens perjudici que també la pugui aplicar en els informes que realitzi sobre l'actuació de les administracions públiques. Properament es farà pública.

- (i) Identificar les principals restriccions a la competència que conté la norma.
- (ii) Analitzar si les restriccions anticompetitives introduïdes estan justificades pels objectius que la norma persegueix, segons els principis de necessitat i proporcionalitat, i la resta de principis d'una bona regulació des del punt de vista de la competència.
- (iii) En cas que les restriccions estiguin justificades, comprovar, aplicant el principi de mínima distorsió, que no existeixen alternatives menys restrictives de la competència que permetin assolir l'objectiu desitjat.

Un cop acreditada l'existència d'una restricció a la competència en el punt (i), la no superació de les etapes (ii) i /o (iii) comporta la recomanació, per part de l'ACCO, de no establir o bé de suprimir aquella restricció. L'objectiu final és, doncs, evitar la introducció de restriccions innecessàries o desproporcionades en el funcionament dels mercats, obtenint una regulació més eficient des del punt de vista de la competència, sense renunciar a les finalitats públiques perseguides per la norma.

En aquest Informe també s'esmenten aquells aspectes de la Llei 7/2006 afectats, des del punt de vista de la competència, per la Directiva de Serveis i les seves normes de transposició<sup>31</sup>. Les previsions sobre el lliure establiment i sobre la lliure circulació de prestadors de serveis que contenen la Directiva de Serveis i les seves normes de transposició tenen uns efectes positius evidents sobre les condicions de competència en els mercats afectats. L'eliminació de restriccions o obstacles normatius a l'accés i exercici d'activitats en el sector dels serveis que no estiguin justificades, afectin o no a persones d'altres Estats Membres, suposa eliminar ineficiències que afecten de forma negativa el grau de competència en el mercat català. En conseqüència, hi ha una coincidència entre les finalitats de la Directiva de Serveis i la promoció de la competència que impulsa l'ACCO, pel que fa a la voluntat d'eliminar obstacles injustificats.

Per últim, cal recordar que les normes col·legials que introdueixin restriccions a la competència, i que no gaudeixin de la cobertura d'una norma amb rang de llei, poden ser constitutives d'infraccions de la normativa espanyola i/o comunitària de defensa de la competència.

## **5.2. Consideracions sobre les restriccions a la competència identificades a la Llei 7/2006**

A continuació es posen de manifest els aspectes de la Llei 7/2006 que es considera que tenen una afectació més destacada en les condicions de competència en el sector dels serveis professionals i que, en cas de no complir els principis de necessitat, proporcionalitat i mínima distorsió, haurien de ser objecte de revisió per part del centre directiu que va promoure la norma.

Aquests aspectes són: (i) les condicions addicionals per a l'accés a l'exercici de les professions titulades; (ii) l'existència de col·legis professionals i la subseqüent exigència de

---

<sup>31</sup> A nivell estatal, bàsicament, la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici ("Llei paraigües") i la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici ("Llei omnibus"). A nivell català, el Projecte de Llei de bases de delegació en el Govern per a l'adequació de normes amb rang de llei a la Directiva 2006/123/CE, del Parlament i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior.

col·legiació; (iii) la regulació de l'exercici de les professions titulades i de les professions titulades col·legiades; i (iv) les condicions d'exercici a Catalunya dels professionals d'altres territoris.

### **5.2.1. Les condicions addicionals per a l'accés a l'exercici de les professions titulades**

La Llei 7/2006 defineix les professions titulades com aquelles que es caracteritzen per l'aplicació de coneixements i tècniques per a l'exercici de les quals cal tenir un títol acadèmic universitari, acreditatiu de la completa superació d'un pla d'estudis, que habiliti (i) per a l'exercici professional d'acord amb la normativa vigent i, (ii) si escau, per a complir les altres condicions establertes per llei (article 2).

Així doncs, d'una banda, la Llei 7/2006 adopta expressament el concepte de professió titulada, que exigeix la concurrència d'un títol universitari, oficial i habilitant (característiques que han d'estar establertes en una norma estatal amb rang de llei). Ara bé, la Llei 7/2006 no estableix una regulació sobre la creació de les professions titulades, només pressuposa, en les professions col·legiades, l'existència d'una professió titulada, element que, en conseqüència, caldrà verificar per a poder crear un col·legi professional.

D'altra banda, l'article 5 de la Llei 7/2006 estableix que, per a l'exercici de les professions titulades, cal (i) tenir el títol acadèmic corresponent i (ii) complir, si s'escau, la resta de condicions habilitants establertes legalment. En particular, esmenta que l'accés a l'exercici professional pot quedar condicionat, si així ho estableix una llei i en els termes que aquesta disposi, a una formació pràctica prèvia o a l'obtenció d'una acreditació d'aptitud, amb la participació dels col·legis professionals i de les universitats (article 5.3).

Atès que aquests requisits addicionals constitueixen barreres d'accés que limiten l'exercici de la professió o que compartimenten l'oferta de serveis professionals, cal que la seva regulació es faci a través d'una norma amb rang de llei, tal i com preveuen l'article 2 i 5 de la Llei 7/2006. En aquest sentit, cal que les regulacions sectorials futures, que estableixin condicions habilitants addicionals, respectin aquesta reserva legal.

A més, aquests requisits hauran d'estar suficientment justificats des de l'òptica de la lliure competència i, sempre que no formin part del concepte de qualificació professional – en aquest cas s'aplicaria la normativa sobre reconeixement mutu de formacions professionals -, hauran de ser conformes a la Directiva de Serveis, és a dir (i) no hauran de ser requisits prohibits i (ii) en cas de ser requisits avaluable, hauran de superar el test de necessitat, proporcionalitat i de mínima distorsió.

### **5.2.2. L'existència de col·legis professionals i la subseqüent exigència de col·legiació**

El Títol V de la Llei 7/2006 es refereix als "col·legis professionals" i estableix quins són els requisits per a la seva creació. L'apartat 1 de l'article 37 de la Llei disposa que només poden quedar subjectes a col·legiació les professions, l'exercici de les quals requereix un títol universitari oficial.

L'ACCO és del parer que l'article 37.1 hauria de reiterar el tercer element imprescindible perquè es pugui parlar de professió titulada: el caràcter habilitant del títol per a l'exercici d'una determinada professió o activitat.

Encara que s'hagi obviat aquesta referència en l'article 37, una interpretació lògica de la Llei porta necessàriament a considerar que, per poder crear un col·legi professional, no és suficient qualsevol títol universitari oficial, cal que, a més, el títol hagi estat considerat com a habilitant per a l'exercici de la professió. I és que, recordem que el legislador català ha considerat que l'existència d'una professió titulada constitueix un pressupòsit previ *sine qua non* per a la creació d'un professió col·legiada (article 3 de la Llei 7/2006).

L'article 38 de la Llei 7/2006 conté un principi important i innovador pel que fa als col·legis professionals. Literalment disposa que "*La incorporació al col·legi professional corresponent és un requisit necessari per a l'exercici de les professions col·legiades, en els termes establerts per la legislació vigent*".

El legislador català ha escollit una opció<sup>32</sup> molt convenient des de l'òptica de la lliure competència, doncs amb aquest règim únic - el de col·legiació obligatòria - elimina la cobertura pública a diferenciacions entre operadors que ofereixen serveis en un mateix mercat, i que es tradueixen generalment en avantatges competius injustificats per als operadors col·legiats.

En els supòsits de col·legiació voluntària actualment existents, s'hauria de plantejar si els operadors no s'haurien d'agrupar en altres figures, com ara una associació professional. En aquest sentit cal recordar el tenor literal de l'article 3 de la Llei 7/2006 quan disposa que "*Les professions titulades poden ésser col·legiades o no col·legiades, sens perjudici del dret d'associació*".

Tal i com hem vist anteriorment, l'article 37.1 de la Llei 7/2006 estableix els requisits de creació dels col·legis professionals (exigeix un títol universitari oficial, motius d'interès públic que ho justifiquin, i una especial rellevància social o econòmica de les funcions inherents a la professió). Addicionalment, l'article 37.3 preveu altres requisits relatius al col·lectiu afectat per la creació del col·legi: (i) que hi hagi un nombre de professionals en exercici lliure suficientment ampli que ho justifiqui, (ii) que el col·lectiu sol·licitant no es pugui integrar en un col·legi professional existent, i (iii) que ho demani un nombre suficientment representatiu dels professionals afectats.

Pel que fa al procediment, s'estableix que la creació d'un col·legi professional correspon al Govern mitjançant un decret, prèvia intervenció del Parlament, pel que fa a la valoració de l'interès públic i l'especial rellevància social o econòmica de la professió.

Amb aquesta regulació dels requisits de creació, la Llei 7/2006 suposa una innovació important en la determinació de les condicions exigides per a la creació d'un col·legi professional. D'una banda, per primer cop, una llei catalana estableix els requisits materials de creació (abans eren totalment absents). D'altra banda, es disminueix el paper del Parlament en el procediment, ja que es passa de l'exigència d'una llei específica de creació a un règim que combina la intervenció del Parlament i del Govern.

A continuació, realitzem una valoració d'alguns dels elements del règim de creació del col·legis professionals establert per la Llei 7/2006:

---

<sup>32</sup> Recordem que ni la CE ni la legislació estatal bàsica limiten la possibilitat d'acceptar diferents règims de col·legiació (voluntària o obligatòria).

### **(1) Ús excessiu de conceptes indeterminats**

Amb caràcter previ, volem destacar que la Llei utilitza massa sovint expressions poc concretes i indeterminades. A títol d'exemple, les expressions "motius d'interès públic" i "especial rellevància social o econòmica" poden tenir una significació coincident. Aquestes dues expressions, que apareixen com dos requisits clarament diferenciats a l'apartat 1 de l'article 37<sup>33</sup>, reben, en el segon apartat del mateix article, un tractament unitari, com si fossin indissociables<sup>34</sup>.

En efecte, l'apartat 2 de l'article 37 conté una descripció del que el legislador català considera com a professió "d'interès públic i d'especial rellevància social o econòmica". Disposa que reuneixen aquesta doble característica:

"...les professions la titulació de les quals habilita específicament per a l'exercici d'actes o la realització de prestacions essencials que afecten:

- a) La preservació de la salut de les persones, la garantia de les condicions sanitàries i la preservació del medi.
- b) La seguretat de les persones.
- c) La garantia de la conservació i administració dels béns i del patrimoni.
- d) L'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals i estatutaris.
- e) La tutela dels drets i dels interessos de les persones i dels grups socials davant l'Administració de justícia i en els procediments de prevenció, negociació i solució de conflictes.
- f) El disseny i la direcció d'obres i d'infraestructures.
- g) El disseny de béns, mitjans i serveis destinats a l'ús públic."

L'ACCO considera que aquesta descripció no permet concretar, de forma satisfactòria, el contingut d'aquests dos requisits i, per tant, no permet valorar si existeix una justificació suficient per a la creació del col·legi professional en qüestió. Sembla difícil imaginar una professió les funcions essencials de la qual no puguin afectar un d'aquests amplis àmbits de la realitat social o econòmica. Per aquest motiu, l'ACCO considera que la redacció d'aquest precepte hauria de ser més concreta, precisa i restrictiva, de manera que permetés discriminar els col·legis que estan realment justificats d'aquells que no ho estan.

### **(2) Existència d'aspectes que no són plenament satisfactoris en el procediment d'intervenció del Parlament pel que fa a l'apreciació del compliment del requisit d'interès públic i d'especial rellevància social o econòmica**

L'apartat 5 de l'article 37 disposa que correspon al Parlament apreciar el compliment del requisit a què fa referència l'apartat 2, que és una condició prèvia i necessària per a l'aprovació del decret del Govern.

---

<sup>33</sup> L'article 37.1 preveu que "només poden quedar subjectes a col·legiació les professions per a l'exercici de les quals es requereix un títol universitari oficial i en les quals concorrin motius d'interès públic que ho justifiquin i, a més, una especial rellevància social o econòmica de les funcions inherents a la professió" (el subratllat és nostre).

<sup>34</sup> La resposta, en data 24 de novembre de 2009, de la Direcció General de Dret i Entitats Jurídiques, del Departament de Justícia, al requeriment d'informació adreçat per l'Autoritat Catalana de la Competència confirma que es tracta de dos conceptes jurídics indeterminats, que semblen sinònims, però que no ho són, si bé es complementen: una especial rellevància social o econòmica de les funcions inherents a la professió comporta un interès públic.



L'article 10 del Projecte de Decret pel qual s'aprova el Reglament de l'exercici de professions titulades i dels col·legis professionals (versió de data 22/12/2009) aporta alguna indicació addicional sobre aquest singular procediment de creació dels col·legis professionals. Concretament, estableix el moment en què es produirà la intervenció del Parlament, i el valor de la seva intervenció:

- El Parlament analitza la concurrència dels requisits d'interès públic<sup>35</sup> i d'especial rellevància social o econòmica un cop instruït el procediment per a la creació d'un col·legi pel centre directiu competent, i abans de ser sotmès al Govern per a la seva aprovació.
- El pronunciament del Parlament és preceptiu i vinculant. Per tant, el Govern només pot aprovar la creació del nou col·legi professional si el Parlament es pronuncia favorablement.

Tot i aquestes precisions, considerem que la regulació procedimental del control del compliment d'aquest requisit no és satisfactòria pels motius següents:

- La intervenció del Parlament, en la forma que està concebuda, no té naturalesa legislativa, sinó que sembla més propera a una procediment administratiu d'autorització que, a més, es limita a un element aïllat d'una decisió de gran transcendència com és la creació d'un col·legi professional.
- Considerem que el fet que es sotmeti al control parlamentari el compliment d'aquest requisit, amb un mecanisme assimilable a una pregunta molt concreta que s'ha de contestar amb un "sí" o un "no", no permet un debat consistent sobre la veritable qüestió que s'està plantejant: la limitació de la llibertat d'empresa mitjançant la creació d'un col·legi professional que imposarà, entre d'altres restriccions, la col·legiació obligatòria. Per això, creiem que, com a mínim, s'hauria de preveure que el pronunciament del Parlament hauria d'incloure la motivació de la decisió presa<sup>36</sup>.
- D'altra banda, considerem que, a més de concretar els conceptes utilitzats a l'article 37.2 de la Llei 7/2006 per definir la rellevància social i econòmica, s'hauria de potenciar la participació qualitativa del Parlament en el procediment de creació dels col·legis professionals.

Addicionalment, pel que fa al requisit relatiu a l'existència de motius d'interès públic que justifiquin la creació d'un col·legi professional, davant la manca de més precisions en la pròpia Llei 7/2006, l'ACCO considera que s'hauria de vincular aquest requeriment a

---

<sup>35</sup> L'ACCO considera que la valoració sobre l'existència de motius d'interès públic s'hauria de fer sobre la base de la regulació de la professió o activitat afectada en la normativa sectorial i horitzontal en vigor i que, per tant, té una naturalesa molt diferent de l'avaluació de la rellevància social i econòmica. Per aquest motiu, l'ACCO creu que seria més oportú separar clarament la valoració dels dos requisits.

<sup>36</sup> En la data d'elaboració d'aquest informe, l'únic pronunciament del Parlament adoptat en aplicació de l'apartat 2 de l'article 37 de la Llei 7/2006 fa referència a la creació del Col·legi d'Enòlegs de Catalunya (Resolució 443/VIII del Parlament de Catalunya, Tram. 250-01453/08, BOPC núm. 439, de 6 d'abril de 2009, pàgina 22, <http://www.parlament.cat/activitat/bopc/08b439.pdf>). El cos de la Resolució conté només el següent text: " *El Parlament de Catalunya dona ple suport a la sol·licitud de l'Associació d'Enòlegs de Catalunya, d'acord amb la Llei 7/2006, del 31 de maig, de l'exercici de professions titulades i dels col·legis professionals, de creació del Col·legi d'Enòlegs de Catalunya*".

l'existència de raons d'interès públic que justifiquin l'atribució de funcions públiques al col·legi en qüestió (de les funcions públiques esmentades en l'article 39 de la Llei 7/2006).

D'aquesta manera, s'evitaria la creació de col·legis per activitats o professions la regulació sectorial o horitzontal dels quals ja preveu altres mecanismes per a garantir l'adequació de l'exercici professional a la normativa i la protecció dels consumidors. Cal tenir present que un col·legi que no exerceix efectivament funcions públiques (l'elaboració de codis de deontologia no són funcions suficients d'ordenació) és un col·legi professional desnaturalitzat que s'assemblaria més aviat a una associació professional. En aquest supòsit, no estaria justificada la creació del col·legi, ni tampoc la restricció que suposa l'obligatorietat de col·legiació.

Justament aquesta consideració sobre l'exercici de potestats públiques és la que també fonamenta les disposicions addicionals 2<sup>a</sup> i 4<sup>a</sup> relatives a la no exigència de col·legiació pel que fa als col·lectius de professionals que estan al servei de l'Administració Pública. En definitiva, considerem que si la legislació vigent no permet delegar cap funció pública al col·legi professional, segurament no concorren els motius d'interès públic a que es refereix l'article 37 de la Llei 7/2006 i, per tant, no hauria d'existir el col·legi en qüestió o bé no hauria de crear-se.

### **(3) Imprecisió pel que fa tant al nombre de professionals en exercici lliure requerit per a poder crear el col·legi com al nombre d'aquests que ho sol·licitin**

Tal i com ja s'ha comentat, l'article 37.3 de la Llei 7/2006 preveu, entre d'altres (i) "que hi hagi un nombre de professionals en exercici lliure suficientment ampli que ho justifiqui" i (ii) "que ho demani un nombre suficientment representatiu dels professionals afectats".

No està clar quin xifra es considera un "nombre suficientment ampli de professionals", ni tampoc quin és el percentatge de professionals que es considera un "nombre suficientment representatiu". Així mateix, tampoc queda clar quin mercat es prendrà com a referència a l'hora de realitzar els càlculs (si s'establirà en funció de les activitats exercides, de les titulacions, etc).

A més, seria convenient preveure un mecanisme per permetre que els operadors que fins ara havien exercit la professió sense exigència de col·legiació no es vegin automàticament exclosos del mercat.

### **(4) Les disposicions transitòries 2<sup>a</sup> i 6<sup>a</sup> permeten no aplicar els canvis introduïts per la Llei 7/2006 als col·legis existents**

La Llei 7/2006 estableix alguns elements concrets altament positius per evitar la creació de barreres d'entrada injustificades en forma de col·legiació: l'exigència d'una professió titulada i el principi de col·legiació obligatòria. Però aquests elements positius tenen una eficàcia limitada com a conseqüència de dues disposicions transitòries, que permeten que no s'apliquin els canvis introduïts per la Llei 7/2006 als col·legis existents. Concretament:

- La Disposició Transitòria 2<sup>a</sup> estableix una exempció del requisit de col·legiació obligatòria en relació amb els col·legis professionals creats abans de la Llei 7/2006, respecte dels quals aquest requisit no s'ha establert<sup>37</sup>.
- La Disposició Transitòria 6<sup>a</sup> deixa en mans del Govern, i amb caràcter potestatiu, la revisió del mapa de col·legis professionals de Catalunya<sup>38</sup>.

L'ACCO és del parer que aquesta solució no és acceptable, des de l'òptica de la lliure competència, ja que els col·legis professionals que no reuneixen els requisits establerts en l'article 37 de la Llei 7/2006 tenen efectes restrictius sobre les condicions de competència en els mercats afectats, que no es poden considerar suficientment justificats.

Així, sense anar més lluny, creiem que s'hauria de revisar l'existència dels col·legis professionals (i) que fan referència a professions no regulades, o (ii) que no agrupen professionals titulats i/o (iii) que no estableixen el principi de la col·legiació obligatòria. És el cas, per exemple, del Col·legi de Doctors i Llicenciats en Filosofia i Lletres i en Ciències de Catalunya, el Col·legi de Periodistes de Catalunya, el Col·legi d'Agents de la Propietat Immobiliària de Barcelona, el Col·legi de Protèctics Dentals de Catalunya, el Col·legi de Detectius Privats de Catalunya, el Col·legi Professional de l'Audiovisual de Catalunya, el Col·legi Professional de Disseny Gràfic de Catalunya, el Col·legi d'Ambientòlegs de Catalunya i el Col·legi de Doctors i Llicenciats en Belles Arts i Professors de Dibuix de Catalunya.

Però, sobretot, cal tenir present que la transposició de la Directiva de Serveis obliga clarament a revisar tota aquella normativa vigent que reguli l'accés i l'exercici de les activitats de serveis incloses en el seu àmbit d'aplicació. En compliment d'aquest mandat, el Govern de la Generalitat ha inclòs en el Projecte de Llei de bases de delegació en el Govern per a l'adequació de normes amb rang de Llei a la Directiva de Serveis (en endavant, Projecte de Llei de bases) (i) la Llei 7/2006 i (ii) la Llei 12/2001, de 13 de juliol, de creació del Col·legi de Joiers, d'Orfebres, de Rellotgers i de Gemmòlegs de Catalunya.

Tot i que l'ACCO coincideix amb la necessitat de modificar aquestes dues lleis, considera que s'haurien d'haver incorporat al Projecte de Llei de bases altres normes de creació de col·legis professionals, amb rang de Llei, que també presenten problemes de compatibilitat amb la Directiva de Serveis<sup>39</sup>. Així mateix, també caldria modificar les normes de creació d'altres col·legis professionals, amb rang inferior a Llei (per exemple decrets), que puguin presentar problemes de compatibilitat amb la Directiva de Serveis, doncs aquesta afecta a tot tipus de normes, independentment del seu rang.

---

<sup>37</sup> La Disposició transitòria 2<sup>a</sup> preveu que: "No és exigible la col·legiació obligatòria en relació amb els col·legis professionals creats abans d'aquesta llei respecte als quals aquell requisit no s'ha establert, sens perjudici de la disposició transitòria sisena".

<sup>38</sup> La Disposició Transitòria 6<sup>a</sup> preveu que "El Govern pot obrir un procés de revisió de l'organització col·legial de Catalunya atenent els nous requisits que estableix aquesta llei per a la creació de col·legis professionals. A aquests efectes, el Govern ha d'adoptar mesures de suport i de foment per a la conversió voluntària dels col·legis professionals en associacions professionals o per a facilitar el procés de fusió entre col·legis professionals."

<sup>39</sup> En aquest sentit, l'ACCO considera que incloure només la revisió de la Llei 12/2001, de 13 de juliol, de creació del Col·legi de Joiers, d'Orfebres, de Rellotgers i de Gemmòlegs de Catalunya en el Projecte de Llei de bases de delegació en el Govern per a l'adequació de normes amb rang de Llei a la Directiva de Serveis és clarament insuficient.

### **5.2.3. La regulació de l'exercici de les professions titulades i de les professions titulades col·legiades**

La Llei 7/2006 conté diferents disposicions que regulen l'exercici de les professions titulades, incloses les col·legiades. En l'articulat d'aquesta Llei es tracten sovint aquestes dues situacions en el mateix precepte, tot establint solucions a vegades diferents, ateses les funcions atribuïdes als col·legis professionals pel que fa a l'ordenació de la professió i al control del compliment de les normes a que està sotmès el seu accés i exercici.

#### **(1) Reserva legal per a establir limitacions a la llibertat d'empresa**

L'article 4.2 de la Llei 7/2006 disposa que l'exercici d'una professió titulada es regeix pel marc general establert per aquesta Llei i per les normes particulars que regulen cada professió.

Recordem que qualsevol regulació que limiti la llibertat d'empresa haurà de ser establerta mitjançant una norma amb rang de llei. Per això, l'ACCO és del parer que la regulació genèrica continguda en la Llei 7/2006, referent a algunes exigències relatives a l'exercici de les professions, no és una cobertura legal suficient. En efecte, les habilitacions legals genèriques no són suficients per introduir restriccions a la llibertat d'empresa. Per aquest motiu, de la mateixa manera que l'article 7 de la Llei recull l'exigència de reserva legal, aquesta mateixa condició hauria d'aparèixer en altres preceptes que analitzem tot seguit (per exemple, l'article 9).

#### **(2) Prohibició de l'establiment d'incompatibilitats en l'exercici d'activitats, excepte casos taxats**

L'article 7 de la Llei 7/2006 disposa que l'exercici de les professions titulades resta subjecte al règim d'incompatibilitats que en cada cas estableixi la llei.

Establir incompatibilitats pel que fa a les activitats que poden oferir els operadors en el mercat constitueix una restricció greu des de l'òptica de la lliure competència. Per això, la llei que les estableixi haurà de ser precisa, explícita i contenir una justificació suficient.

Però, a més, cal tenir en compte que la Directiva de Serveis disposa que s'han d'eliminar tots els requisits que obliguin als prestadors de serveis a exercir una determinada activitat en exclusiva, així com els que restringeixin l'exercici de diferents activitats de manera conjunta o en associació. Ara bé, disposa que en el cas de professions regulades es podrien mantenir determinades restriccions en la mesura que sigui necessari per garantir el compliment de requisits deontològics diferents i incompatibles deguts al caràcter específic de cada professió, i sigui necessari per garantir la seva independència i imparcialitat (article 25 de la Directiva de Serveis i article 25 de la Llei 17/2009).

L'ACCO considera que s'hauria de modificar l'article 7 de la Llei 7/2006 per tal d'incorporar, com a principi general, la prohibició de l'establiment d'exclusivitats.

#### **(3) Regulació de l'assegurança d'acord amb les previsions de la Directiva de Serveis i les seves normes de transposició**

L'article 9 de la Llei 7/2006 estableix, amb caràcter general, que els professionals titulats tenen el deure de cobrir mitjançant una assegurança els riscos de responsabilitat en què puguin incórrer a causa de l'exercici de llur professió. Però remet al desenvolupament

reglamentari la concreció d'aquesta obligació. Pel que fa a aquesta qüestió, cal tenir en compte les previsions de la Directiva de Serveis i de la Llei 17/2009 (articles 23 i 21, respectivament), que estableixen les següents condicions:

- que l'exigència d'assegurança estigui imposada per una norma amb rang de llei,
- que els serveis que prestin els professionals presentin un risc directe i concret per a la salut o per a la seguretat del destinatari o d'un tercer, o per a la seguretat financera del destinatari, i
- que no s'exigeixi una assegurança amb un operador espanyol, i que s'accepti l'assegurança amb un operador d'un altre Estat Membre que cobreixi el territori espanyol, sens perjudici dels complements de cobertura que siguin necessaris.

Per tant, l'article 9 de la Llei 7/2006 hauria de ser modificat per (i) introduir la reserva de llei, (ii) eliminar el deure general de subscriure una assegurança i (iii) incorporar el principi de reconeixement de les assegurances contractades a altres Estats Membres.

#### **(4) Prohibició de facilitar informació sobre honoraris professionals**

La Llei 7/2006 preveu que, tant les associacions professionals com els col·legis professionals, en la seva vessant d'entitat de base associativa privada, puguin "*Facilitar informació en matèria d'honoraris professionals, respectant sempre el règim de lliure competència*" (articles 31.1.d i 40.e). La Llei 7/2006 no estableix, en cap moment, que els col·legis professionals tinguin funcions públiques pel que fa als honoraris professionals.

Cal tenir present que l'intercanvi d'informació sobre honoraris entre empreses competidores, en el marc d'organitzacions horitzontals, constitueix una conducta contrària a l'article 1 de la Llei 15/2007. Per aquest motiu, l'ACCO considera que s'ha d'eliminar el contingut dels articles 31.1.d i 40.e de la Llei 7/2006.

Adicionalment, en relació a la submissió dels col·legis professionals en l'exercici de llurs funcions privades, l'ACCO és del parer que seria convenient afegir, en l'article 66.3 de la Llei 7/2006, una referència a l'aplicació de la Llei 15/2007, de 3 de juliol, de Defensa de la Competència.

#### **(5) Eliminar les restriccions a la llibertat d'associació**

Finalment, considerem oportú observar el caràcter restrictiu de la regulació de la llibertat d'associació que es deriva de la Llei 7/2006. Efectivament, entenem que l'article 30 limita la possibilitat de constituir associacions professionals només a favor de les persones que exerceixen professions titulades, no subjectes a col·legiació. Considerem que aquestes formes d'organització horitzontal no són incompatibles, i la realitat ho confirma àmpliament.

Per tant, s'hauria d'eliminar de l'article 30 la restricció derivada de l'expressió "no subjectes a col·legiació", per tal de que puguin crear associacions totes les persones que exerceixen professions titulades.

#### **5.2.4. Les condicions d'exercici a Catalunya dels professionals d'altres territoris**

L'article 14 de la Llei 7/2006 regula l'exercici ocasional d'una activitat professional en els següents termes: "*L'exercici no permanent a Catalunya d'una activitat professional amb caràcter transnacional per a nacionals dels estats membres de la Unió Europea, o qualsevol altre dels beneficiaris que estableixi la legalitat comunitària, queda sotmès a les exigències de col·legiació pròpies del país on s'exerceix regularment la professió*"

La previsió expressa de solucions específiques per als prestadors d'altres Estats Membres, diferenciant les situacions d'establiment permanent de les de prestació ocasional constitueix una exigència del Dret comunitari i, en particular, de la Directiva de Serveis. Per tant, aquesta novetat de la Llei 7/2006 és molt oportuna.

Ara bé, l'ACCO és del parer que la previsió establerta a l'article 14 hauria de ser modificada per tal d'adequar-la a l'article 17.6 de la Directiva de Serveis i a l'article 5 de la Llei 25/2009, que modifica l'article 3.4 de la Llei 2/1974. En efecte, tal i com està redactat actualment l'article 14 de la Llei 7/2006, no permet respectar el principi de prevalença de la Directiva 2005/36/CE, relativa al reconeixement de qualificacions professionals, sobre la Directiva de Serveis.

Així mateix, caldrà modificar l'article 44.4 de la Llei 7/2006, en el sentit de suprimir, per evitar interpretacions errònies, l'excepció relativa al deure de residència i l'obligació de comunicació de l'exercici al col·legi del lloc on hagin de prestar els professionals els seus serveis. En conseqüència l'article 44.4 quedaria de la següent forma: "*La incorporació en el col·legi on el professional o la professional té el domicili únic o principal l'habilita per a exercir la professió a tot el territori de l'Estat*".

#### **6. CONCLUSIONS**

En primer lloc, l'ACCO considera que caldrà modificar o bé suprimir els articles de la Llei 7/2006 que presenten problemes de competència i/o de compatibilitat amb la Directiva de Serveis, en els termes que exposats en el capítol 5.2. Concretament, es tracta dels articles 7, 9, 14, 30, 31.1.d, 37 (apartats 1, 2 i 3 i 5), 40 e, 44.4, 66.3, la Disposició Transitòria 2ª i la Disposició Transitòria 6ª de la Llei 7/2006.

En segon lloc, caldrà revisar el mapa actual de col·legis professionals a Catalunya en el sentit exposat en el capítol 4.6, per tal de suprimir aquells col·legis que no compleixin els requisits establerts per la Llei 7/2006 i que siguin contraris a la Directiva de Serveis i a les seves normes de transposició.

En tercer lloc, l'ACCO valora positivament la inclusió en el Projecte de Llei de bases de delegació en el Govern per a l'adequació de normes amb rang de llei a la Directiva de Serveis de (i) la Llei 7/2006 i (ii) la Llei 12/2001, de 13 de juliol, de creació del Col·legi de Joiers, d'Orfebres, de Rellotgers i de Gemmòlegs de Catalunya. Això no obstant, considera que s'haurien d'haver incorporat també altres normes de creació de col·legis professionals, amb rang de llei, que també presenten problemes de compatibilitat amb la Directiva de Serveis. Per tant, caldrà buscar altres vies de modificació d'aquestes normes.



Per últim, també caldrà modificar les normes de creació d'altres col·legis professionals, amb rang inferior a llei, que puguin presentar problemes de compatibilitat amb la Directiva de Serveis, doncs aquesta afecta a tot tipus de normes, independentment del seu rang.

Barcelona, 25 de gener de 2010.