

## INFORME DE REGULACIÓ

**Núm. Informe:** IR 10/2010

**Norma:** Articles 553-15 i 553-18 de la Llei 5/2006, de 10 de maig, del llibre cinquè del Codi Civil de Catalunya i

Articles 53 i 54 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge

**Data informe:** 4 de juny de 2010

### 1. ANTECEDENTS

El present document constitueix l'Informe de Regulació de l'activitat de prestació de serveis en l'àmbit de l'administració immobiliària a Catalunya, emès per l'Autoritat Catalana de la Competència (en endavant, ACCO), en data 4 de juny 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 (i) Llei 5/2006, de 10 de maig, del llibre cinquè del Codi Civil de Catalunya, pel que fa als drets reals (en endavant, Codi Civil de Catalunya o CCCat) i (ii) la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge (en endavant, Llei 18/2007), pel que fa a la regulació de l'activitat de prestació de serveis en l'àmbit de l'administració immobiliària, 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 les normes esmentades, si bé en un entorn de revisió de normativa per a l'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).

L'Informe de Regulació s'ha emès arrel d'un escrit relatiu a l'exercici de l'activitat d'administració immobiliària, registrat d'entrada a l'ACCO, en data 12 de novembre de 2009, amb número 0256E/148/2009, tramès per l'Agència Catalana del Consum, en el qual

s'informava a l'ACCO sobre una queixa presentada per un col·lectiu de professionals del sector.

Per donar resposta a l'escrit, i després de considerar que la qüestió suscitada requereix un plantejament general, més enllà dels fets concrets invocats en l'escrit, la Direcció General de l'ACCO ha emès el present Informe de Regulació per tal d'analitzar, únicament, quin és el grau d'afectació a la competència de les normes objecte d'anàlisi, pel que fa a l'activitat de prestació de serveis d'administració immobiliària.

L'Informe s'ha elaborat principalment en base a l'anàlisi del text de les normes objecte d'anàlisi, així com a la consulta d'alguns documents públics sobre la matèria.

## **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 en l'assoliment d'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 a informar (*ex ante* o *ex post*) sobre l'adequació de la regulació sectorial i de l'actuació de les administracions públiques als principis de la lliure competència. Les observacions que suggerirà la Direcció General 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. MARC NORMATIU

Pel que fa al marc normatiu en què s'insereixen les normes analitzades en aquest Informe de Regulació, cal tenir present, en primer lloc, els preceptes de la CE relatius a la llibertat d'empresa, especialment:

- L'article 38 CE, que reconeix la llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat i atribueix la garantia i protecció de l'exercici d'aquella als poders públics.
- L'article 139.2 CE, que preveu que cap autoritat no podrà adoptar mesures que, directa o indirectament, obstaculitzin la llibertat de circulació i d'establiment de les persones, i la lliure circulació de béns en tot el territori espanyol.

D'altra banda, pel que fa a l'activitat d'administració immobiliària, objecte d'anàlisi, aquesta es troba directament entroncada amb diferents preceptes constitucionals. Concretament:

- L'article 47 CE, que preveu que tots els espanyols tenen dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat. Per això, preveu que els poders públics promouran les condicions necessàries i establiran les normes pertinents per a fer efectiu aquest dret, regulant la utilització del sòl d'acord amb l'interès general per impedir l'especulació.
- L'article 148.1.3 CE, que preveu que les Comunitats Autònomes podran assumir competències en matèria d'ordenació del territori, urbanisme i habitatge.

En virtut d'aquest últim precepte, cal esmentar l'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 2006, que, en l'article 137, atribueix a la Generalitat de Catalunya la competència exclusiva en matèria d'habitatge, la qual inclou, en tot cas, entre d'altres, "*L'establiment de prioritats i objectius de l'activitat de foment de les administracions públiques de Catalunya en matèria d'habitatge i l'adopció de les mesures necessàries per a assolir-los, tant amb relació al sector públic com al privat*".

En base a aquesta competència, a Catalunya, la principal norma en matèria d'habitatge és la Llei 18/2007, en particular, els articles 53 i 54<sup>1</sup>. Tot i que en el preàmbul de la Llei 18/2007 consta la voluntat de no efectuar una regulació de les professions que intervenen en l'àmbit de l'habitatge, el cert és que el contingut dels seus preceptes són de naturalesa clarament regulatòria de les activitats de serveis afectades.

Aquesta norma estableix el conjunt d'actuacions, drets i obligacions dels agents públics, privats i socials implicats en el sector de l'habitatge i assigna competències en aquesta matèria. Així mateix, en l'article 2. e) de la Llei 18/2007 consta que una de les seves finalitats és la de protegir els drets dels consumidors i usuaris d'habitatges fixant les regles que han de complir els agents que intervenen en la promoció, l'edificació, el manteniment, la reforma i la rehabilitació dels habitatges i dels edificis.

Adicionalment, cal tenir present les prescripcions de la Directiva de Serveis i les seves normes de transposició, especialment la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici (en endavant, Llei 17/2009), que afecten plenament a la norma objecte d'anàlisi.

---

<sup>1</sup> Aquesta Llei regula també la prestació de serveis en relació a altres activitats econòmiques del sector immobiliari, establint requisits que podrien ser objecte, en el futur, d'una altra anàlisi per part de la Direcció General de l'ACCO.

Les previsions de la Directiva de Serveis afecten especialment a l'activitat d'administració immobiliària regulada en la Llei 18/2007. Aquesta norma va ser adoptada amb posterioritat a l'entrada en vigor de la Directiva de Serveis i just quan es va iniciar el procés de revisió normativa per a la transposició d'aquesta Directiva en el dret intern.

Al respecte, l'ACCO considera que la Llei 18/2007 hauria d'haver estat inclosa en la relació de normes a modificar en la Llei 5/2010, del 26 de març, de bases de delegació en el Govern per a l'adequació de diverses normes amb rang de llei a la Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del consell, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior.

Per una altra banda, l'activitat d'administració immobiliària té com a objecte la gestió dels interessos ordinaris del propietari d'un bé immoble i, sobretot, d'una comunitat en les situacions d'un edifici sotmès al règim de propietat horitzontal. A Catalunya el règim de propietat horitzontal està regulat al Codi Civil de Catalunya<sup>2</sup>, pel que fa als drets reals<sup>3</sup>.

Dins del règim jurídic de la propietat horitzontal, l'article 553-15 CCCat disposa que:

*"Els òrgans de govern de la comunitat són la presidència, la secretaria, l'administració i la junta de propietaris. Els tres primers, que són unipersonals, poden recaure en una mateixa persona si ho estableixen els estatuts o ho acorda la junta".*

Més endavant, aquest precepte concreta que:

*"L'exercici dels càrrecs és obligatori i gratuït" i que "La secretaria i l'administració de la comunitat poden recaure en una única persona externa a la comunitat amb la qualificació professional adequada. En aquest cas, l'exercici del càrrec és remunerat".*

La primera consideració que cal fer és que el CCCat no regula l'activitat d'administració immobiliària, sinó que el seu objecte és el funcionament del règim de propietat horitzontal.

En segon lloc, a partir d'aquesta legislació de Dret comú, s'ha d'entendre que el càrrec d'administrador pot ser exercit com una activitat no remunerada, que és una situació que queda fora de l'àmbit de l'anàlisi de competència. Al respecte, cal indicar que aquesta possibilitat de realitzar l'activitat d'administració de comunitats de forma no professional i sense necessitat de tenir una determinada qualificació professional o de complir uns requisits sotmesos a control públic, és una indicació inequívoca, del legislador català, sobre el caràcter lliure de l'activitat.

Tot i així, el CCCat també preveu que la junta de propietaris pugui fer recaure el càrrec d'administrador en una persona externa a la comunitat. En aquest supòsit, el CCCat imposa que l'exercici del càrrec sigui remunerat, a més d'exigir que la persona designada tingui la qualificació professional adequada.

<sup>2</sup> En aquest Informe de Regulació, el CCCat constitueix un referent pel que fa a la matèria analitzada, però cal entendre, en base a la Directiva de Serveis, que es tracta d'una de les anomenades normes de caràcter general (també anomenada dret comú) i que, per tant, no ha d'estar sotmesa a revisió en el marc del procés de transposició. Però, com que en aquest Informe es tracta de fer una anàlisi des de l'òptica de la lliure competència, la Direcció General de l'ACCO ha considerat oportú analitzar aquesta llei essencial del dret català per tal de proposar, si procedeix, alguna millora procompetitiva en el seu contingut.

<sup>3</sup> L'article 149.1.8 CE atribueix a l'Estat la competència exclusiva en la legislació civil, sense perjudici de la conservació, modificació i desenvolupament per les Comunitats Autònomes dels seus drets civils i l'article 9.2 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya atribueix la competència exclusiva en la "Conservació, modificació i desenvolupament del dret civil català".

En aquest Informe de Regulació, només analitzem aquest últim supòsit, perquè és l'únic que es refereix a una prestació de serveis de caràcter remunerat i, per tant, de naturalesa econòmica o mercantil. Això és així, ja que l'anàlisi de competència només pot tenir per objecte les activitats econòmiques.

Per últim, en el sector de l'administració immobiliària, existeix, a Catalunya, altra normativa relacionada amb aquesta activitat, relativa als col·legis professionals, concretament, en relació als col·legis d'administradors de finques. En aquest Informe, també es fa referència, doncs, indirectament, a les implicacions competitives de l'existència d'aquests col·legis, tot i que, només, en relació a la possible existència d'exclusivitats o reserva d'activitats per a exercir l'activitat d'administració immobiliària. Per aquest motiu, en aquest Informe de Regulació s'esmentarà la Llei 7/2006, de 31 de maig, de l'exercici de professions titulades i de col·legis professionals (en endavant, Llei 7/2006), així com els Estatuts dels diferents col·legis professionals d'administradors de finques de Catalunya.

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

##### **4.1. Metodologia**

L'anàlisi de competència 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>4</sup>
- (2) Principi de mínima distorsió (justificació dels instruments utilitzats)<sup>5</sup>
- (3) Principi d'eficàcia<sup>6</sup>
- (4) Principi de transparència<sup>7</sup>
- (5) Principi de predictibilitat<sup>8</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 a avaluar l'impacte competitiu de les normes (AIC)<sup>9</sup>.

<sup>4</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 que 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>5</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>6</sup> El principi d'eficàcia suposa la capacitat de la norma d'assolir els objectius o efectes que es desitja.

<sup>7</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>8</sup> El principi de predictibilitat comporta oferir els operadors un marc estable i sòlid, sense incerteses, que els proporcioni seguretat jurídica.

<sup>9</sup> Es tracta de la Metodologia per a avaluar 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

En aquest Informe de Regulació es realitza una avaluació de l'impacte competitiu (en endavant, AIC) de la normativa específica reguladora de l'activitat de prestació de serveis d'administració immobiliària, continguda en el CCCat i en la Llei 18/2007, seguint l'esmentada Metodologia. Una AIC consta, bàsicament, de tres etapes:

- (i) Identificar les principals restriccions a la competència que conté la norma.
- (ii) Analitzar si les restriccions a la competència introduïdes estan justificades per a la consecució dels 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), caldrà distingir si es tracta de restriccions prohibides o bé avaluables. En cas de tractar-se de restriccions avaluables es portaran a terme les etapes (ii) i (iii). La no superació de les fases (ii) i /o (iii) comportarà 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 prohibides, innecessàries o desproporcionades, 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 del CCCat i de la Llei 18/2007 afectats, des del punt de vista de la competència, per la Directiva de Serveis i per les seves normes de transposició.

Les previsions sobre el lliure establiment i sobre la lliure prestació 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 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.

#### **4.2. Principals restriccions a la competència identificades**

La taula que figura a continuació conté les principals restriccions a la competència identificades en les normes objecte d'anàlisi, pel que fa a la regulació de l'activitat d'administració immobiliària (CCCat i Llei 18/2007).

Tal i com s'exposa en la *Metodologia per a avaluar l'impacte competitiu de les normes*, elaborada per l'ACCO, les restriccions estan classificades en tres categories<sup>10</sup>:

---

sobre l'actuació de les administracions públiques. La Metodologia es pot consultar a la pàgina Web de l'ACCO (<http://acco.gencat.cat/avaluacio-regulacio/index.html>).

<sup>10</sup> No s'ha d'interpretar com una categorització rígida doncs, en alguns casos, una mateixa restricció pot produir efectes en més d'una categoria.



- (i) Restriccions que limiten el nombre o la varietat d'operadors en el mercat.
- (ii) Restriccions que limiten la capacitat dels operadors per competir.
- (iii) Restriccions que redueixen els incentius dels operadors per competir vigorosament.

**Restriccions a la competència identificades en les normes reguladores de l'activitat d'administració immobiliària**

Restricció identificada	Limita el nombre o la varietat d'operadors en el mercat	Limita la capacitat dels operadors per competir	Redueix els incentius dels operadors per competir vigorosament	Norma que conté la restricció identificada	
				CCCat	Llei 18/2007
1. Reserva d'activitat a favor dels administradors de finques per a l'exercici de l'activitat d'administració immobiliària	XXX			Art. 553-15 (apartat 5)	Art. 53.1 i 54.1
2. Exigència que els administradors de finques siguin persones físiques	XXX			Art. 553-15 i 553-18	Art. 54.1
3. Exigència de col·legiació obligatòria als administradors de finques	XXX			-	Art. 54.2
4. Exigència de subscriure una assegurança de responsabilitat civil	X			-	Art. 54.6

Nota: El nombre de creus indica la major o menor gravetat de la restricció a la competència identificada.

A continuació es posen de manifest els aspectes de les normes analitzades, reguladores de l'activitat d'administració immobiliària, que l'ACCO considera que tenen una afectació en la competència del sector analitzat i que, en cas de no complir els principis de necessitat, proporcionalitat i/o el de mínima distorsió, haurien de ser objecte de revisió o eliminació, per part dels òrgans que van promoure les normes.

**4.2.1. Sobre la reserva d'activitat a favor dels administradors de finques per a l'exercici de l'activitat d'administració immobiliària**

**A. Al Codi Civil de Catalunya**

L'apartat 5 de l'article 553-15 del CCCat disposa que, en els supòsits en què la junta de propietaris d'una comunitat decideixi que sigui una persona externa la que assumeixi l'administració, la persona designada haurà (i) tenir la qualificació professional adequada i (ii) rebre una remuneració.

Pel que fa a l'expressió "*la qualificació professional adequada*", cal observar el seu caràcter genèric. Efectivament, el CCCat no inclou cap remissió a la legislació en vigor en la qual s'estableixi que per a l'exercici de l'activitat d'administració immobiliària sigui necessari

disposar d'una qualificació professional determinada, doncs, com es mencionerà més endavant, aquesta no existeix.

Per tant, sembla probable que l'objectiu d'aquest precepte sigui simplement indicar, a la junta de propietaris, sobre la necessitat de nomenar a una persona que tingui les competències per assumir les responsabilitats inherents a la tasca de secretaria i d'administració. Al respecte, cal recordar que aquest càrrec el pot assumir també qualsevol veí, sense exigència de cap tipus de qualificació.

**Per tant, l'ACCO considera que la referència a la qualificació professional en el CCCat és neutre i no perjudica la necessitat ni la configuració d'una regulació de l'activitat. Per tant, les previsions del CCCat no modifiquen el caràcter lliure de l'activitat d'administració de finques, el qual s'acreditarà més endavant en aquest Informe.**

## **B. A la Llei 18/2007**

La Llei 18/2007 introdueix una exclusivitat pel que fa als agents que intervenen en la prestació de serveis immobiliaris. Així, l'article 53.1 preveu que (èmfasi afegit):

*"Als efectes d'aquesta llei, els agents que intervenen en la prestació de serveis immobiliaris són els administradors de finques i els agents immobiliaris".*

Adicionalment, l'article 54.1 indica que (èmfasi afegit):

*"Als efectes d'aquesta llei i de les activitats que regula, són administradors de finques les persones físiques que es dediquen de manera habitual i retribuïda a prestar serveis d'administració i d'assessorament als titulars de béns immobles i a les comunitats de propietaris d'habitatges".*

La utilització de l'expressió "administradors de finques" en la Llei 18/2007, en total coincidència amb un col·lectiu professional concret i amb la denominació d'un col·legi professional concret, té com efecte la creació d'una reserva d'activitat<sup>11</sup> a favor dels administradors de finques per a l'exercici de l'activitat d'administració immobiliària.

La Llei 18/2007, en canvi, no preveu aquesta reserva d'activitat pel que fa a la intermediació immobiliària, doncs en l'article 55 es fa servir l'expressió "agents immobiliaris", la qual no s'equipara a cap col·lectiu professional concret i, per tant, deixa oberta la relació de professionals que poden realitzar activitats en el sector de la intermediació immobiliària<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> L'ACCO va tenir ocasió de reflexionar sobre les reserves d'activitat i les exclusivitats en els serveis professionals en el seu Informe de Regulació 4/2010, relatiu a la Llei 7/2006. En aquest Informe, s'explica que el concepte de reserva d'activitat sorgeix 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 acreditativa d'una capacitat. Així mateix, el terme "exclusivitat" es definia com aquella restricció al lliure exercici d'una activitat professional, de qualsevol naturalesa, que impliqui la reducció del nombre i tipus de professionals que poden efectivament exercir l'activitat en qüestió.

<sup>12</sup> L'article 55.1 de la Llei 18/2007 preveu que: "Als efectes d'aquesta llei i de les activitats que regula, són agents immobiliaris les persones físiques o jurídiques que es dediquen de manera habitual i retribuïda, dins el territori de Catalunya, a prestar serveis de mediació, assessorament i gestió en transaccions immobiliàries amb relació a operacions de compravenda, lloguer, permuta o cessió de béns immobles i dels drets corresponents, inclosa la constitució d'aquests drets."



Des de l'òptica de la lliure competència, la reserva d'activitat a favor dels administradors de finques que preveuen aquests preceptes, suposa una barrera d'entrada al mercat de l'administració immobiliària, perquè limita el nombre i la varietat d'operadors que hi poden accedir.

A més, l'establiment d'una reserva d'activitat a favor dels administradors de finques, no encaixa amb el fet de que l'Estat espanyol, de mutu acord amb les Comunitats Autònomes, ha manifestat, a nivell europeu, que l'activitat dels administradors de finques, i en termes generals, l'administració immobiliària, és una activitat lliure. Efectivament, és important tenir present que l'Estat espanyol, si bé l'any 1995 va incloure els administradors de finques dins del paquet de les professions regulades als efectes del reconeixement mutu dins de la Unió Europea<sup>13</sup>; l'any 2003<sup>14</sup> va modificar aquesta postura i va suprimir els administradors de finques de la llista de professions regulades, de la mateixa manera que ho va fer amb els agents de la propietat immobiliària. Aquesta classificació ha estat confirmada l'any 2008<sup>15</sup>.

De fet, en el Preàmbul del Reial Decret 1837/2008, de 8 de novembre, pel qual s'incorporen a l'ordenament jurídic espanyol la Directiva 2005/26/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, s'indica que (èmfasi afegit):

*“el de «profesión regulada» es el concepto central del sistema, pues las profesiones y actividades no reguladas se entiende que son de ejercicio libre y, por tanto, no requieren ningún reconocimiento”.*

Per tant, a la pràctica, qualsevol persona que estigui exercint l'activitat d'administració immobiliària en un Estat membre pot exercir aquesta mateixa activitat a Catalunya sense necessitat de ser administrador de finques. Des d'aquest punt de vista, és evident que a qui més perjudica la reserva d'activitat introduïda per la Llei 18/2007 és als professionals catalans que volen prestar aquests serveis sense ser administrador de finques, ja que la normativa catalana els impedeix, de forma discriminatòria a la inversa, l'exercici lliure d'aquesta activitat.

**En conclusió, l'ACCO considera que qualsevol persona pot ser un agent que intervé en la prestació de serveis immobiliaris i que, per tant, pot dedicar-se lliurement a l'exercici de l'activitat d'administració immobiliària, la qual es pot exercir, entre altres, com a administrador de finques.**

**Per això, l'ACCO considera que caldria eliminar dels articles 53.1 i 54.1 de la Llei 18/2007 l'expressió “administradors de finques” o modificar la seva redacció pel tal d'introduir una referència més genèrica respecte dels agents que intervenen en la**

<sup>13</sup> Reial Decret 1396/1995 de 4 d'agost de 1995, pel qual es regula un segon sistema general de reconeixement de formacions professionals dels Estats membres de la Unió Europea i dels altres Estats signataris de l'Acord sobre l'Espai Econòmic Europeu i es complementa allò establert en el Reial Decret 1665/1991, de 25 d'octubre.

<sup>14</sup> El punt 6è de la disposició addicional 3era del Reial decret 253/2003 de 28 de febrer, sobre títols acadèmics i professionals, suprimeix expressament la menció que es feia com a professió regulada de l'Administrador de finques en l'annex IV del Reial decret 1396/1995 de 4 d'agost de 1995, que al seu torn, va ser derogat pel Reial decret 1837/2008, de 8 de novembre.

<sup>15</sup> Reial Decret 1837/2008, de 8 de novembre, pel qual s'incorporen a l'ordenament jurídic espanyol la directiva 2005/26/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

**prestació de serveis d'administració immobiliària, que permeti deixar oberta la relació de professionals que poden prestar aquest tipus de serveis.**

Adicionalment, l'apartat segon de l'article 54 introdueix una referència a l'exigència d'una capacitació professional determinada. Així, aquest article disposa que (èmfasi afegit):

*“Els administradors de finques, per a exercir llur activitat, han de tenir la capacitació professional requerida i han de complir les condicions legals i reglamentàries que els siguin exigibles, amb el benentès que la pertinença al col·legi professional corresponent els habilita per a exercir la professió”.*

En virtut d'aquest precepte es podria entendre que, a Catalunya, l'activitat d'administrador de finques passa a ser una professió regulada. Ara bé, l'ACCO considera que només hi ha una regulació “aparent” de la professió d'administrador de finques, perquè la Llei 18/2007 no concreta quins són els requisits de capacitació o de qualsevol altre tipus que s'han de complir per accedir a la professió.

Al respecte, l'ACCO recorda que, en el seu Informe de Regulació 4/2010, de data 25 de gener de 2010, es va realitzar un exhaustiu anàlisi de la regulació dels serveis professionals. En aquest Informe de Regulació, l'ACCO feia referència, entre altres, al concepte de serveis professionals regulats i, en contraposició a aquest, al d'activitats lliures.

Així, el concepte de “serveis professionals regulats” fa referència al conjunt de situacions en què l'accés o l'exercici d'una activitat de serveis està sotmès al compliment d'uns requisits determinats, en clara contraposició al concepte d'activitats professionals lliures. En aquest sentit, pel que fa al caràcter regulat dels serveis professionals, es considera que per a què 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.

En la normativa catalana, no obstant, no hi ha cap norma amb rang de llei que estableixi una relació directa entre una determinada titulació o qualificació i l'activitat d'administració immobiliària; és a dir, no hi ha empara legal per a considerar l'activitat d'administració immobiliària com una activitat professional regulada.

D'altra banda, com ja hem assenyalat, en la normativa de transposició de les Directives comunitàries de reconeixement mutu de qualificacions professionals, es considera que la activitat d'administrador de finques és una professió lliure i que, per tant, no es requereix cap tràmit de reconeixement per a poder-la exercir en el territori espanyol.

En la mesura que no hi ha cap llei que estableixi la “capacitació professional requerida” ni “les condicions legals i reglamentàries que els siguin exigibles” per a l'exercici de les tasques d'administració immobiliària<sup>16</sup>, la previsió de l'article 54.2 és, doncs, una exigència buida de contingut, ja que “l'aparent” reserva d'activitat no té empara legal.

**D'acord amb l'anterior, l'ACCO conclou que l'activitat d'administració immobiliària, la qual inclou l'activitat pròpia dels administradors de finques, és una activitat professional sobre la qual no existeix cap regulació que n'estableixi els requisits de**

<sup>16</sup> Així ho reconeix Joan Cremades (President de la Secció 13<sup>a</sup>, de l'Audiència Provincial de Barcelona), a “El administrador de fincas”. Contexto normativo catalán (mediación en alquiler, CCCat, Llei d'habitatge), *Revista Professional del Consell d'Administradors de finques de Catalunya*, núm. 73, pàgs. 82-86. Específicament, en la pàgina 85 exposa que “Ahora bien, la “Administración de Fincas”, no es una actividad para la que este prevista una titulación académica que habilite (...)”.

**capacitació ni el contingut del seu exercici. Donat que no existeix una formació reglada per a desenvolupar les tasques pròpies d'administrador de finques, l'ACCO considera que caldria modificar l'article 54.2 de la Llei 18/2007, per tal que aquesta norma identifiqui l'activitat d'administració immobiliària com una activitat no regulada d'exercici lliure.**

La inconsistència de la reserva d'activitat a favor dels administradors de finques va ser criticada fa alguns anys per l'antic Tribunal de Defensa de la Competència (en endavant, TDC), en el seu "*Informe sobre el libre ejercicio de las profesiones. Propuesta para adecuar la normativa sobre las profesiones colegiadas al régimen de libre competencia vigente en España*" de juny de 1992. En aquest informe, el TDC afirmava que "*Entre las reformas futuras, el Gobierno debería revisar la reserva de actividad concedida a algunas profesiones colegiadas. ¿Tiene sentido, por ejemplo, que los vecinos de una comunidad no puedan encargar la administración a una persona que les parezca competente aunque no esté colegiado en el Colegio de Administradores de Fincas?*"

Arrel d'aquest informe del TDC es va modificar la redacció de la Llei 49/1960, de 21 de juliol, sobre propietat horitzontal (en endavant, LPH) per tal d'eliminar aquesta exclusivitat. La nova redacció de l'article 13.6 de la LPH<sup>17</sup>, que li va donar la Llei 8/1999, de 6 d'abril, contempla expressament la possibilitat que siguin corporacions o altres persones jurídiques les que exerceixin les funcions pròpies d'administrador de finques.

No obstant això, com reconeix la Comisión Nacional de la Competencia (en endavant, CNC), en el seu "*Informe sobre el sector de servicios profesionales y colegios profesionales*" de l'any 2008 (nota núm. 31, pàg. 59), "*no se puede dejar de señalar que la aplicación de la nueva normativa en el caso específico de los administradores de fincas ha tenido importantes problemas desde el punto de vista de la competencia en relación con la no existencia de exclusividad en esta actividad, lo que ha llevado al TDC a dictar varias Resoluciones en este sentido*".

Aquesta afirmació es recolza en diferents precedents procedents d'expedients de les autoritats de competència. A continuació s'analitzen breument les resolucions més rellevants en aquest àmbit.

- En l'expedient núm. r 399/99, Propiedad Urbana Gerona era part denunciada la Cambra de la Propietat Urbana de Girona per actes de competència deslleial per la prestació de serveis professionals. El servei de defensa de la competència va acordar l'arxivament de la denúncia "*en estimar que no se cumple el primer requisito de dicha doctrina – que los hechos sean constitutivos de competencia desleal- por no haber intrusismo profesional por parte de la Cámara.*" I afegia que "*para el Servicio, la práctica en cuestión no sólo no es restrictiva, sino que promueve la competencia al establecer una alternativa más en el mercado*".

Aquest acord es va recórrer i el Tribunal de Defensa de la Competencia va desestimar el recurs mitjançant resolució de 31 de maig de 2000, en considerar que les Cambres de la Propietat Urbana podien assumir aquestes funcions en

<sup>17</sup> Efectivament, l'article 13.6 LPH disposa que:

*"El cargo de administrador y, en su caso, el de secretario-administrador podrá ser ejercido por cualquier propietario, así como por personas físicas con cualificación profesional suficiente y legalmente reconocida para ejercer dichas funciones. También podrá recaer en corporaciones y otras personas jurídicas en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico"*.

virtut de la disposició addicional 30<sup>a</sup> de la Llei 66/1997. També es feia referència, en la mencionada resolució, a una carta del Director General d'Arquitectura i habitatge de la Generalitat de Catalunya de 19 d'octubre de 1992 on es manifestava que l'administració de finques per part d'aquestes Cambres encaixava perfectament en les funcions de conformitat amb una STS de 30 d'octubre de 1981 i que el propi Departament de la Generalitat els encomanava l'administració de determinades finques.

- També és rellevant la Resolució del TDC 529/01, Administradores de Fincas, de 26 de novembre de 2002, on es denuncia, entre d'altres, al Col·legi Territorial d'Administradors de Finques de Barcelona, i al Consell de Col·legis Territorials d'Administradors de Finques de Catalunya per haver publicat un anunci<sup>18</sup> en el diari "La Vanguardia" en el qual s'afirma el següent:

*"Nuevamente se informa a todos los PROPIETARIOS y a todas las COMUNIDADES DE PROPIETARIOS que únicamente están facultados para administrar inmuebles de manera profesional los Administradores de Fincas que estén Colegiados."*

El *Tribunal de Defensa de la Competencia* en aquesta resolució argumenta que:

*"La redacción de este artículo [artículo 13.6 LPH] está muy lejos de suponer una reserva legal de la actividad de administrar fincas para los Colegios Territoriales de Administradores de Fincas. Por el contrario, cualquier propietario, bachiller o no, con título académico o sin él, colegiado o no, está expresamente autorizado por la Ley para administrar las fincas urbanas que posea o cuya propiedad comparta con otros, y también lo están las personas físicas cuya calificación profesional esté legalmente reconocida para ejercer dichas funciones y las corporaciones y otras personas jurídicas en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico".*

El TDC conclou que no existeix reserva legal d'activitat pels administradors de finques. L'Audiència Nacional, en Sentència de 20 de maig de 2008 va considerar la Resolució prèviament referenciada ajustada a dret.

- El Tribunal Suprem també va emetre diversos pronunciaments en aquest assumpte, l'últim, la STS de 31 de març de 2009<sup>19</sup> que es va dictar a partir del recurs presentat pel Col·legi d'Agents Administradors de finques de Barcelona, que declara ajustada a dret la Resolució del Tribunal de Defensa de la Competència.

Aquesta Sentència del Tribunal Suprem conté el fragment següent (èmfasi afegit):

*"[...] pues la pretensión de exclusividad del ejercicio de actividad de administrador de fincas no tiene cobertura legal, al ser contradictoria con el principio constitucional de libre ejercicio profesional, como ha reconocido esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en las sentencias de 6 y 30 de octubre de 1981, de modo que de las disposiciones*

<sup>18</sup> Anuncis publicats, respectivament, a "La Vanguardia" al full núm. 32, el 21 de setembre de 1997 i al full núm. 26, el 18 d'octubre de 1.999.

<sup>19</sup> Vid. FJ Cinquè.

*reglamentarias que regulan la colegiación de los administradores de fincas no puede deducirse una restricción a la libertad de prestación de servicios en este ámbito de la actividad profesional de Administración de bienes inmuebles, tal como se deriva de la Directiva 67/43/CEE, del Consejo, de 12 de enero de 1967.”*

**Així doncs, l'ACCO considera que, donat que no existeix cap reserva d'activitat amb empara legal, qualsevol actuació per part dels administradors de finques d'impedir que altres persones físiques o jurídiques prestin serveis d'administració immobiliària són susceptibles de constituir una infracció de la Llei 15/2007, de 3 de juliol, de defensa de la competència.**

#### **4.2.2. Sobre l'exigència que els administradors de finques siguin persones físiques**

##### **A. Al Codi Civil de Catalunya**

El CCCat utilitza una terminologia ambigua quan descriu l'activitat d'administració de la comunitat en el règim ordinari de propietat horitzontal. Aquesta redacció pot incitar a considerar que només les persones físiques poden assumir el càrrec d'administrador d'una comunitat de veïns.

Els articles concrets del CCCat en els quals queda palesa aquesta possible ambigüitat són els següents (èmfasi afegit):

- Art. 553.15 CCCat:

*“1. Els òrgans de govern de la comunitat són la presidència, la secretaria, l'administració i la junta de propietaris. Els tres primers, que són unipersonals, poden recaure en una mateixa persona si ho estableixen els estatuts o ho acorda la junta (...)*

*5. La secretaria i l'administració de la comunitat poden recaure en una única persona externa a la comunitat amb la qualificació professional adequada. En aquest cas, l'exercici del càrrec és remunerat. Quan les persones que exerceixen els càrrecs han estat designades pels promotors de l'edifici, els exerceixen fins a la primera reunió de la junta de propietaris.”*

- Art. 553.18 CCCat:

*“1. La junta de propietaris designa un administrador o administradora, que gestiona els interessos ordinaris de la comunitat i té, com a mínim, les funcions següents: (...).”*

De la lectura d'aquests preceptes del CCCat, sembla desprendre's que únicament les persones físiques podrien desenvolupar les tasques corresponents als administradors de comunitats de veïns.

**Davant de l'ambigüitat del CCCat, l'ACCO considera que la interpretació restrictiva d'aquets preceptes portaria a una greu restricció de la competència, ja que només podrien accedir al mercat de prestació de serveis d'administració de comunitats de veïns, les persones físiques i, per tant, en quedarien excloses les persones jurídiques. En aquest sentit, l'ACCO considera que seria oportuna una reforma que en clarifiqués els termes, en el sentit de garantir la neutralitat competitiva de la llei.**



Ara bé, mentre no es produeixi la millora normativa, el tenor literal d'aquests preceptes també admet una interpretació procompetitiva, en la que tindrien cabuda tant les persones físiques com les jurídiques. Efectivament, atesa l'ambigüïtat de la redacció, no hi ha cap impediment legal en considerar que l'administració duta a terme per una persona jurídica tingui la consideració d'òrgan unipersonal, tingui caràcter singular o pugui ser assimilada al gènere masculí, femení o neutre. Aquesta interpretació més àmplia és la més procompetitiva i, també, la única que permet fer una aplicació del CCCat conforme al Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE), pel que fa a l'equiparació de les persones jurídiques a les persones físiques (art. 49 del TFUE).

## **B. A la Llei 18/2007**

A diferència del CCCat, en la Llei 18/2007, concretament en el seu article 54.1, s'especifica expressament i de forma explícita, que només les persones físiques podran desenvolupar les tasques corresponents als administradors de finques, de manera que no hi ha cap marge per a una interpretació procompetitiva. El tenor literal de l'art. 54.1 és el següent (èmfasi afegit):

*“Als efectes d'aquesta llei i de les activitats que regula, són administradors de finques les persones físiques que es dediquen de manera habitual i retribuïda a prestar serveis d'administració i d'assessorament als titulars de béns immobles i a les comunitats de propietaris d'habitatges.”*

Des de l'òptica de la lliure competència, aquests preceptes suposen una greu restricció en forma de barrera d'entrada al mercat de l'activitat d'administració immobiliària, ja que limita el nombre i la varietat d'operadors que hi poden accedir; donat que només contempla una possible forma empresarial d'accedir a l'activitat: la persona física.

L'exigència d'una determinada forma jurídica que condicioni la llibertat d'establiment constitueix un requisit, d'aplicació excepcional, subjecte a avaluació prèvia en base a la Directiva de Serveis (art. 15.2.b) i a la Llei 17/2009 (art. 11.1.b).

En aquest context, l'article 15.2.b de la Directiva de Serveis preveu que els requisits que obliguin al prestador a constituir-se adoptant una determinada forma jurídica només podran ser acceptats si es tracta de requisits (i) no discriminatoris, (ii) justificats per una raó imperiosa d'interès general i (iii) proporcionats.

Atesos els objectius que es manifesten en el preàmbul de la Llei 18/2007, l'ACCO considera que la única raó imperiosa d'interès general que semblaria justificar l'exclusió de les persones jurídiques, és la protecció dels consumidors.

Pel que fa a l'activitat immobiliària, l'ACCO considera que la mesura adoptada no és adequada per a protegir els interessos dels consumidors. Com que no es contempla en la norma una altra raó imperiosa d'interès general que permeti justificar la restricció pel que fa a la forma jurídica que han d'adoptar els administradors de finques (persona física i no persona jurídica), l'ACCO considera que la restricció no és conforme a la Directiva de Serveis i cal procedir, per tant, a la seva eliminació.

**L'ACCO considera que no concorren cap de les justificacions que validarien, d'acord amb la Directiva de Serveis, la introducció del requisit analitzat. Per tant, amb l'objectiu d'eliminar aquesta restricció, cal modificar l'article 54.1 de la Llei 18/2007 per tal d'incloure també a les persones jurídiques com a possibles prestadors.**



#### 4.2.3. Sobre l'exigència de col·legiació obligatòria als administradors de finques

Actualment, a Catalunya existeixen tres col·legis territorials d'administradors de finques:

1. Col·legi d'Administradors de Finques de Barcelona-Lleida,
2. Col·legi d'Administradors de Finques de Tarragona i
3. Col·legi d'Administració de Finques de Girona.

Els Estatuts dels tres col·legis professionals catalans estableixen el principi de col·legiació obligatòria per a l'exercici de la professió d'administrador de finques. A tall d'exemple, els Estatuts del Col·legi d'Administradors de Finques de Girona<sup>20</sup> determinen en el seu article 7 que “*Per exercir legalment la professió d'administrador de finques és requisit indispensable i imprescindible estar col·legiat, mitjançant la incorporació al Col·legi, si es pretén tal exercici dins de l'àmbit territorial*”. Els Estatuts dels Col·legis de Barcelona-Lleida i de Tarragona contenen articles similars<sup>21</sup>.

Al seu torn, la Llei 18/2007 estableix en l'article 54.2 que (èmfasi afegit):

*“Els administradors de finques, per a exercir llur activitat, han de tenir la capacitat professional requerida i han de complir les condicions legals i reglamentàries que els siguin exigibles, amb el benentès que la pertinença al col·legi professional corresponent els habilita per a exercir la professió.”*

A continuació, s'analitzen dues qüestions derivades d'aquests preceptes: (i) la insuficient justificació de la col·legiació obligatòria i (ii) el caràcter aparentment habilitant de la col·legiació.

- (i) Respecte al principi de col·legiació obligatòria que s'aplica actualment als administradors de finques, com ja s'ha explicat en anteriors Informes de Regulació, l'ACCO és del parer que aquest requisit és una barrera d'entrada que ha d'estar suficientment justificada des de l'òptica de la competència. Analitzada la normativa aplicable en relació a l'administració immobiliària, més enllà dels propis estatuts col·legials, observem que totes les consideracions porten a una mateixa conclusió: l'ACCO considera que no està justificat el principi de col·legiació obligatòria per a l'exercici de la professió d'administrador de finques.

La Llei 7/2006 ha optat per establir 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). Atès el tenor literal de la Llei 7/2006, aquesta vinculació exclou que es consideri justificada l'existència de 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 llei, 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

<sup>20</sup> Els Estatuts del Col·legi d'Administradors de Finques de Girona van ser aprovats per Resolució del Departament de Justícia de 15 de febrer de 1984 i posteriorment modificats per Resolució de 24 d'abril de 1990.

<sup>21</sup> L'exigència de col·legiació obligatòria es troba en l'article 6 dels Estatuts del Col·legi d'Administradors de Finques de Barcelona – Lleida (DOGC núm. 5424, de 20 de juliol de 2009) i en l'article 7 dels Estatuts del Col·legi d'Administradors de Finques de Tarragona (DOGC núm. 410 de 24 de febrer de 1984).

justificació suficient, una exclusivitat professional a determinats operadors, amb els efectes negatius sobre la competència que això comporta.

D'altra banda, com ja ha reiterat l'ACCO en Informes de Regulació precedents, la Disposició Transitòria Sisena de la Llei 7/2006 no és un argument admissible per a no revisar la justificació d'aquests col·legis, en particular, després de l'entrada en vigor de la Directiva de Serveis.

Cal recordar que 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 un règim d'autorització prèvia, el qual té un caràcter excepcional en base a la Directiva de Serveis i a la Llei 17/2009. 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).

En efecte, l'article 9 de la Directiva de Serveis obliga, com a norma general, a l'eliminació de tot tipus de règims d'autorització. Únicament permet mantenir-los quan aquests responguin a una raó imperiosa d'interès general i siguin no discriminatoris, necessaris i proporcionals. L'ACCO considera que no es reuneixen aquestes condicions, en els supòsits de col·legis professionals que imposen el principi de col·legiació obligatòria per a l'exercici de professions no regulades.

Per tant, en termes d'anàlisi de la incidència competitiva, l'ACCO considera que no està suficientment justificada l'exigència de col·legiació per a exercir activitats professionals d'intermediació immobiliària, inclosa la d'administrador de finques.

Per a eliminar aquesta autorització, contrària a la Directiva de Serveis, és suficient amb modificar el caràcter obligatori de la col·legiació<sup>22</sup>. Tot i que aquest canvi de règim redueix la barrera d'entrada que suposa un règim de col·legiació obligatòria<sup>23</sup>, l'ACCO considera que, en realitat, el que hi ha 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, el manteniment de l'aparença del col·legi en aquestes situacions no és satisfactòria des del punt de vista de la lliure competència, donat que ocasiona efectes negatius, pels motius següents:

- L'adopció d'un règim d'adscripció voluntària suposa desnaturalitzar el sentit i raó de ser d'un col·legi professional, el qual ha estat dissenyat pel legislador com a corporació que agrupa a professionals que es dediquen a professions col·legiades, de manera que la col·legiació obligatòria esdevingui un requisit necessari amb sentit ple.
- Els riscos de confusió en el mercat, a l'existir col·legis professionals de col·legiació obligatòria i d'altres en els quals no s'exigeix la col·legiació.

<sup>22</sup> Cal advertir, no obstant, que aquesta solució es contradiu amb allò que estableix l'article 38.1 i la Disposició Transitòria segona de la pròpia Llei 7/2006.

<sup>23</sup> Així mateix, la col·legiació voluntària podria ser considerada una solució menys restrictiva, però considerem que no és una alternativa vàlida, doncs també té efectes negatius sobre la competència. L'ACCO és del parer que, en els supòsits de col·legiació voluntària, els operadors haurien d'utilitzar altres figures per a agrupar-se com, per exemple, una associació professional. 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*".

- (ii) Pel que fa al caràcter aparentment habilitant de la col·legiació, l'article 54.2 de la Llei 18/2007 estableix una alternativa d'entrada a la professió per a aquells professionals que estan col·legiats (*"amb el benentès que la pertinença al col·legi professional corresponent els habilita per a exercir la professió"*). El que sembla desprendre's d'aquesta alternativa, és que el legislador català, implícitament, està reconeixent que per a l'exercici de la professió d'administrador de finques no tots els prestadors han d'estar col·legiats.

Així, pel que fa a l'incís referent a la pertinença al col·legi professional que conté l'article 54.2 de la Llei 18/2007, l'ACCO considera que la col·legiació dels administradors de finques no té caràcter habilitant, perquè no existeixen actualment requisits de capacitat per a realitzar activitats d'administració immobiliària.

**En definitiva, l'ACCO considera que la referència a l'exigència de col·legiació obligatòria, continguda en l'article 54.2 de la Llei 18/2007, resta buida de contingut. L'exercici de l'activitat d'administració immobiliària no es configura com una activitat professional regulada, fet pel qual no és possible exigir la col·legiació per al seu exercici, ja que seria contrari a les previsions de la Llei 7/2006, de la Llei 17/2009 i en última instància, de la Directiva de Serveis. Per tant, l'ACCO recomana la seva supressió.**

En relació als col·legis professionals que agrupen els administradors de finques, l'ACCO considera que no està justificada la restricció a la competència que suposa l'existència d'adscripció obligatòria a aquests col·legis, ja que no es compleixen els requisits de l'article 37.1 de la Llei 7/2006, donat que l'activitat d'administrador de finques, i en general la d'administració immobiliària, no és una activitat professional titulada (i ni tant sols regulada).

D'altra banda, l'existència de col·legis professionals per a aquests col·lectius tampoc supera el test de compatibilitat amb la Directiva de Serveis, que assimila la col·legiació obligatòria a un règim d'autorització i que, en aquest sentit, ha de tenir un caràcter excepcional. Així mateix, aquesta col·legiació obligatòria tampoc es pot justificar des de la perspectiva dels interessos dels professionals que formen part del Col·legi, que poden acudir a altres formes jurídiques com una associació professional, d'adscripció voluntària.

#### **4.2.4. Sobre l'exigència de subscriure una assegurança de responsabilitat civil**

L'article 54.6 de la Llei 18/2007 estableix l'obligació que els administradors de finques hagin de subscriure una assegurança de responsabilitat civil. La literalitat del precepte és la següent:

*"Per a garantir els drets dels consumidors, els administradors de finques han de subscriure una assegurança de responsabilitat civil, que poden constituir per mitjà del col·legi o associació professional corresponent"*.

La Directiva de Serveis, en el seu article 23.1, faculta als Estats membres per establir l'obligació de disposar d'una assegurança, quan existeixi un risc directe i concret per la salut o la seguretat del destinatari o un tercer, o per la seguretat financera del destinatari, tal i com ho fa, en termes similars, l'article 21.1 de la Llei 17/2009.

L'ACCO considera que l'activitat pròpia d'un administrador de finques pot ocasionar determinades afectacions de les previstes, tant en l'article 23.1 de la Directiva de Serveis com en l'article 21.1 de la Llei 17/2009, sobretot pel que fa a la seguretat financera del destinatari. Ara bé, la validesa d'aquesta exigència es troba condicionada al fet que (i) sigui

proporcional al risc que genera l'activitat en qüestió, (ii) que el prestador al qui s'exigeix la constitució d'una pòlissa de responsabilitat civil no disposi ja d'una garantia equivalent que es considera suficient en un altre país i (iii) que no es requereixi també el dipòsit d'una fiança.

Per això, l'ACCO considera que, per tal de donar ple compliment a les previsions de l'art. 23.2 de la Directiva de Serveis i de l'art. 21.2 de la Llei 17/2009, caldrà introduir en l'article 54.6 de la Llei 18/2007 una previsió en relació al reconeixement de garanties equivalents o comparables, en allò essencial en quant a la seva finalitat i a la cobertura que ofereix en termes de risc assegurat, quantitat assegurada o límit de la garantia i possibles exclusions de la cobertura, en un altre Estat membre en el qual el prestador de serveis ja estigui establert.

**En conclusió, l'ACCO considera que l'exigència de subscriure una pòlissa de responsabilitat civil pot estar justificada en el cas de les activitats pròpies d'administració immobiliària. Això no obstant, per tal de donar compliment a les previsions de la Directiva de Serveis, caldrà introduir els criteris de càlcul de la seva quantia (proporcionalitat) i una previsió relativa al reconeixement de garanties equivalents o comparables, que puguin tenir els prestadors d'altres Estats membres, d'acord amb l'article 23.2 de la Directiva de Serveis.**

Tot i així, cal recordar que, en consonància amb el que s'ha dit anteriorment, caldrà modificar la redacció de l'article 54.6 de la Llei 18/2007, per tal que l'obligació de subscriure una assegurança de responsabilitat civil es prediqui dels operadors que prestin serveis d'administració immobiliària en general, i no solament dels administradors de finques.

## **5. CONCLUSIONS**

L'ACCO considera que diverses disposicions de la Llei 18/2007 i del Codi Civil de Catalunya, relatives a l'exercici de l'activitat d'administració immobiliària, introdueixen importants restriccions injustificades a la competència que, alhora, presenten greus problemes de compatibilitat amb la Directiva de Serveis i les seves normes de transposició. Les restriccions identificades en la normativa esmentada són:

- Constitució d'una reserva d'activitat a favor dels administradors de finques per a l'exercici de l'activitat d'administració immobiliària,
- Exigència que els administradors de finques siguin persones físiques,
- Exigència de col·legiació obligatòria als administradors de finques i
- Exigència de subscriure una assegurança de responsabilitat civil.

Aquestes restriccions, des de perspectives diferents, suposen una barrera d'entrada al mercat de l'administració immobiliària, ja que, principalment, actuen limitant el nombre o la varietat d'operadors en el mercat.

Per tal de reduir l'afectació a la competència d'aquestes restriccions injustificades, l'ACCO realitza les següents observacions:

- **Pel que fa a la reserva d'activitat a favor dels administradors de finques:**

L'ACCO considera que l'activitat d'administració immobiliària, que inclou l'activitat pròpia dels administradors de finques, és una activitat professional no regulada d'exercici lliure.

L'ACCO considera, doncs, que caldría eliminar dels articles 53.1 i 54.1 de la Llei 18/2007 l'expressió "administradors de finques" o modificar la seva redacció, pel tal d'introduir una referència més genèrica respecte dels agents que intervenen en la prestació de serveis d'administració immobiliària, que permeti deixar oberta la relació de professionals que poden prestar aquests serveis.

Adicionalment, pel que fa a la capacitació professional requerida, donat que no existeix una formació reglada per a desenvolupar les tasques pròpies d'administrador de finques, les quals s'engloben en l'activitat d'administració immobiliària, l'ACCO considera que caldría modificar l'article 54.1 de la Llei 18/2007, per tal que aquesta norma identifiqui l'activitat d'administració immobiliària com una activitat d'exercici lliure.

- **Pel que fa a l'exigència que els administradors de finques siguin persones físiques:**

La redacció dels articles 553.15 i 553.18 del CCCat utilitza una terminologia ambigua, la qual incita a considerar que només les persones físiques poden assumir el càrrec d'administrador d'una comunitat de veïns.

En aquest sentit, l'ACCO considera que seria oportuna una reforma que en clarifiqués els termes, en el sentit de garantir la neutralitat competitiva de la llei. Ara bé, mentre no es produeixi la millora normativa, el tenor literal d'aquests preceptes també admet una interpretació procompetitiva, conforme al Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE), pel que fa a l'equiparació de les persones jurídiques a les persones físiques (art. 49 del TFUE).

Adicionalment, l'article 54.1 de la Llei 18/2007 preveu de forma explícita que només els persones físiques podran desenvolupar les tasques corresponents als administradors de finques. Al respecte, l'ACCO considera que no concorren cap de les justificacions que validarien, d'acord amb la Directiva de Serveis, la introducció d'aquest requisit.

Per tant, per tal d'eliminar aquesta restricció injustificada, cal modificar l'article 54.1 de la Llei 18/2007 per tal d'incloure també a les persones jurídiques com a possibles prestadors de serveis d'administració immobiliària.

- **Pel que fa a l'exigència de col·legiació obligatòria als administradors de finques per a l'exercici de l'activitat d'administració immobiliària:**

L'ACCO considera que la referència a l'exigència de col·legiació obligatòria, continguda en l'article 54.2 de la Llei 18/2007, resta buida de contingut.

L'exercici de l'activitat d'administració immobiliària no es configura com una activitat professional regulada, fet pel qual no és possible exigir la col·legiació per al seu exercici, ja que seria contrari a les previsions de la Llei 7/2006, de la Llei 17/2009 i en última instància, de la Directiva de Serveis.

Per això, els col·legis d'administradors de finques no poden actuar en contra d'operadors que realitzen l'activitat d'administració immobiliària sense estar inscrits en aquests col·legis.

En aquest sentit, l'ACCO vol posar de manifest que existeixen precedents de procediments sancionadors relatius a l'actuació de col·legis d'administradors de finques, basades en "l'aparent" reserva d'activitat existent en la normativa reguladora de l'activitat



d'administració immobiliària. Tal i com s'ha detallat en l'apartat 4.2.1 d'aquest Informe de Regulació, la jurisprudència nega l'existència d'una reserva d'activitat (és a dir, no té empara legal) a favor dels administradors de finques.

Per tant, l'ACCO recorda que qualsevol actuació per part dels administradors de finques d'impedir que altres persones físiques o jurídiques prestin serveis d'administració immobiliària són susceptibles de constituir una infracció de la Llei 15/2007, de 3 de juliol, de defensa de la competència.

- **Pel que fa a l'exigència de subscriure una assegurança de responsabilitat civil:**

L'article 54.6 de la Llei 18/2007 estableix l'obligació que els administradors de finques hagin de subscriure una assegurança de responsabilitat civil. L'ACCO considera que aquesta exigència pot estar justificada en el cas de les activitats pròpies d'administració immobiliària. No obstant, per tal de donar compliment a les previsions de la Directiva de Serveis, caldria introduir els criteris de càlcul de la seva quantia (proporcionalitat) i una previsió relativa al reconeixement de garanties equivalents o comparables, que puguin tenir els prestadors d'altres Estats membres, d'acord amb l'article 23.2 de la Directiva de Serveis.

Barcelona, 4 de juny de 2010