



**IPN/CNMC/010/20 INFORME SOBRE EL
PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE
REGULAN LOS ESTATUTOS GENERALES DE LOS
COLEGIOS OFICIALES DE PROTÉSICOS
DENTALES DE ESPAÑA Y DE SU CONSEJO
GENERAL**

22 de julio de 2020

Índice

I. ANTECEDENTES	4
II. CONTENIDO.....	5
III. VALORACIÓN.....	6
III.1 Observaciones generales	6
III.2 Observaciones particulares.....	8
III.2.1 Funciones de los Colegios (artículo 4).....	8
III.2.2 Colegiación obligatoria (artículos 7 y 15 y DT 2ª)	8
III.2.3 Deber de comunicación del cambio de domicilio profesional (art. 17.b).....	10
III.2.4 Pérdida de la condición de colegiado (artículo 13)	11
III.2.5 Ejercicio de la profesión (artículo 15).....	12
III.2.6 Régimen de honorarios (artículo 21).....	12
III.2.7 Elección de cargos del Comité Ejecutivo del Consejo General (artículo 45).....	13
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	14

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LOS ESTATUTOS GENERALES DE LOS COLEGIOS OFICIALES DE PROTÉSICOS DENTALES DE ESPAÑA Y DE SU CONSEJO GENERAL

CONSEJO. PLENO

IPN/CNMC/010/20

PRESIDENTA

D^a. Cani Fernández Vicién

CONSEJEROS

D^a. María Ortiz Aguilar
D^a. María Pilar Canedo Arrillaga
D. Carlos Aguilar Paredes
D. Josep Maria Salas Prat
D. Mariano Bacigalupo Saggese
D. Xavier Ormaetxea Garai
D^a. Pilar Sánchez Núñez

SECRETARIO DEL CONSEJO

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 22 de julio de 2020

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Sanidad, en relación con el proyecto de Real Decreto (PRD) por el que se regulan los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Protésicos Dentales de España y de su Consejo General, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 21 de mayo de 2020, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#), el **PLENO** acuerda emitir el siguiente informe.

I. ANTECEDENTES

El protésico dental se dedica al diseño, preparación, elaboración, fabricación y reparación de prótesis dentales, mediante la utilización de los productos, materiales, técnicas y procedimientos conforme a las indicaciones y prescripciones de los Médicos Estomatólogos u Odontólogos. Según datos del INE, en 2018, había en España 7.677 protésicos dentales colegiados, ejercientes y no ejercientes.

La profesión de protésico dental fue regulada en la [Ley 10/1986, de 17 de marzo](#), sobre odontólogos y otros profesionales relacionados con la salud dental (desarrollada por [Real Decreto 1594/1994, de 15 de julio](#)). De acuerdo con la misma, existen tres grandes grupos de profesiones relacionadas con la salud dental: odontólogo, protésico dental e higienista dental.

Posteriormente, la [Ley 44/2003, de 21 de noviembre](#), de ordenación de las profesiones sanitarias (artículo 3), unificó el marco legal de las profesiones sanitarias en España. De acuerdo con esta ley, el ejercicio de las profesiones sanitarias en España es libre, requiriéndose la posesión del correspondiente título oficial¹ (en el caso de los protésicos, formación profesional de grado superior en prótesis dentales) y, entre otros requisitos, la colegiación, *cuando una ley estatal establezca esta obligación para el ejercicio de una profesión titulada o algunas actividades propias de ésta*².

Por otro lado, la [Ley 2/2001, de 26 de marzo](#) crea el Consejo General de Colegios de Protésicos Dentales y la [Orden SCO/1840/2002, de 1 de julio](#) aprobó sus Estatutos provisionales.

El marco regulatorio aplicable a los Colegios profesionales y al ejercicio de las actividades profesionales en España se compone de distintas fuentes, entre las que ha de destacarse la [Ley 2/1974, de 13 de febrero](#), sobre Colegios Profesionales (LCP en lo sucesivo), la [Ley 17/2009, de 23 de noviembre](#), sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y la [Ley 25/2009, de 22 de diciembre](#), de modificación de diversas leyes para su adaptación a la citada Ley 17/2009, que introdujo numerosas modificaciones en la LCP.

La CNMC se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre la regulación de los colegios y servicios profesionales desde la óptica de la promoción de la competencia y la regulación económica eficiente³.

¹ O, de acuerdo con lo previsto en el art. 2.4 de la Ley 44/2003, certificación acreditativa del Ministerio de Sanidad.

² Artículo 4.8 de la Ley 44/2003.

³ Véanse: [Informe de 2008 sobre el sector de servicios profesionales y los colegios profesionales](#), [el Informe de 2012 sobre los Colegios profesionales tras la transposición de la](#)

Finalmente, la CNMC ha analizado aspectos relativos a la profesión del protésico dental en diversas actuaciones, tanto del ámbito sancionador⁴ como en sede de unidad de mercado⁵.

II. CONTENIDO

El PRD busca adaptar la regulación vigente tanto a la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, como a las leyes de transposición de la [Directiva 2006/123/CE](#), de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

Su contenido se vertebra en dos grandes ejes: el primero de ellos es regular la profesión, disponiendo las características generales de la misma (modos de acceso, colegiación, modos de ejercicio) así como dotar de un marco regulatorio de referencia para los distintos colegios profesionales de Protésicos Dentales. El segundo eje se centra en dotar de un régimen actualizado al Consejo General de Colegios de Protésicos Dentales. Además, se recoge de manera pormenorizada el régimen disciplinario, aplicable a la profesión.

El PRD consta de preámbulo, un artículo único de aprobación de los Estatutos Generales de Colegios de Protésicos Dentales de España y de su Consejo General, una disposición derogatoria única de derogación normativa, una disposición final única de entrada en vigor y un anexo donde se recogen los citados Estatutos, que a su vez constan de 5 títulos y 86 artículos.

El título primero aborda tanto la profesión de Protésico Dental como los colegios profesionales de Protésicos Dentales. Se tratan, respecto de la profesión, temas como las características esenciales de la misma, la denominación de la profesión, las condiciones de colegiación y sus requisitos de acceso, el ámbito territorial de ejercicio, la pérdida de condición de colegiado y los modos de ejercicio de la profesión, que serán por cuenta propia o ajena, con mención

[Directiva de Servicios](#) y el [Informe de 2013 del Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales](#), así como numerosos informes sobre estatutos de colegios profesionales. Solo por citar los más recientes: [IPN/CNMC/031/19](#), PRD por el que se aprueban los Estatutos de Colegios Profesionales de Químicos o [el IPN/CNMC/018/19](#), por el que se aprueba el Estatuto General de la de la Abogacía española.

- ⁴ Ver Resoluciones de 17 de enero de 2015 (expediente [S/0299/10](#), por la que se constató una infracción del Consejo General de Colegios Oficiales de Odontólogos y Médicos Estomatólogos por imponer la elección del protésico dental por los odontólogos) y de 28 de febrero de 2019 (expediente [SAMAD/05/2016](#), por el que se constató una infracción del Colegio de Protésicos Dentales de Madrid por recomendación colectiva en relación con la importación y compra de prótesis dentales de terceros países).
- ⁵ Ver Informe de 12 de diciembre de 2018 ([UM/060/18](#), sobre la proporcionalidad de la coordinación entre odontólogo y protésico dental respetando el derecho de los pacientes a la libre elección de protésico).

especial a su régimen de responsabilidad. Respecto de los colegios, se recogen sus fines y funciones.

El título segundo recoge los derechos y obligaciones de los protésicos dentales. En dicho título se hace mención a las retribuciones y destaca la mención al deber del Protésico de comunicar su domicilio profesional y los eventuales cambios del mismo al Colegio al que esté incorporado.

El título tercero se ocupa del régimen del Consejo General de Colegios de Protésicos dentales, estableciendo su naturaleza y funciones, composición, órganos, régimen de reuniones, elección de cargos y régimen económico.

Del título cuarto, sobre las condiciones comunes a Colegios Profesionales de Protésicos Dentales y Consejo General de Colegios, destaca la previsión sobre ventanilla única para realización de trámites colegiales de manera gratuita y el servicio de atención a los consumidores y usuarios por parte del Consejo General. También se dispone la posibilidad del ejercicio por integración en una sociedad profesional. De especial mención es el art. 60, por el que se somete expresamente a la normativa de competencia a todos los acuerdos, decisiones y recomendaciones tanto de Colegios como del Consejo General.

El régimen disciplinario se establece en el título quinto, en donde se contemplan las infracciones y las sanciones, las potestades sancionadoras del Consejo General y el procedimiento sancionador. Es de destacar la tipificación como falta muy grave de cualquier acto u omisión que coarte o pueda coartar la libertad del paciente consumidor en la elección de Protésico Dental (artículo 67.e).

Finalmente, entre las disposiciones destaca el contenido de la disposición transitoria segunda del estatuto, por la que se mantendrá el régimen establecido hasta la fecha respecto a la obligación de colegiación para el ejercicio de la profesión, remitiendo al respecto a lo señalado en la disposición transitoria cuarta de la [Ley 25/2009, de 22 de diciembre](#).

III. VALORACIÓN

III.1 Observaciones generales

El sector de los colegios y servicios profesionales se ha analizado en numerosas ocasiones por la CNMC, que ha recomendado en reiteradas ocasiones llevar a cabo una reforma de la regulación del sector de forma global, reforma que está pendiente desde hace una década⁶.

⁶ La Ley 25/2009, de 22 de diciembre, dejó pendiente la reforma de las reservas de actividad y la colegiación obligatoria ya que, de acuerdo con su disposición transitoria cuarta, en el plazo

Hasta que no se produzca dicha reforma, esta Comisión ha venido entendiendo, de acuerdo con el marco normativo vigente, que: (i) se debe partir del principio de libre acceso a la profesión, (ii) se deben limitar las posibles restricciones a normas con rango de ley motivando su necesidad, proporcionalidad y no discriminación, en línea con el artículo 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre (iii) se debe reconsiderar el catálogo de profesiones existentes, sus titulaciones y planes de estudio y sus reservas de actividad, adecuándolas a los principios ya reseñados.

Tradicionalmente, la CNMC ha identificado dos amplios grupos de restricciones a la competencia: las restricciones de acceso y las de ejercicio de la profesión. Ambos tipos de restricciones reducen la oferta de servicios y los incentivos de los profesionales a prestar servicios de mayor calidad, pueden incrementar los precios de los servicios y facilitan la aparición de prácticas restrictivas de la competencia. Por todo ello, resultan normalmente contrarias a los intereses de los consumidores y de los usuarios de dichos servicios.

Por su parte, la Comisión Europea defiende la necesidad de eliminar las barreras regulatorias que limitan la competencia y dificultan tanto la movilidad de profesionales como la asignación eficiente de los recursos. Ha adoptado diversas medidas en este sentido: (i) obligación a los Estados Miembros de evaluar la racionalidad de la regulación nacional vigente de profesiones y de proponer reformas que deben incluirse en Planes Nacionales de Acción⁷, (ii) refuerzo de obligaciones de transparencia y reconocimiento de cualificaciones⁸, (iii) un paquete de medidas en el sector servicios (2017), que incluye la finalmente aprobada Directiva 2018/958/UE, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones profesionales.

Por lo que se refiere a los Estatutos analizados en este informe, algunos aspectos de los mismos merecen una valoración positiva desde la óptica de la competencia y la regulación económica eficiente, como la instauración de la ventanilla única (artículo 56) para la gestión de todos los trámites a realizar por los colegiados y profesionales; el sometimiento expreso a la normativa de competencia (artículo 60) o la previsión como infracción muy grave de los casos en los que no se respeta el derecho del paciente a elegir libremente a su

máximo de doce meses, el Gobierno remitiría a las Cortes Generales un proyecto de ley que determinase las profesiones para cuyo ejercicio sería obligatoria la colegiación. Sin embargo, hasta la fecha no se ha aprobado un texto a este respecto.

⁷ Comunicación de la Comisión Europea sobre la evaluación de las regulaciones nacionales del acceso a las profesiones [COM/2013/0676 final]

⁸ Directiva 2013/55/UE, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

protésico dental (artículo 67.g), por cuanto supone de refuerzo de un derecho que ya había sido considerado esencial por esta Comisión⁹.

Sin embargo, se ha identificado un conjunto de aspectos susceptibles de mejora desde la óptica de la regulación económica eficiente y la promoción de la competencia, que se detallan a continuación.

III.2 Observaciones particulares

III.2.1 Funciones de los Colegios (artículo 4)

En el PRD se establece un amplio elenco de funciones de los Colegios, principalmente en el artículo 4 de los Estatutos. Procede referirse a dos de ellas, sobre las que se aconseja extremar la prudencia en su utilización, pues pueden dar lugar a situaciones restrictivas de la competencia.

En primer lugar, señala el art. 4. h) que entre las funciones del colegio profesional está la de procurar la **armonía y colaboración entre los colegiados, iniciando las medidas legales oportunas para impedir la competencia desleal** entre los mismos. En el pasado, la CNMC ha tenido ocasión de analizar preceptos similares en la normativa colegial, señalando que, aunque cuenten con amparo en la LCP (art. 5.k), pueden llegar a constituir barreras a la entrada injustificadas y desproporcionadas si se utilizan de forma abusiva, por lo que se ha recomendado extremar la prudencia en su utilización, siempre dentro del respeto exigible a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia¹⁰.

En segundo lugar, se dispone que los Colegios Profesionales tendrán a disposición de los consumidores y usuarios un **servicio de visado de los trabajos** realizados por sus colegiados y que cuando aquel sea preceptivo, su coste será razonable, no abusivo ni discriminatorio (art. 4.1.ñ). En el caso de los visados preceptivos, es preferible la remisión exclusiva al Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio.

III.2.2 Colegiación obligatoria (artículos 7 y 15 y DT 2ª)

Aunque el artículo 7 de los Estatutos indica que la colegiación será obligatoria siempre que lo establezca una ley estatal, otros preceptos de los Estatutos asumen la vigencia de la obligación de colegiación. Así, el artículo 15 establece como requisito para el ejercicio de la profesión *“la incorporación al colegio*

⁹ Ver Resolución de 17 de enero de 2015, ya citada.

¹⁰ Ver [IPN/CNMC/004/16 sobre ingenieros agrónomos](#), apdo. III.2.3.8.

correspondiente”, mientras que la disposición transitoria 2ª establece lo siguiente:

“Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 6.2 de la Ley de Colegios Profesionales, y en tanto no se dicte la Ley a la que se refiere la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, se mantendrá el régimen establecido hasta la fecha respecto a la obligación de colegiación para el ejercicio de la profesión de protésico dental.”

Como ha expresado esta Comisión en numerosas ocasiones, la obligación de colegiación para el ejercicio profesional constituye una barrera de acceso al mercado. Por ello, solamente debe ser admisible cuando sea necesaria y proporcionada para la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general. Así lo ha entendido también el Tribunal Constitucional, para quien *“el requisito de la colegiación obligatoria constituye una barrera de entrada al ejercicio de la profesión”*¹¹. Por ello, razona el Tribunal, el requisito de colegiación obligatoria *“debe quedar limitado a aquellos casos en que se afecta, de manera grave y directa, a materias de especial interés público, como la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas, y la colegiación demuestre ser un instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios, tal y como se deduce de la disposición transitoria cuarta de esta misma norma”*.

La Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio modificó el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales (LCP) para establecer que las obligaciones de colegiación solo pueden establecerse mediante ley estatal. Así, el art. 3.2 dice:

“Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal [...]”

Además, la Ley 25/2009 incorporó una disposición transitoria cuarta sobre la vigencia de las obligaciones de colegiación, en la que se preveía que en el plazo máximo de doce meses el Gobierno remitiría un Proyecto de Ley que determinase las profesiones de colegiación obligatoria, indicando que *“Hasta la entrada en vigor de la mencionada Ley se mantendrán las obligaciones de colegiación vigentes”*.

En materia de protésicos dentales, no existe obligación de colegiación ni en las leyes estatales reguladoras de la profesión y del Consejo General de colegios de protésicos (las citadas Ley 10/1986, Ley 44/2003, Ley 2/2001), ni en el RD

¹¹ STC 3/2013, FJ 7.

1594/1994 ya citado, ni en los Estatutos provisionales del Consejo General (Orden SCO/1840/2002, de 1 de julio). De hecho, el artículo 4.8 de la Ley 44/2003 establece que: “[...] *para ejercer una profesión sanitaria, serán requisitos imprescindibles:*

a) Estar colegiado, cuando una ley estatal establezca esta obligación para el ejercicio de una profesión titulada o algunas actividades propias de ésta [...]”

Sin embargo, sin que se haya realizado un análisis exhaustivo, sí se ha constatado la existencia de obligaciones de colegiación de protésicos en la normativa de las Comunidades Autónomas, la mayor parte aprobada con carácter previo a la Ley 25/2009 (e, incluso, a la Ley 44/2003)¹². En su sentencia 2818/2016, el Tribunal Supremo ha considerado que las obligaciones de colegiación en una norma autonómica de rango legal previas a la entrada en vigor de la Ley 25/2009 seguirían vigentes en tanto no se apruebe la ley estatal mencionada en la DT 4ª de esta ley.

En todo caso, la asunción por los nuevos Estatutos de la obligatoriedad de colegiación en todo el territorio nacional no parece ajustada al marco legal vigente. No solo porque se trata de una materia reservada al ámbito de la ley estatal (y no de unos Estatutos), sino porque, como se ha señalado, ello constituye una barrera de entrada al mercado, por lo que el legislador debe efectuar el necesario juicio de necesidad y proporcionalidad¹³.

Por ello, se debe modificar la redacción del artículo 15 y de la DT 2ª de los Estatutos para acoger esta observación.

III.2.3 Deber de comunicación del cambio de domicilio profesional (art. 17.b)

Aunque se establece la colegiación única en el artículo 12, se impone al colegiado el deber específico de comunicar el cambio de domicilio profesional al colegio al que esté incorporado (artículo 17.b), lo que de alguna manera plantea una contradicción entre ambos preceptos.

Esta Comisión ha manifestado que el requisito de que la colegiación se efectúe en el colegio donde el colegiado tenga el domicilio profesional no puede

¹² Por ejemplo, en la Comunidad de Madrid ([Ley 14/1999, de 29 de abril](#), artículo 2), la Comunidad Valenciana ([Ley 2/2000, de 31 de marzo](#), art. 3), Navarra ([Ley Foral 5/2003, de 14 de febrero](#), art. 4), Andalucía ([Ley 7/1998, de 14 de diciembre](#), art. 3), Castilla-La Mancha ([Ley 5/2000, de 19 de octubre](#), art. 2), Baleares ([Ley 3/1999, de 31 de marzo](#), art. 4), Castilla y León ([Ley 5/2000, de 27 de junio](#), art. 4), o Aragón ([Ley 6/2000, de 28 de noviembre](#), art. 4).

¹³ A este respecto, debe observarse que la profesión de protésico dental no estaba en la lista de profesiones sujetas a colegiación obligatoria que preveía el [Anteproyecto de Ley de Colegios profesionales de 2013](#) ((Disposición Adicional primera).

entenderse como un requisito de carácter continuo. Así, en el Informe de 30 de mayo de 2018 ([UM/028/18](#)), esta CNMC ha indicado lo siguiente:

“No obstante, el artículo 3.3 de la Ley 2/1974 no aclara si la exigencia legal de que el domicilio profesional único o principal del abogado coincida con el colegial se refiere a la primera alta como profesional de la abogacía (entrada en la profesión) o bien si resulta de cumplimiento continuo (esto es, exigible cada vez que el abogado cambia de residencia dentro del territorio nacional). [...]

Por tanto, lo decisivo es que la coincidencia entre domicilio profesional y colegial se dé en la primera alta, inicio o ingreso del profesional en el cuerpo o colectivo de la abogacía. En cualquier caso, y en el supuesto de dudas interpretativas, el Tribunal Supremo, entre otras, en sus SSTS de 30 de enero y 2 de noviembre de 2001 (RC 4717/1995 y RC 3585/1996) y de 19 de noviembre de 2002 (RC 122/1998) ha venido señalando la necesidad de que se aplique el favor libertatis, esto es, la interpretación más favorable a la libertad de empresa y establecimiento (artículo 38 CE). Y ello, siempre y cuando se cumplan los requisitos legales o reglamentarios”.

Por ello, no se puede vincular el Colegio con el domicilio profesional más allá de la primera incorporación al Colegio. Lo contrario supondría imponer sobre los colegiados un deber continuo de comunicación de sus cambios de residencia, requisito prohibido por la legislación vigente¹⁴.

III.2.4 Pérdida de la condición de colegiado (artículo 13)

Según el artículo 13 de los Estatutos, la falta de pago de cuotas y otras cargas colegiales a los que están obligados los colegiados puede entrañar la pérdida de la condición de colegiado. Será el Colegio el que determine el número de cuotas y la forma del impago que dará lugar a dicha pérdida.

Se considera que el precepto atribuye una excesiva discrecionalidad al Colegio, produciéndose potencialmente una consecuencia grave como es la pérdida de

¹⁴ El artículo 3.3 de la Ley 2/1974 de 13 de febrero, de Colegios profesionales, establece que: *“Cuando una profesión se organice por colegios territoriales, bastará la incorporación a uno solo de ellos, que será el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio español. A estos efectos, cuando en una profesión sólo existan colegios profesionales en algunas Comunidades Autónomas, los profesionales se registrarán por la legislación del lugar donde tengan establecido su domicilio profesional único o principal, lo que bastará para ejercer en todo el territorio español. Los Colegios no podrán exigir a los profesionales que ejerzan en un territorio diferente al de colegiación comunicación ni habilitación alguna ni el pago de contraprestaciones económicas distintas de aquellas que exijan habitualmente a sus colegiados [...]*”.

condición de colegiado. En el caso de que la colegiación no sea obligatoria, la consecuencia de la pérdida de la condición de colegiado no afecta de un modo tan significativo a la capacidad de ejercer la profesión. Sin embargo, en el caso de que lo sea (ver apartado III.2.2), la pérdida de la condición de colegiado constituiría una barrera absoluta al ejercicio de la profesión, consecuencia que no puede considerarse proporcional a los posibles daños ocasionados por el impago de las cuotas colegiales.

III.2.5 Ejercicio de la profesión (artículo 15)

El artículo 15 del PRD establece que el ejercicio individual de la profesión de protésico dental podrá desarrollarse por cuenta propia, como titular de un laboratorio de prótesis dental, o por cuenta ajena, como colaborador o empleado de un laboratorio, o también podrá desarrollarse mediante aquellas otras formas admitidas en derecho.

Si bien debe valorarse positivamente que no se imponga una única forma de prestación del servicio, la exigencia de que cuente con la titularidad de un laboratorio o ser empleado del mismo puede ser potencialmente restrictiva.

A este respecto, el [artículo 8 del Real Decreto 1594/1994, de 15 de julio](#), establece que el ejercicio de la profesión se desarrollará en un laboratorio¹⁵, pero no exige ser titular del laboratorio para poder ejercer por cuenta propia. Por ello, debería aclararse que esta no es la única forma de ejercer por cuenta propia, en línea con el citado RD 1594/1994. Además, convendría aclarar qué otras formas admitidas en derecho son válidas para prestar los servicios, fortaleciendo la seguridad jurídica de los operadores y su libertad de auto organización.

III.2.6 Régimen de honorarios (artículo 21)

El artículo 21 del PRD emplea una fórmula que no dice de forma clara que la fijación de los honorarios sea libre, sino que establece un juicio de valor sobre cómo han de ser, con una redacción ambigua (“*compensaciones justas y dignas*”) que podría llegar a tener un reflejo negativo vía intervención sobre los precios cobrados a los consumidores.

¹⁵ De hecho, dicho precepto señala adicionalmente que: “2. Los laboratorios de prótesis podrán ser privados o **estar encuadrados en instituciones públicas docentes o asistenciales**, situándose en este caso anexos a los Servicios de Odonto-Estomatología y Cirugía Máxilo-Facial. 3. Los titulares de los laboratorios de prótesis dental podrán ser personas físicas o jurídicas, pero estarán necesariamente organizados, gestionados y dirigidos por Protésicos dentales que se hallen en posesión del título referenciado en el artículo 5 o habilitados para el ejercicio profesional conforme a lo dispuesto en la disposición transitoria primera”.

Como es sabido, la reforma de la Ley de Colegios Profesionales de 2009 insistía en la necesaria adecuación de la actividad profesional a la normativa de competencia, eliminando la función del Colegio de establecer baremos orientativos ni cualquier otra orientación, recomendación, directriz, norma o regla sobre honorarios profesionales.

Esta Comisión ha señalado que la fijación de honorarios es una de las prácticas más dañinas de la competencia, puesto que limita la capacidad de los profesionales de utilizar el precio como herramienta de diferenciación y competencia. Los honorarios fijos o mínimos, junto a la restricción de la oferta, llevan a que los precios se sitúen por encima de lo que resultaría de la libertad de oferta y demanda, con el consiguiente perjuicio para consumidores.

Por ello, la redacción del artículo 21 debe mencionar la libre fijación de honorarios en los términos previstos en la LCP, eliminando todo juicio de valor sobre cómo deben formarse los honorarios.

III.2.7 Elección de cargos del Comité Ejecutivo del Consejo General (artículo 45)

El artículo 45 recoge que el candidato a cubrir cualquiera de los cargos del Comité Ejecutivo del Consejo General debe, entre otros requisitos, *“estar colegiado en el Colegio de Protésicos del territorio en que ejerza su actividad”*.

Este precepto penaliza a los colegiados que ejerzan su actividad en territorio diferente al de colegiación, al impedir que puedan optar a cargos representativos. La vinculación del territorio de colegiación con el territorio donde se ejerce la actividad profesional es un requisito contrario a la libertad de ejercicio profesional en todo el territorio español prevista en la LCP¹⁶.

¹⁶ El artículo 3.3 de la Ley 2/1974 de 13 de febrero, de Colegios profesionales, establece que: *“Cuando una profesión se organice por colegios territoriales, bastará la incorporación a uno solo de ellos, que será el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio español. A estos efectos, cuando en una profesión sólo existan colegios profesionales en algunas Comunidades Autónomas, los profesionales se regirán por la legislación del lugar donde tengan establecido su domicilio profesional único o principal, lo que bastará para ejercer en todo el territorio español. Los Colegios no podrán exigir a los profesionales que ejerzan en un territorio diferente al de colegiación comunicación ni habilitación alguna ni el pago de contraprestaciones económicas distintas de aquellas que exijan habitualmente a sus colegiados [...]”*.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El sector de Colegios y servicios profesionales requiere una profunda reforma normativa todavía pendiente. Dicha reforma debe partir de la detección previa de aquellos fallos de mercado que, con capacidad de afectar a razones imperiosas de interés general, justifiquen la introducción de restricciones normativas a la competencia. Esta mejora regulatoria permitirá perfeccionar las condiciones de competencia e incrementar la productividad en beneficio de los consumidores y usuarios.

En cuanto al PRD sometido a valoración, desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente merece una valoración positiva cuestiones como la introducción de la ventanilla única o la referencia expresa al sometimiento de los colegios y de los profesionales a la normativa de competencia. Por el contrario, se recomienda revisar una serie de aspectos:

- *Funciones del Colegio.* Algunas funciones pueden dar lugar a restricciones sobre la competencia, en función de cómo se utilicen, por lo que se recomienda extremar la cautela en su ejercicio, dentro del respeto exigible a la normativa de libre competencia.
- *Colegiación obligatoria.* Los Estatutos no pueden regular la exigencia de colegiación para el ejercicio profesional de las actividades de protésico dental, ya que se trata de materia reservada a ley estatal.
- *Deber de comunicación del cambio de domicilio profesional.* No siendo el requisito de colegiación en el colegio del domicilio de carácter continuo, no se debe vincular el Colegio con el domicilio profesional más allá de la primera incorporación al Colegio.
- *Pérdida de la condición de colegiado por el impago de cuotas.* Tal penalización resulta contraria al principio de proporcionalidad y, en los casos de colegiación obligatoria, tiene consecuencias sobre la capacidad de ejercicio de la profesión, por lo que debe ser eliminada.
- *Ejercicio de la profesión.* Se debe ofrecer una redacción en que resulte claro que la titularidad del laboratorio no es la única forma de ejercer por cuenta propia, así como esclarecer las otras formas admitidas en derecho para prestar el servicio.
- *Fijación de honorarios.* Se recomienda la eliminación de juicios de valor a la hora de referirse a los honorarios y precisar que la fijación de honorarios será libre, en consonancia con la Ley de Defensa de la Competencia.

- *Elección de cargos del Comité Ejecutivo del Consejo General.* No debe discriminarse en la opción a estos cargos a los colegiados que ejercen su actividad en territorio distinto al de colegiación.

Voto particular que formula el Consejero D. Mariano Bacigalupo Saggese, con la adhesión del Consejero D. Xabier Ormaetxea Garai, en relación con el Acuerdo del Pleno del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de 22 de julio de 2020, por el que se emite Informe sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regulan los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Protésicos Dentales de España y de su Consejo General

El acuerdo del Pleno del Consejo de la CNMC del que respetuosamente se discrepa en parte tiene por objeto aprobar el informe preceptivo de esta Comisión sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regulan los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Protésicos Dentales de España y de su Consejo General.

El informe aprobado por la mayoría objeta la previsión contenida en el artículo 17 b) del citado proyecto normativo, que establece el deber de comunicación del cambio de domicilio profesional. El informe formula la objeción en los siguientes términos:

Aunque se establece la colegiación única en el artículo 12, se impone al colegiado el deber específico de comunicar el cambio de domicilio profesional al colegio al que esté incorporado (artículo 17.b), lo que de alguna manera plantea una contradicción entre ambos preceptos.

Esta Comisión ha manifestado que el requisito de que la colegiación se efectúe en el colegio donde el colegiado tenga el domicilio profesional no puede entenderse como un requisito de carácter continuo. Así, en el Informe de 30 de mayo de 2018 (UM/028/18), esta CNMC ha indicado lo siguiente:

“No obstante, el artículo 3.3 de la Ley 2/1974 no aclara si la exigencia legal de que el domicilio profesional único o principal del abogado coincida con el colegial se refiere a la primera alta como profesional de la abogacía (entrada en la profesión) o bien si resulta de cumplimiento continuo (esto es, exigible cada vez que el abogado cambia de residencia dentro del territorio nacional). [...]

Por tanto, lo decisivo es que la coincidencia entre domicilio profesional y colegial se dé en la primera alta, inicio o ingreso del

profesional en el cuerpo o colectivo de la abogacía. En cualquier caso, y en el supuesto de dudas interpretativas, el Tribunal Supremo, entre otras, en sus SSTS de 30 de enero y 2 de noviembre de 2001 (RC 4717/1995 y RC 3585/1996) y de 19 de noviembre de 2002 (RC 122/1998) ha venido señalando la necesidad de que se aplique el favor libertatis, esto es, la interpretación más favorable a la libertad de empresa y establecimiento (artículo 38 CE). Y ello, siempre y cuando se cumplan los requisitos legales o reglamentarios”.

Por ello, no se puede vincular el Colegio con el domicilio profesional más allá de la primera incorporación al Colegio. Lo contrario supondría imponer sobre los colegiados un deber continuo de comunicación de sus cambios de residencia, requisito prohibido por la legislación vigente”.

El Consejero que suscribe el presente voto particular –y el que se adhiere– ya discreparon de esta interpretación en ocasiones anteriores. Concretamente, en el voto particular emitido en fecha 23 de octubre de 2019 la discrepancia se sintetizó en los siguientes términos:

“La CNMC ya se pronunció sobre la cuestión planteada en un anterior informe (UM/028/18) de 30 de mayo de 2018.

En aquella ocasión quien suscribe el presente voto particular ya votó en contra del citado informe. Razonaba a tal efecto que, contrariamente a lo sostenido en dicho informe, el artículo 3.3 de la vigente Ley de Colegios Profesionales es claro e inequívoco en su contenido y no admite la interpretación que se postula en el mismo (in claris non fit interpretatio), pues altera el significado del texto de la norma (establece una distinción que ésta no contiene, contraviniendo así el principio “ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus”), y frustra por tanto la finalidad perseguida por la misma (interpretatio contra legem), tal y como ésta se infiere, en particular, de su desarrollo reglamentario (arts. 11 y 31 b) EGAE). Subsidiariamente, aun en la hipótesis dialéctica de que cupiera entender que el artículo 3.3 de la Ley de Colegios Profesionales admite la interpretación postulada por la mayoría del Consejo de la CNMC (quod non), ésta prescinde o pasa por encima del sentido acogido en el desarrollo reglamentario que contiene el EGAE (en particular, el apartado b) del artículo 31), lo que implica invitar a los Colegios de Abogados a una derogación singular en vía interpretativa de los citados preceptos reglamentarios, prohibida por el artículo 37 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común.

Adicionalmente, señalaba que los mecanismos administrativos de protección de los operadores económicos en el ámbito de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación, previstos en los artículos 26 y siguientes de la LGUM, no operan frente al legislador y no amparan juicios negativos de órganos administrativos –siquiera indirectos o encubiertos- sobre la necesidad o proporcionalidad de normas con rango de ley, ni interpretaciones correctoras de tales normas no compatibles con el texto de las mismas o contrarias a su finalidad”.

Los consejeros que suscriben el presente voto particular reiteran que **el artículo 3.3 de la vigente Ley de Colegios Profesionales, que vincula a las Administraciones Públicas (incluida la CNMC), establece el principio de colegiación única, pero no el principio de libre elección del Colegio de adscripción con posterioridad a la primera incorporación.** De acuerdo con la ley vigente (*“Cuando una profesión se organice por colegios territoriales, bastará la incorporación a uno solo de ellos, que será el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio español”*), **la colegiación para ejercer en todo el territorio español es única pero debe serlo siempre en el colegio que corresponda en atención al domicilio profesional único o principal.**

