

Resumen

El sector de servicios profesionales en Europa se caracteriza por un exceso de regulación y una gran atomización, siendo España uno de los países europeos con mayor peso de las microempresas e indicadores de regulación por encima de la media. Por ello parece urgente tomar medidas que reduzcan las restricciones al ejercicio y al acceso a los servicios profesionales, particularmente severas en las actividades relacionadas con la ingeniería y arquitectura. La proliferación de titulaciones universitarias en estos ámbitos, en comparación con otros países, ha provocado que cada una de ellas pretenda tener asignadas en exclusiva determinadas funciones, lo que ha sido consentido por el legislador fragmentándose tales actividades en distintos mercados que no se corresponden con lo regulado en otros países de la UE. El cambio del sistema de titulaciones universitarias que se ha producido recientemente ha agravado el problema y generado una elevada confusión por no quedar claras las equiparaciones, además de perjudicar la movilidad de nuestros titulados.

Palabras clave: regulación, servicios profesionales.

Abstract

The professional services sector in Europe is characterized by excess regulation and small scale firms. Spain is one of the European countries with the highest weight of small firms, and regulatory indicators which are above the average. It seems urgent to take legislative actions to reduce restrictions on the exercise and access to professional services, particularly severe in the activities related to engineering and architecture. The proliferation of university degrees in these areas, compared with other EU countries, has raised individual claims to have exclusive rights on certain functions, with the compliance of the legislator. This has fragmented many professional activities in different markets against current stream regulation in other EU countries. Furthermore, changing the system of university degrees has exacerbated the problem and led to confusion when comparing degrees with other EU countries, which hinders mobility of Spanish professionals.

Key words: professional services, regulation.

JEL classification: K23, L51.

¿HASTA DÓNDE Y CÓMO REGULAR EL MERCADO DE SERVICIOS PROFESIONALES? UNA APLICACIÓN A LAS RESERVAS DE ACTIVIDAD (*)

Aitor CIARRETA

María Paz ESPINOSA

Aitor ZURIMENDI

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

I. INTRODUCCIÓN

La Directiva Europea de Servicios (2006/123), con el objetivo de conseguir el mercado único en este sector, obligó a los Estados miembros a revisar su legislación e ir suprimiendo barreras de entrada o restricciones al ejercicio no justificadas en intereses públicos. Su transposición al ordenamiento jurídico español ha supuesto una reducción de la carga regulatoria en determinados ámbitos de las actividades de servicios. El objetivo último de esta desregulación impulsada por la CE es favorecer la inversión, la creación de empleo cualificado y aumentar el crecimiento económico. El impacto que tendrá a nivel agregado será elevado si tenemos en cuenta que el sector servicios (incluidos los financieros y el comercio) representaba en 2010 el 73,5 por 100 del PIB de la UE-27 (Eurostat, 2011) y en el caso español el 68,37 por 100 del PIB (INE, 2010). Por esto, es de esperar que una mejora en la eficiencia de este mercado tenga a su vez efectos beneficiosos significativos sobre el resto de la economía.

En este artículo pretendemos exponer cómo ha afectado la transposición de esta Directiva a la regulación de los servicios profesionales en España, cuál ha sido el impacto de estos cambios, así como las posibilidades

de mejora que aún existen. En concreto, examinaremos el sistema de reservas de actividad vigente en nuestra normativa como ámbito en el que resulta conveniente una próxima reforma por abundar en él, regulación que establece barreras de entrada ineficientes.

II. EL MERCADO DE SERVICIOS PROFESIONALES. ALGUNOS DATOS

Aunque solo es una parte pequeña del sector servicios, los servicios profesionales empleaban en Europa a más de once millones de personas en 2010, lo que supone alrededor del 5 por 100 del empleo total en la UE-27. Este indicador evidencia la importancia que tiene para la economía en su conjunto y el impacto que sobre el crecimiento económico y el empleo podrían tener las reformas correctamente diseñadas y ejecutadas.

El cuadro n.º 1 presenta las cifras de algunos indicadores clave del sector.

El porcentaje de personal ocupado ha sido ligeramente creciente en años recientes, con una tasa de crecimiento media anual del 1,4 por 100 frente a un incremento medio de la tasa

CUADRO N.º 1

EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES DEL SECTOR DE ACTIVIDADES PROFESIONALES EN UE-27

INDICADOR	2008	2009	2010
Número de empresas (miles de euros)	3.392	3.432	3.692
Personal ocupado (miles de euros).....	10.752	10.982	11.063
Personal ocupado por empresa	3,17	3,20	3,00
Personal asalariado (miles de euros).....	7.966	8.031	8.004
Volumen de negocio (millones de euros)	1.168.753	1.093.341	1.160.350
Compras de bienes, servicios (millones de euros)	621.277	586.681	628.110
Costes de personal (millones de euros)	341.165	325.754	343.053
Valor añadido (millones de euros)	573.128	521.242	560.532
Excedente bruto de explotación (millones de euros).....	231.963	195.488	217.479
Porcentaje sobre el total de la economía no-financiera			
Número de empresas (porcentaje)	16,1	16,6	17,0
Personal ocupado (porcentaje)	4,8	4,9	4,9
Valor añadido (porcentaje)	9,4	9,6	9,4
Otros indicadores de actividad			
Productividad del trabajo (miles de euros/ persona)	53,0	47,5	50,7
Coste salarial medio (miles de euros/persona)	42,8	40,6	42,9
Productividad ajustada del trabajo (porcentaje).....	123,8	117	118,2
Tasa bruta de explotación (porcentaje)	19,8	17,9	18,7

Fuentes: Eurostat, 2011. El número total de empresas se ha obtenido de *Annual enterprise statistics for special aggregates of activities (CNAE Rev. 2)*.

de desempleo de 7 por 100 al 9,6 por 100 entre 2008 y 2010 en la UE-27, lo que demuestra su capacidad de generar empleo cualificado en un contexto de destrucción de empleo en otros sectores de actividad económica.

El cuadro n.º 2 presenta para el año 2010 el número de empresas, personas ocupadas, valor añadido y productividad en los países UE-27 y permite comparar algunos indicadores de los servicios profesionales para distintos países europeos.

En los servicios profesionales el número de personas ocupadas por empresa es muy bajo, alrededor de 3, aunque ligeramente más elevado en Alemania, Reino Unido y particularmente en Suiza, donde casi alcanza una media de 12. Si exceptuamos este último país, el tamaño de empresa de servicios profesionales es inferior en Europa que en Estados Unidos, donde el tamaño medio supera los 10 empleados por empresa (1). La

productividad media en Europa es de 50.700 euros por trabajador, más elevada en los países del norte de Europa, pero inferior a la norteamericana.

La estructura de mercado reflejada en el cuadro n.º 2 indica una gran atomización, por lo que cualesquiera problemas de competencia que puedan aparecer en este sector no proceden de la concentración por el lado de la oferta. Por el contrario, la gran importancia de las microempresas deja margen para el aprovechamiento de las economías de escala y un aumento de la eficiencia. Aunque en conjunto las microempresas generan una gran parte del valor añadido del sector (casi el 40 por 100), tienen una menor productividad del trabajo. Una persona empleada en una gran empresa europea del sector de servicios profesionales (más de 250 trabajadores) en el 2010 generaba una media de 65.500 euros de valor añadido, mientras que una persona empleada en una microempresa del sector (me-

nos de 10 trabajadores) generaba 41.000 euros de valor añadido. La productividad en las empresas pequeñas (entre 10 y 49 trabajadores) y medianas (entre 50 y 249 trabajadores) fue de 55.000 y 61.200 euros respectivamente.

En España también dominan las empresas de pequeño tamaño, reflejo del grado de atomización en la mayor parte de los subsectores de actividades profesionales. El 67,3 por 100 del empleo y el 54,8 por 100 del valor añadido provienen de empresas de menos de 20 empleados (INE, 2010). Estas cifras no difieren sustancialmente de la media de la UE-27.

En cuanto a la importancia de los servicios profesionales en la economía española, el nuestro es el quinto país europeo tanto en términos de empleo en el sector como en su contribución al valor añadido. La estructura empresarial de este sector en España no difiere sustancialmente de la europea, pero el problema de la atomización es aún más severo como se

CUADRO N.º 2

INDICADORES DE ACTIVIDAD DEL SECTOR DE ACTIVIDADES PROFESIONALES, 2010

PAÍS	NÚMERO DE EMPRESAS	NÚMERO DE PERSONAS EMPLEADAS	EMPLEADOS POR EMPRESA	VOLUMEN DE NEGOCIO (Millones €)	PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO (Miles €)
Alemania	347.993	2.005.812	5,8	204.709,5	55,6
Austria	59.941	209.465	3,5	24.756,2	55,0
Bélgica	102.852	226.435	2,2	47.317,3	65,0
Bulgaria	35.246	90.023	2,6	2.529,6	10,5
Chequia	163.782	238.345	1,5	17.452,1	23,2
Chipre	4.639	20.449	4,4	1.289,4	43,9
Dinamarca	30.380	134.190	4,4	19.988,8	73,5
Eslovenia	22.621	48.651	2,2	3.959,3	27,2
Eslovaquia	50.940	104.033	2	4.903,7	19,6
España	363.836	979.295	2,7	78.250,3	38,7
Estonia	8.502	22.570	2,7	951,7	17,2
Finlandia	33.689	105.241	3,1	11.497,6	52,8
Francia	408.529	1.292.847	3,2	209.372,9	72,4
Hungría	113.115	205.824	1,8	9.714,8	14,9
Irlanda	26.131	102.697	3,9	11.682,3	59,1
Italia	716.600	1.233.757	1,7	115.412,7	45,7
Letonia	12.333	31.830	2,6	1.172,4	12,7
Lituania	14.091	44.538	3,2	1.323,5	11,8
Luxemburgo	6.752	25.993	3,8	4.646,3	95,3
Países Bajos	201.715	603.101	3	73.844,3	58,4
Polonia	185.968	480.733	2,6	24.918,0	20,0
Portugal	118.561	225.937	1,9	12.493,7	24,9
Reino Unido	327.884	1.938.277	5,9	222.555,1	62,2
Rumanía	54.355	189.816	3,5	6.791,1	12,7
Suecia	155.698	269.570	1,7	35.927,2	59,2
UE-27	3.692.179	11.062.900	3	1.160.349,51	50,7
Noruega	39.828	117.593	3	24.187,5	100,6
Suiza	20.145	237.478	11,8	48.326,5	110,2

Nota: No se incluye a Malta y Grecia por no disponer de datos para 2010. Se incluyen Noruega y Suiza como miembros de la AELC (Asociación Europea de Libre Comercio).
Fuente: Eurostat, 2010.

puede observar en el cuadro n.º 3. El porcentaje del empleo en las microempresas es 9 puntos superior a la media europea (58,1 por 100 frente a 49,1 por 100), mientras que los porcentajes correspondientes a las pequeñas, medianas y grandes empresas son inferiores (11 por 100, 13,4 por 100 y 17,5 por 100 frente a 13,1 y 18 por 100 y 19,8 por 100).

Una de las características principales del empleo en el sector de actividades profesionales es su alto grado de cualificación, que tiene su reflejo en unos elevados costes medios de personal (42.900 euros frente a 30.900 euros en el conjunto de la economía no financiera en 2010) y también en una alta productividad (50.700 euros por trabajador frente a los 44.800 euros del conjunto de la econo-

mía no financiera). Sin embargo, la productividad ajustada por el salario es inferior al resto de la economía (118,2 por 100 frente al 144,8 por 100). En el gráfico 1 se representa la relación entre productividad ajustada por el coste salarial y productividad del trabajo en los países de la UE en 2010 (2).

Se observa en el gráfico 1 una relación en forma de U entre la productividad del trabajo y la productividad ajustada por el salario. La productividad ajustada es más elevada en los países de menor PIB per cápita y con costes laborales más bajos: Rumanía, Bulgaria, Letonia, Portugal, Eslovaquia, Lituania, Polonia y Estonia. En el otro extremo, países como Luxemburgo o Noruega tienen alta productividad y una productividad ajustada

por el coste laboral por encima de la media. Por otra parte, en los últimos años se ha producido una caída generalizada de la productividad en los países de la OCDE, aunque en algunos países ese cambio no ha sido muy acusado (por ejemplo España, Italia y Alemania), y también en la productividad ajustada que en el caso de España ha sido más acusada.

Además de una gran atomización, el sector de servicios profesionales en Europa se caracteriza por un alto nivel de regulación. En el cuadro n.º 4 se presenta el indicador de regulación construido por la OCDE. Un valor 0 indica regulación mínima y un valor de 6 indica regulación máxima.

Se observa que en promedio el índice de regulación ha ido ba-

CUADRO N.º 3

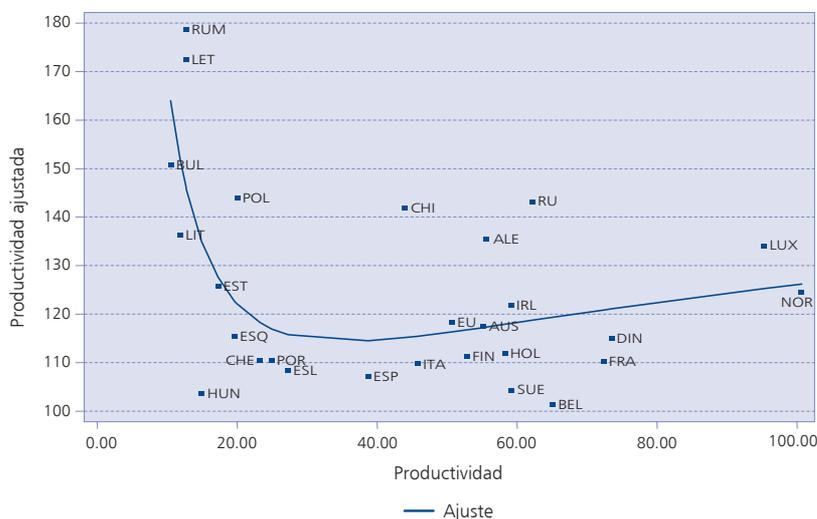
CONTRIBUCIÓN AL EMPLEO DEL SECTOR POR TAMAÑO DE EMPRESA Y POR PAÍS, 2010

PAÍS	TODAS LAS EMPRESAS	MICROEMPRESAS (<10)	PEQUEÑAS EMPRESAS (10 A 49)	MEDIANAS EMPRESAS (50 A 249)	GRANDES EMPRESAS (>250)
Alemania	2.005,8	36,9	27,5	13,1	22,5
Austria	209,5	52,9	26,8	13,4	6,9
Bélgica	226,4	61,5	14,8	11,9	11,8
Bulgaria	90,0	66,0	21,7	9,2	3,2
Chequia	238,3	61,1	19,2	13,5	6,2
Chipre	20,4	51,2	24,2	15,5	9,2
Dinamarca	134,2	29,6	22,3	19,6	28,5
Eslovenia	48,7	67,6		10,8	
Eslovaquia	104,0	65,6	17,0	8,4	9,0
España	979,3	58,1	17,5	11,0	13,4
Estonia	22,6	62,8	25,5	11,6	0,0
Finlandia	105,2	44,9	24,6	16,1	14,5
Francia	1.292,8	41,7	21,9	15,3	21,1
Hungría	205,8	72,3	14,4	8,5	4,8
Irlanda	102,7	47,9	22,9	12,1	17,1
Italia	1.233,8	78,6	9,8	5,6	5,9
Letonia	31,8	64,1	22,3	11,4	2,2
Lituania	44,5	53,8	27,7	12,5	6,0
Luxemburgo	26,0	35,1	23,2	17,4	24,3
Países Bajos	603,1	48,7	18,8	14,0	18,5
Polonia	480,7	66,8	11,1	10,6	11,4
Portugal	225,9	70,7	14,7	8,7	6,0
Reino Unido	1.938,3	28,0	22,6	18,2	31,3
Rumanía	189,8	50,7	19,5	17,1	12,7
Suecia	269,6	42,6	22,2	16,2	19,0
EU-27	11.062,9	49,1	19,8	13,1	18,0
Noruega	117,6	40,2	23,3	16,0	20,5
Suiza	237,5	31,5	35,2	16,2	17,0

Nota: Malta y Grecia no se incluye por no disponer de datos para el 2010. Se incluyen Noruega y Suiza como miembros de la AELC.

Fuente: Eurostat, 2010.

GRÁFICO 1
RELACIÓN ENTRE LA PRODUCTIVIDAD POR TRABAJADOR Y
PRODUCTIVIDAD AJUSTADA POR EL SALARIO



Fuente: OCDE, 2010.

jando en la UE-20 hasta alcanzar 1,89 en 2013. En cuanto a la distribución por países, y atendiendo al grado de regulación, existen dos grandes grupos. El grupo de baja regulación incluye a los países nórdicos y Reino Unido, con valores del indicador inferiores a 1,00, y el grupo de alta regulación presenta indicadores con valores en torno a 2,00.

En conclusión, el sector europeo de servicios profesionales se caracteriza por un exceso de regulación y una gran atomización de la estructura productiva, teniendo España indicadores de regulación por encima de la media y con mayor peso de las microempresas. Por ello parece urgente tomar medidas que reduzcan las restricciones al ejercicio y al acceso a los servicios pro-

CUADRO N.º 4
REGULACIÓN EN SERVICIOS PROFESIONALES

PAÍS	1998	2003	2008	2013
Alemania	4,28	3,03	2,82	2,62
Austria	3,74	2,99	2,86	2,49
Bélgica	2,33	2,33	2,35	2,35
Chequia		2,77	2,48	2,36
Dinamarca	1,17	0,87	0,78	0,82
Eslovaquia.....				2,33
Eslovenia.....				2,56
España	3,48	2,55	2,37	2,06
Estonia.....			1,81	1,79
Finlandia.....	0,49	0,61	0,71	0,62
Francia.....	2,19	2,20	2,45	2,34
Grecia.....		2,86	2,82	2,35
Hungría.....		2,67	2,83	2,86
Islandia.....		1,94	1,46	1,72
Irlanda.....	1,65	1,60	1,25	1,25
Italia.....	3,91	3,55	3,02	2,10
Países Bajos.....	1,62	1,57	1,28	1,23
Portugal.....			2,70	2,55
Reino Unido.....	1,32	0,86	0,88	0,88
Suecia.....	0,98	0,77	0,55	0,55
UE-20	2,26	2,07	1,97	1,89
Noruega.....	1,33	0,83	0,92	0,92
Suiza.....			0,87	0,87

Fuente: OCDE.

fesionales, dado que la reducción en los indicadores de regulación está asociada a mayor empleo y productividad en el sector. Por otra parte, eliminar las restricciones al tamaño empresarial aumentaría la eficiencia facilitando el aprovechamiento de las economías de escala.

En la siguiente sección vamos a describir con más detalle mediante qué mecanismos las restricciones al ejercicio y acceso a los servicios profesionales limitan el aumento del empleo y la productividad. Para ello se utiliza un caso que en España ha sido y es especialmente problemático: las reservas de actividad.

III. IMPACTO ECONÓMICO DE LAS RESERVAS DE ACTIVIDAD

Las reservas de actividad consisten en condicionar el acceso

al ejercicio de determinadas actividades a la acreditación de una titulación oficial, un determinado nivel educativo, experiencia práctica u otro tipo de formación. En ocasiones incluso se combinan varias de estas exigencias, requiriéndose además de titulación oficial una formación complementaria teórico-práctica, como se ha establecido para abogados y procuradores en la Ley 34/2006. Al igual que el resto de barreras de entrada al mercado, siguiendo la Directiva de Servicios, la eficiencia de una reserva de actividad debe justificarse en necesidades de protección de intereses públicos relevantes y en la proporcionalidad de la medida, de forma que no exista otra medida menos restrictiva que consiga el mismo resultado. Efectivamente, la exigencia de una titulación o de una formación previa para acceder a una actividad, reduce el número de potenciales oferentes en ocasiones de forma

sustancial. Cuanto mayor sea la exigencia formativa, mayor será la intensidad de la barrera de acceso y más relevante deberá ser entonces la necesidad de protección del interés público para que pueda superar el test de proporcionalidad.

Como punto de partida, debe decirse que el impacto de las barreras de entrada que se establezcan será negativo siempre que no vengan justificadas por necesidades de protección a la persona consumidora, salud pública o seguridad, o bien por el carácter de servicio público de la propia actividad. En el caso de las reservas de actividad, su imposición elimina el aprovechamiento de las economías de alcance, que permitirían a las empresas del sector aumentar su actividad ofreciendo sus servicios en actividades relacionadas. Esta fragmentación de mercados derivada de las reservas de actividad es negativa porque otorga a los profesionales ya instalados un poder de monopolio sin amenaza de entrada proveniente de profesionales con conocimientos similares. Más se agravará el impacto negativo cuando además se exija, como a veces se hace, que para el ejercicio de ciertas actuaciones se deba estar colegiado en un territorio determinado, eliminándose así a profesionales de idéntica cualificación de otros territorios del país. Y mucho más aún si estos provienen de otros países en los que la estructura de titulaciones es diferente y por eso puede resultar dificultosa la convalidación y el acceso al mercado. Precisamente para remover estos inconvenientes y conseguir el mercado único se aprobó en el seno de la UE la Directiva de Servicios.

Como veremos a continuación, en España el nivel de reservas de actividad es relativamente

CUADRO N.º 5

ÍNDICES RESERVAS DE ACTIVIDAD SERVICIOS PROFESIONALES (IRA)

PAÍS	LEGAL	ARQUITECTURA	INGENIERÍA	MEDIA
República Checa.....	0.657	0.600	0.320	0,526
Alemania	0.657	0.622	0.380	0,553
Dinamarca	0.143	0.222	0.000	0,122
Grecia	0.857	0.644	0.630	0,710
España	0.486	0.633	0.500	0,540
Finlandia	0.143	0.000	0.100	0,081
Francia.....	0.571	0.667	0.000	0,413
Italia	0.486	0.533	0.580	0,533
Países Bajos.....	0.400	0.000	0.100	0,167
Polonia	0.457	0.422	0.720	0,533
Portugal.....	0.571	0.433	0.610	0,538
Eslovenia.....	0.171	0.300	0.210	0,227
Reino Unido.....	0.329	0.000	0.000	0,110

Nota: La media calculada es una media simple de los tres índices. El índice se ha calculado para una muestra de 13 países de la UE.
Fuente: CSES (2012).

alto comparado con otros países de nuestro entorno, por lo que la adopción de medidas que eliminen las ineficiencias asociadas parece urgente.

1. Índices de Reservas de Actividad (IRA)

El índice IRA, o Índice de Reservas de Actividad, toma un valor que depende de si hay o no reserva de actividad en la actividad profesional objeto de estudio (3). En caso de que no exista reserva de actividad toma el valor 0 y en caso contrario hay una graduación dependiendo de si la reserva de actividad es exclusiva (en cuyo caso toma valor 1, el más restrictivo) o compartida (valor menor que 1). Cuando la actividad sea comparada por varias profesiones el valor del índice se modula para tener en cuenta los distintos grados de restricción. Una vez calculados los índices por actividad profesional, se calcula una media ponderada por sector. El cuadro n.º 5 resume los IRA para tres sectores, servicios jurídicos, de arquitectura y de ingeniería, para varios países.

En los servicios legales España ocupa el séptimo puesto en cuan-

to a reservas de actividad (ordenado de menor a mayor), lo que se traduce en que se encuentra en la mediana de la distribución del *ranking* por países que se muestra en el cuadro n.º 5. Sin embargo, en ingeniería (donde ocupa el puesto 9) y especialmente en arquitectura (el puesto 11), España es uno de los países más restrictivos junto con el resto de países del sur de Europa. Existe claramente una correlación positiva y significativa entre los índices de reserva de actividad en los tres tipos de profesiones.

Las reservas de actividad impiden el aprovechamiento de las economías de alcance y ello se traduce en una menor productividad y un menor tamaño empresarial, como se puede comprobar en el cuadro n.º 6, donde se pre-

sentan los coeficientes de correlación parcial existente entre los índices IRA, la productividad y el tamaño medio por empresa.

Ya comprobamos en la sección anterior que uno de los problemas del sector de actividades profesionales en España era la atomización excesiva de sus empresas, que no permite aprovechar las eficiencias asociadas a las economías de escala. Asimismo, el otro gran problema es la baja productividad. El cuadro n.º 6 apunta a que aquellos países donde las reservas de actividad están más extendidas son también los de peores indicadores de productividad y tamaño empresarial. Por tanto, la evidencia preliminar del cuadro n.º 6 señala que estas dificultades están asociadas a la presencia de reservas

CUADRO N.º 6

CORRELACIONES PARCIALES ENTRE IRA Y RESULTADOS POR SECTOR

CORRELACIÓN	PRODUCTIVIDAD	TAMAÑO EMPRESARIAL
Reservas de actividad servicios legales.....	-0,109	-0,521
Reservas de actividad arquitectos.....	-0,257	-0,627
Reservas de actividad ingenieros.....	-0,416	-0,028

Fuente: CSES, 2012 y elaboración propia.

de actividad (y seguramente también a otras restricciones).

A continuación establecemos una relación entre los indicadores IRA (variable independiente) y dos variables estructurales de los sectores de actividad (variables dependientes): (i) tamaño empresarial y (ii) productividad del trabajo. Las regresiones se hacen utilizando los datos, para cada sector profesional y cada uno de los 13 países, publicados por Eurostat en sus *Structural Business Statistics*. Los resultados se muestran en el cuadro n.º 7.

Aunque es difícil establecer el impacto de las reservas de actividad aisladamente, ya que habitualmente van asociadas a otro conjunto de restricciones que refuerzan su efecto, en el cuadro n.º 7 aparecen asociadas al problema de la atomización empre-

sarial. El cuadro n.º 8 presenta la correlación existente entre los indicadores de reservas de actividad, IRA, y los índices de regulación de la OCDE para los 13 países arriba indicados.

Se observa que la correlación entre los dos índices es muy alta especialmente para ingeniería y arquitectura. Esto nos indica que las restricciones al ejercicio y las barreras a la entrada en estas dos profesiones están positivamente correlacionadas con la existencia de reservas de actividad. No obstante, en el caso de servicios jurídicos, aun siendo positiva la correlación, no es significativa.

Los argumentos anteriores no deben interpretarse en el sentido de que es óptima la ausencia absoluta de reservas de actividad. Para algunas actividades debe requerirse una formación deter-

minada que garantice una cierta calidad en la prestación, y ello por razones de seguridad pública (construcción, edificación, transporte), o relevancia del interés público protegido (salud pública, tutela judicial efectiva), etcétera. Pero también es cierto que debe adecuarse el nivel de exigencia al grado de dificultad del ejercicio de cada actividad concreta. Si se exige una formación superior a la óptima para prestar un servicio (sobrecualificación), se reduce el número de oferentes y los precios que se ofertan en el mercado son superiores a los que pudieran regir en otra situación más eficiente. De hecho, tales precios elevados pueden excluir del mercado a consumidores por ser excesivamente caros para ellos; sin embargo, tal vez hubieran accedido a los servicios profesionales si fueran más económicos a consecuencia de un mayor número de oferentes (4).

Además debe tenerse en cuenta que la existencia de unas reservas de actividad desproporcionadas desincentivan la multidisciplinariedad y la innovación, repercutiendo en una inferior calidad del servicio, que es precisamente justo lo contrario a lo que la reserva de actividad pretende garantizar en teoría (5). Si el mercado está artificialmente cerrado y el o la profesional cuenta con unos ingresos garantizados, no tiene incentivos para mejorar su formación ni bajar precios.

IV. EL SISTEMA ESPAÑOL DE RESERVAS DE ACTIVIDAD

1. Las reservas de actividad y la Directiva de Servicios

En España tenemos un complejo sistema de reservas en el que rige tanto la sobrecualificación como el reparto de merca-

CUADRO N.º 7

ESTIMACIÓN DE LOS INDICADORES IRA SOBRE RESULTADOS (*)

	TAMAÑO EMPRESARIAL	PRODUCTIVIDAD TRABAJO
IRA legal	-5.781 (0.157)	-121.48 (0.805)
IRA ingeniería.....	-6.148** (0.001)	-29.195 (0.205)
IRA arquitectura	-3.862** (0.007)	-8.776 (0.676)
R ²	0.758	0.798
No. obs.....	39	39

Notas: * Valores-p entre paréntesis

** Indica coeficiente significativo al 1 por 100.

Fuente: Construcción propia a partir de datos de CSES (2012) y Eurostat (2010).

CUADRO N.º 8

CORRELACIONES ENTRE LOS ÍNDICES PMR DE LA OCDE Y LOS IRA

	IRA LEGAL	IRA ARQUITECTURA	IRA INGENIERÍA
PMR OCDE legal.....	0,362		
PMR OCDE arquitectura	0,599	0,8533**	
PMR OCDE ingeniería	0,467	0,573	0,8090*

Notas: * Indica significativo al 10%.

** Indica significativo al 5%.

Fuente: OCDE (2012) y CSES (2012).

dos entre distintos profesionales. Así, una determinada actividad profesional se restringe a los poseedores de una concreta titulación, sin que se permita en cambio el acceso a otras personas con titulaciones parecidas o con un nivel de formación similar o al menos suficiente para el ejercicio de esa actividad.

El problema se agrava porque las exigencias de titulación están referidas al ejercicio de profesiones en general en lugar de a actividades o actuaciones específicas. De hecho, un mismo profesional realiza habitualmente distintas actividades de diferente grado de dificultad. Para algunas de ellas, las más difíciles, puede ser que se requiera un grado de formación que ningún otro titulado tiene; pero para otras, es factible que titulados inferiores puedan realizarlas. Sucede por ejemplo entre distintos profesionales sanitarios, en el sector de la construcción y edificación, en el de servicios jurídicos, transporte, estética, enseñanza, etc. A estos efectos, tras la reforma de las titulaciones superiores y su adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior, debe tenerse en cuenta que la denominación de los títulos puede ser diferente en cada universidad, al igual que su contenido y asignaturas. Lo relevante en este proceso son las competencias que el egresado en el título será capaz de desarrollar, que han sido además verificadas por la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación (ANECA), que por tanto avala que con los contenidos y propuestas realizadas en cada plan de estudios se podrá efectivamente adquirir esas competencias o habilidades profesionales. Tras este nuevo panorama, la revisión de la reserva de actividad debe adecuarse también a exigir competencias

más que denominaciones de títulos, puesto que estas son muy variadas (6).

Un ejemplo claro son las reservas que limitan una actividad a una determinada titulación, dejando fuera a otras próximas que sí podrían realizar perfectamente dicha función, pero que tradicionalmente se excluyen, muchas veces por un dudoso reparto de funciones (*rectius* de mercados) que en el pasado suscribieron sus representantes a través de los colegios profesionales. En España determinadas profesiones con titulación superior a otras (antiguas licenciaturas o diplomaturas por ejemplo), han llegado a acuerdos que la Administración ha aceptado y sancionado a través de normas jurídicas, por los que se reservan exclusivamente a titulados de mayor rango, determinadas funciones que podrían prestar también los de rango inferior, renunciando los superiores a cambio a realizar actividades que se reservan en exclusiva a estos últimos. Sucede claramente con el caso de los ingenieros o ingenieros técnicos y con los arquitectos o arquitectos técnicos.

La Directiva de Servicios, al establecer el principio de libre establecimiento, se limita a instaurar la obligación de los Estados de revisar sus reservas de actividad, como cualquier otro obstáculo o requisito de entrada al mercado, pidiendo que permanezcan únicamente las que puedan justificarse en una razón de imperioso interés general, sean proporcionales y no discriminatorias. Al mismo tiempo, impide en su artículo 15.2.d que se exijan requisitos adicionales a los contemplados en la Directiva 2005/36/CE para el reconocimiento de títulos obtenidos en otros países de la UE. Esta Directiva establece las condiciones y procedimiento

para aceptar a un prestador que desea establecerse en un Estado miembro acreditando un título y formación obtenido en otro Estado miembro equivalente al que se exige en aquél. Tal prohibición se reproduce en el artículo 11.1.d de la Ley Paraguas. En el artículo 4 de la Directiva 2005/36 se afirma que «*el reconocimiento de las cualificaciones profesionales por el Estado miembro de acogida permitirá a los beneficiarios acceder en ese Estado miembro a la misma profesión que aquella para la que están cualificados en el Estado miembro de origen y ejercerla en el Estado miembro de acogida en las mismas condiciones que sus nacionales*». En idénticos términos se pronuncia el artículo 3 del RD 1837/2008, que lo traspone a nuestro ordenamiento jurídico.

De acuerdo con esta normativa, para que se autorice la solicitud de establecimiento profesional en un Estado miembro cuando este exija una determinada formación (reserva de actividad), deberán cumplirse dos requisitos. El primero, que dicha formación tanto teórica como práctica sea reconocida en la forma y con los trámites o procedimientos establecidos en la Directiva 2005/36, que establece un criterio y procedimiento general y luego unos específicos para determinadas profesiones, especialmente para las sanitarias y técnicas, quedando excluidas de su ámbito de aplicación las jurídicas. Estos trámites presentan cierta complejidad y deberían poder agilizarse. Ahora bien, tal y como se desprende del artículo 4.1, el ámbito de ese reconocimiento se restringirá a las actividades para las que está cualificado con esa formación el prestador en su país de origen; ni a más, ni a menos. Es decir, que un requisito adicional para

ejercer la actividad en el Estado de destino será que la titulación sea suficiente en el país de origen para ejercer la actividad que se pretende desempeñar en el de destino. Puede resultar que la titulación obtenida en el país de origen sea equivalente a la del lugar de destino pero que en el Estado de origen no capacite para el ejercicio de ciertas actividades que sí, en cambio, es posible desempeñar en el Estado de destino con esa titulación equivalente si se ha obtenido en él. O puede suceder lo contrario, esto es, que si esa titulación faculta en el país de origen a realizar actividades que sin embargo en el país de destino no pueden ser ejercidas por quienes poseen la titulación equivalente, esas personas podrán desempeñar en el país de destino todas las actividades que pueden realizar en su país de origen, aunque los profesionales que tengan la titulación equivalente en el país de destino no puedan ejercerlas.

Esto tiene especial relevancia en lo que a España se refiere, porque el complejo sistema de reservas de actividad tiene resultados negativos en lo que afecta a las posibilidades de movilidad de nuestros profesionales. Por un lado, los prestadores de otros Estados miembros con una titulación equivalente convalidable podrán realizar en España todas las actividades a las que se les faculta en su lugar de origen, siendo posible que quien tenga el título equivalente obtenido en España esté capacitado para realizar menos en el mismo territorio español. Nos encontramos por tanto con el despropósito de que, a causa de la combinación de las reservas de actividad en España y la normativa europea, los profesionales españoles tienen derecho a ejercer un menor número de actividades en España

que otros ciudadanos europeos con los mismos estudios y competencias que también están ejerciendo en España, pero que se ven favorecidos por el hecho de que en su país de origen no rigen las mismas reservas de actividad, por lo que ellos no se ven limitados en su ejercicio profesional en España, mientras que las reservas de actividad sí limitan a los profesionales españoles.

No solo eso, los profesionales españoles que se quieran establecer en otros Estados miembros, solo podrán realizar en otros países comunitarios las actividades que su titulación faculta a desempeñar en España, por más que en los países de destino quienes tengan la titulación equivalente y las mismas competencias profesionales puedan realizar un número más amplio de actividades. En definitiva, teniendo una formación idéntica o similar, los profesionales españoles van a tener menos facultades profesionales que quienes se han formado en otros Estados miembros, independientemente de que estas se ejerciten en España o en otro territorio comunitario.

En definitiva, tanto el perjuicio que suponen las reservas de actividad en España para los profesionales españoles que quieran ejercer en Europa; así como el hecho de que esas mismas reservas no se puedan aplicar a otros ciudadanos europeos ejerciendo en España y por tanto compitiendo con profesionales españoles, es una razón más que refleja la necesidad de racionalizar en nuestro país el régimen de reservas de actividad (7).

Por otra parte, en lo que se refiere a la libre circulación, la Directiva de Servicios no se aplica a las reservas de actividad (artículo 17.6), que se regirán por lo pre-

visto en los artículos 5 a 9 de la Directiva 2005/36, traspuestos a través de los artículos 12 a 17 del RD 1837/2008. En ellos se establece un régimen más restrictivo que en la Directiva de Servicios, tanto por las opciones que tiene el Estado de condicionar o impedir el ejercicio temporal u ocasional del profesional como por el procedimiento administrativo complejo que se puede prever, así como por el alto grado de control al que se le somete por parte de la Administración o de los colegios profesionales.

En definitiva, las reservas de actividad son el punto débil del impulso reformista de la Directiva de Servicios, ya que en este punto no ha aportado apenas ningún avance, salvo tal vez el de fijar la obligación general a los Estados de que revisen estas atendiendo a los requisitos de imperioso interés general, proporcionalidad y no discriminación. Es comprensible la necesidad de cautela en la comprobación de la formación exigida o habilidades profesionales que se le suponen al prestador que la ha adquirido en otro país, pero a partir de ahí, cualquier obstáculo adicional, de control o administrativo que se implante, parece innecesario; o al menos, no se entiende que una vez superado el reconocimiento de la formación se someta el libre establecimiento o la libre prestación a requisitos, procedimientos u obstáculos adicionales. Aunque el 28 de diciembre de 2013 se reformaron algunos aspectos de la Directiva 2005/36 agilizando los procedimientos, siguen existiendo excesivos obstáculos. Sería deseable que la UE fuese considerablemente más exigente en la labor de revisión continua de la legislación de los Estados que establecen reservas de actividad, para impedir excesos injustifica-

dos que dificulten aún más el libre establecimiento por reservas de actividad desproporcionadas (8). No debe olvidarse que a medida que se avance en la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior, el recíproco reconocimiento de titulaciones debe ser más fácil por lo que los trámites deberían ser mucho más laxos y automáticos.

2. Régimen vigente

El sistema español de reservas de actividad es complejo, no es proporcional ni atiende al nuevo sistema de planes de estudios universitarios. Este sistema lastra al sector disminuyendo el número de oferentes, con el consiguiente sobrepeso e incluso pérdida de calidad. De hecho, la preceptiva revisión de la normativa u obstáculos al libre establecimiento que tengan que ver con reservas de actividad, que sí exigía la Directiva, ha sido probablemente la parte que España peor ha traspuesto. La Ley Ómnibus, resultado de la revisión de la legislación española en los distintos sectores para adaptarla a la Directiva, no ha supuesto apenas cambio alguno en cuanto a reservas de actividad. Puede que se hayan relajado ciertos requisitos de formación en algún sector regulado que pedía acreditar un determinado nivel de conocimientos para desempeñar algunas funciones. Pero esto se ha producido de forma bastante excepcional y nunca refiriéndose a los servicios profesionales ni a titulaciones universitarias.

Ni siquiera se ha clarificado y actualizado el sistema de reservas de actividad ante el nuevo panorama abierto por las reformas de planes de estudios universitarios derivadas del proceso de adaptación al Espacio Europeo

de Educación Superior. Por esta razón, aún hoy día las reservas aparecen destinadas a titulaciones oficiales anteriores que ahora no tienen una equiparación clara con un único título, sino que pueden tenerlo con varios diferentes, lo que ha abierto una serie de conflictos judiciales que el legislador podría resolver actualizando la normativa. Por otra parte, con la desaparición de las diplomaturas parece que las actividades que se reservaban a ellas deberán ser ejercitadas por los graduados, lo que implica una elevación de las exigencias formativas que no siempre tiene justificación.

De hecho, las anteriores impresiones negativas se ven ratificadas en el cuadro n.º 9, que revela que España ha seguido una tendencia opuesta a la media de los países europeos, habiendo aumentado las restricciones de acceso relacionadas con los requerimientos de formación para el ejercicio de las profesiones. Mientras otros países europeos han adecuado las reservas de actividad a las exigencias de la Directiva de Servicios y las han

reducido, en España este proceso no se ha llevado a cabo, incrementándose incluso las mismas.

Como se puede comprobar en el cuadro n.º 10, los indicadores de regulación que miden la intensidad de las restricciones de acceso relacionadas con los derechos exclusivos o reservas de actividad sitúan a España en el máximo nivel de regulación y muy por encima de la media europea, a consecuencia de que España no ha revisado nunca la conveniencia de las mismas y se han ido aprobando las nuevas reservas que los profesionales iban planteando. Se observa también que, a diferencia de otras restricciones en el acceso y ejercicio que han ido disminuyendo con el tiempo, aquí la tendencia en el caso de todos los países ha sido creciente, lo que evidencia precisamente que las reservas de actividad es el punto débil de la Directiva de Servicios y que se requiere un esfuerzo por parte de la UE para racionalizar este régimen.

En este contexto, la Dirección General del Mercado Interior y

CUADRO N.º 9

RESTRICCIONES DE ACCESO: REQUERIMIENTOS DE FORMACIÓN

	1998	2003	2008	2013
Alemania	3,83	3,12	3,54	3,33
Austria	5,17	4,83	4,75	4,42
Bélgica	2,42	2,92	2,92	2,92
Canadá	4,04	4,67	4,46	4,42
Dinamarca	2,33	2,33	2,33	2,33
España	2,83	2,75	2,83	3,21
Finlandia	1,33	1,17	1,58	1,58
Francia	3,00	3,33	3,46	3,38
Grecia	4,58	3,63	3,29	3,29
Países Bajos	2,33	2,42	2,33	2,33
Portugal	3,04	3,33	3,25	2,50
Noruega	3,13	2,17	2,50	2,50
R. Unido	3,21	2,79	1,67	1,67
Suecia	1,25	1,00	1,00	1,00
UE12+Noruega.....	2,89	2,75	2,73	2,65
EE.UU.	3,92	4,46	4,46	

Fuente: OCDE y elaboración propia.

CUADRO N.º 10

RESTRICCIONES DE ACCESO: DERECHOS EXCLUSIVOS

	1998	2003	2008	2013
Alemania	3,38	4,88	4,88	4,88
Austria	5,63	6,00	6,00	6,00
Bélgica	2,63	3,75	3,38	3,38
Canadá	5,63	4,88	6,00	6,00
Dinamarca	1,50	1,13	1,13	1,50
España	5,63	4,88	6,00	6,00
Finlandia	0,75	1,50	1,88	1,88
Francia	3,00	3,75	4,50	4,50
Grecia	5,25	6,00	6,00	6,00
Noruega	3,38	3,00	3,38	3,38
Países Bajos	1,88	1,88	2,63	3,25
Portugal	4,50	4,88	6,00	6,00
R. Unido	3,38	1,88	1,88	1,88
Suecia	1,13	1,13	1,13	1,13
UE12+Noruega.....	3,15	3,43	3,75	3,75
EE.UU.	5,63	1,88	1,13	

Fuente: OCDE y elaboración propia.

Servicios de la CE, ha elaborado un inventario de reservas de actividad. En la UE existen 800 profesiones reguladas diferentes, con reserva de actividad para profesionales que posean cualificaciones específicas. Profesiones similares en distintos países son objeto de requisitos específicos y diferentes en cada Estado, lo que dificulta el objetivo del mercado único. España ocupa el cuarto lugar en el *ranking* de países europeos con mayor número de profesiones reguladas (192), solo superado en la UE por la República Checa con 385, Eslovenia con 325 y Polonia con 321, (CSES, 2012). El Parlamento Europeo en una resolución del 15 de noviembre de 2011 llama a una reducción en el número de profesiones reguladas (9).

En conclusión, en lo que se refiere a las reservas de actividad apenas se han producido modificaciones con el primer paquete de medidas de reforma del sector servicios, puesto que la Directiva exigía poco, únicamente la revisión de su regulación, y España

apenas lo ha llevado a cabo, lo que ha incrementado la diferencia con respecto a otros países europeos.

3. Prácticas restrictivas

Por si lo anterior fuera poco, no son inhabituales en España las prácticas profesionales que pretenden extender las reservas de actividad más allá incluso del tenor de la propia ley, ya de por sí ineficiente como acabamos de mencionar. Ciertamente, el artículo 5.1 de la Ley Paraguas requiere al menos una norma con rango de ley para establecer cualquier régimen de autorización u obstáculo que dificulte el acceso a la profesión, entre los que se encuentran las reservas de actividad, al afirmar que «*habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen*». Parece que el término ley se utiliza en sentido estricto, esto es, norma con rango de ley, y no en sentido amplio (incluyendo normas reglamentarias), ya que debe recordarse que tales barre-

ras constituyen un obstáculo o límite al ejercicio de la libertad de empresa y de la libre elección de profesión u oficio, que necesitan para su desarrollo norma con rango de ley (artículos 35 y 38 de la Constitución).

Al requerirse una norma con rango de ley para el establecimiento de reservas de actividad, cualquier norma de rango reglamentario o de funcionamiento interno de los colegios profesionales que exija formación adicional o titulación para el ejercicio de determinadas actividades será nula salvo que se limite a reiterar lo preceptuado en una norma con rango de ley. No obstante, su permanencia formal en el texto puede tener efectos reales en el mercado. Así por ejemplo, el Colegio Oficial de Decoradores y Diseñadores de Interiores de Álava exigía para la inscripción una titulación específica, rechazando que los egresados en el título de Proyectos y Dirección de Obras de Decoración se colegiaran en él, lo que sí se permitía en el Colegio de Bizkaia (10). Ciertamente, tal exigencia no constituye una reserva de actividad en sentido estricto, puesto que al no ser obligatoria la colegiación, podrían desempeñar igualmente su profesión. Pero dada la autoridad de la que se reviste a los colegios profesionales y la relevancia que puede tener su pertenencia o no a ellos, mientras el legislador opte por la inadecuada opción de mantener los colegios de no obligatoria colegiación (11), no debería permitirse que los mismos decidiesen con respecto a la titulación requerida para acceder. Permitir esta restricción incide aún más en la desigualdad que supone que un grupo de esos profesionales se agrupe en un Colegio con potestades públicas, y otros en asociaciones privadas, al impedir a muchos

de estos mismos profesionales que puedan elegir entre las dos opciones (12).

En resumen, actualmente son únicamente las normas con rango de ley las que establecen las abundantes reservas de actividad vigentes y las que fijan la definición de *intrusismo profesional*. Por tal debe entenderse la infracción por parte de una persona de la reserva de actividad, es decir, que alguien realice una actividad profesional que requiera por ley una formación o titulación sin poseerla. Por tanto, la referencia del artículo 5 / de la Ley de Colegios Profesionales que atribuye a los colegios la facultad de adoptar las medidas oportunas para evitar el intrusismo profesional, que por cierto se mantiene en el artículo 30.1.e del Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales, debe entenderse que tiene como requisito previo la existencia de una norma con rango de ley.

Y a pesar de ello, existe la tendencia de los profesionales de un sector a arrogarse en exclusiva actividades que realmente la ley no ha circunscrito únicamente a ellos, de forma que en el caso de que exista Colegio Profesional, le solicitan que intervenga ejerciendo esa función de protegerles frente a los supuestos intrusos. Así, en ocasiones, se han realizado algunas actuaciones más o menos conminatorias frente a los supuestos intrusos para que cesen en su actividad, entendiendo que tienen la exclusiva. Es más, en sus propios Estatutos o Códigos Deontológicos se fija incluso cuáles son sus actividades exclusivas sin que ninguna otra persona pueda acceder a ellas, por más que no se amparen en norma con rango de ley. Califican y advierten así a terceros supuestos intrusos de que sus actuaciones constitu-

yen actos de competencia desleal por infracción de normas (artículo 15 de la Ley de Competencia Desleal) (13).

Dado que ni los Estatutos de los colegios profesionales, ni sus normas internas de funcionamiento, ni ninguna norma reglamentaria pueden contener reservas de actividad, no hay infracción de normas, ni competencia desleal ni intrusismo ni actuación ilícita alguna salvo que alguien realice una actividad sin tener la titulación o formación requerida en una norma con rango de ley. Los colegios profesionales se valen de sus ilegales normas internas para amedrentar a posibles competidores, por lo que el regulador debe estar muy pendiente de cómo los colegios ejercen su función de adoptar medidas contra el intrusismo profesional (14). Algo similar sucedió cuando varios colegios de arquitectos y arquitectos técnicos denegaban visados a aquellos proyectos de edificios cuyo uso principal fuera administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural y en el que el correspondiente estudio de seguridad y salud estuviera firmado por otro técnico que no fuera arquitecto o un arquitecto técnico, excluyendo, por tanto, a los peritos e ingenieros técnicos industriales de forma arbitraria, que fueron quienes reclamaron ante la CNC. Tampoco había aquí intrusismo profesional porque la ley no establecía la reserva a favor de los primeros (15).

V. ¿ES POSIBLE UNA REFORMA DEL SISTEMA DE RESERVAS DE ACTIVIDAD?

No obstante todo lo anterior, parece que el APLSCP pretende

dar un paso adelante en la regulación de las reservas de actividad y equipararlas definitivamente a las de otros países europeos para aumentar así la productividad de nuestros servicios profesionales. De hecho, en su memoria reconoce que el complejo sistema español de reservas es «*innecesario y desproporcionado*» y que no supera en muchas ocasiones el test de la necesidad y proporcionalidad, siendo imprescindible que se apliquen de forma estricta los criterios de justificación de las restricciones que para la generalidad de los casos exige la Directiva de Servicios, reconociendo que hasta ahora no se ha hecho ese trabajo (16). Pretende igualmente adaptar todas las exigencias de titulación superior a la nueva situación que se presenta tras la reforma de los planes de estudios universitarios por la implantación del EEES. Téngase en cuenta que ha desaparecido el catálogo cerrado de titulaciones y que cada Universidad ofrece títulos que no siempre tienen la misma denominación y que comprenden diferentes contenidos, por lo que la reforma debe atenerse a las competencias o habilidades que cada egresado se espera adquiera definidas en las memorias de cada titulación, que han sido verificadas por la ANECA.

Para realizar el proceso de reforma, la disposición adicional octava del APLSCP prevé la constitución de la Comisión de Reforma de las Profesiones, coordinada por el Ministerio de Economía y en la que participarían tanto el Ministerio de Educación como ANECA. Su cometido será en primer lugar revisar y evaluar las reservas vigentes existentes elevando un informe al Gobierno con propuestas para su actualización. Además, a partir de su constitución, deberá informar

sobre las propuestas de ley de la Administración General del Estado que pretendan establecer nuevas reservas de funciones. A su vez, la CNMC participará en los trabajos de la Comisión y emitirá informes sobre las propuestas de esta Comisión. En resumen, se abre así la puerta a la definitiva revisión de las reservas de actividad, estableciéndose un control y actualización no solo de las pasadas, sino que también se introduce un mecanismo preventivo para el futuro. Parece así que se incluye para las reservas de actividad en España la idea de la revisión continua. De salir adelante la propuesta, sería muy conveniente que tanto el Gobierno central como los autonómicos o locales atendiesen estas recomendaciones más que a otro tipo de intereses privados corporativos.

Aparte del anterior enfoque positivo de la reforma, el APLSCP mantiene o refuerza, por si cupiera alguna duda, la exigencia de norma con rango de ley para que rija alguna reserva de actividad, entendiendo por tal cualquier «*restricción al acceso basada en cualquier exigencia o límite relativos a la titulación, nivel académico o educativo, formación, capacitación o experiencia que implique la reserva de funciones a favor del poseedor de dicha cualificación*». Así lo recoge el artículo 7 salvo para los supuestos en los que una norma reglamentaria tenga su origen en la transposición de una Directiva comunitaria, atendiendo a que ha habido un control superior previo, recordando además que para establecerla se requieren razones de interés general y que la medida sea proporcional y no discriminatoria, lo que deberá explicarse al aprobarse. En aras de una mayor claridad, añade que «*la norma que establezca restric-*

ciones al acceso a una actividad profesional o una profesión identificará claramente la actividad o profesión a la que se restringe el acceso, haciendo referencia a las funciones que comprende, de manera que no induzca a confusión con otras actividades profesionales o profesiones». Es más, cuando se trate de un título oficial de educación superior, tendrá que ser estatal la ley que apruebe la reserva (artículo 8). La Memoria lo justifica, además de en varias sentencias del TS y del TC, en que es competencia exclusiva del Estado regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (artículo 149.1.30 de la Constitución). Si esto es así, lo lógico es que sea también el Estado quien especifique qué actividades se les puede asignar y cuáles de ellas de forma exclusiva, puesto que quien ha examinado su aprobación y contenido, tendrá mejor información para determinarlo, y por tanto, para establecer la conexión entre los títulos y las atribuciones profesionales a ellos reservadas (17). Por su parte, el artículo 9 remite a la normativa comunitaria sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales si un profesional comunitario quiere ejercer en España (Directiva 2005/36), y el artículo 14.4 se dirige igualmente a esa misma Directiva para regular la libre circulación en lo que se refiere a la reserva de actividad, mucho más obstaculizadora y controladora, acogiéndose a la exclusión que asume y permite la propia Directiva de Servicios. Entendemos que esto se haga así por principios de reciprocidad para evitar que profesionales de otros Estados puedan ejercer ocasionalmente en España más fácilmente que los españoles en otros países comunitarios. No obstante, esto no quiere decir que sea

la solución económicamente más eficiente.

Finalmente, se precisa en la disposición adicional tercera que en la contratación pública, «*siempre que exista una reserva de actividad compartida por varias titulaciones, no se podrá hacer referencia únicamente a una de ellas, debiendo establecerse la reserva en términos de competencias*», y lo mismo se dice cuando requiera visados. De este modo, se evita también que la Administración en su regulación pueda discriminar entre distintas titulaciones que sin embargo desarrollan la misma competencia. La exigencia debe hacerse en términos de competencia habilitadora, por lo que si existen varias titulaciones que incluyen a esta, no podrá nunca discriminarse a ninguna de ellas. Dada la importancia del sector público en la economía en general y en ciertos sectores en particular, el mandato recordatorio nos parece muy conveniente.

Por concluir este apartado, sería conveniente el mantenimiento y aprobación del texto del APLSCP, puesto que se asentarían unos sólidos mimbres para la imprescindible reforma y modernización de las reservas de actividad en España, que debería de concluir con el trabajo de la Comisión para la Reforma de las Profesiones y su toma en consideración por el poder legislativo tanto estatal como autonómico. En su caso, en el período que vaya desde la hipotética aprobación del APLSCP hasta que la Comisión y poder legislativo realicen el trabajo de revisión, la disposición derogatoria Única en sus apartados 3 y 4, declara derogadas todas las reservas de actividad que no se encuentren incluidas en sus listados, lo cual supone una labor clarificadora

digna de agradecer. Todas las no incluidas en el listado perderían vigencia en el mismo momento en que entrase en vigor la ley, lo que supondría ya una criba inicial de reservas de actividad sin necesidad de esperar a las recomendaciones de la Comisión. Ahora bien, dado que la disposición derogatoria es una norma estatal, sus efectos se extienden únicamente a las normas emanadas de la Administración General del Estado, no a las autonómicas ni locales, que no obstante también podrían iniciar el procedimiento de revisión de sus regulaciones sobre reservas de actividad sin esperar a la aprobación del APLSCP ni al informe que pueda realizar la Comisión de Reforma de las Profesiones.

VI. SISTEMA ESPAÑOL DE RESERVAS DE ACTIVIDAD EN INGENIERÍA Y ARQUITECTURA

Si bien en España el sistema de reservas de actividad es en general complejo, mucho más lo es en los sectores de la ingeniería y la arquitectura. A ello ha contribuido sin duda alguna la variedad de titulaciones relacionadas con ambas ramas, que desde hace tiempo ha sido mayor que en otros países. La diferenciación de titulaciones generaba el problema de quererse diferenciar y especializar unas de otras en la práctica, tratando de apropiarse cada una de ellas, a poder ser en exclusiva, de un tipo de actividad que a su vez justificase su existencia. Cada una de estas titulaciones tendía a crear su propio Colegio, que a su vez presionaba al legislador para lograr sus propias reservas de actividad. La voluntad de atribuirse ciertas actividades originaba tensiones entre distintos colegios e incluso entre diferentes titulaciones.

En concreto, por un lado, se tenían que diferenciar las funciones de los ingenieros con respecto a las de los ingenieros técnicos, dada la distinta duración de la titulación; y por las mismas razones las de los arquitectos con las de los arquitectos técnicos. A su vez, tradicionales y recurrentes han sido las discrepancias sobre ciertas actividades de edificación que por costumbre se reservan a arquitectos, pero que parece podrían desempeñar igualmente los ingenieros tanto por el grado de formación como por la realización de funciones similares en otras infraestructuras. Finalmente, la excesiva atomización de titulaciones en el mundo de la ingeniería, al menos a comparación de lo que sucede en otros países, ha provocado eternas discusiones sobre qué funciones debe realizar cada cual.

En el ámbito de la ingeniería, España ocupa el segundo lugar de la UE-13 en número total de reservas de actividad con 21 (solamente superada por Portugal con 48). En arquitectura, España ocupa el segundo lugar de la UE-13 en número total de reservas de actividad con 17 (solamente superada por Alemania con 21). En España los arquitectos tienen reservas de actividad exclusivas y otras compartidas con diferentes ramas de la ingeniería. Las reservas de actividad se centran en edificaciones, trabajos de construcción y permisos de planificación. En cuanto a las competencias compartidas, el grado de confusión es elevado ya que las competencias de arquitectos e ingenieros dependen del tipo de trabajo de construcción y se complica con tareas que son propias de técnicos o grados superiores de ingeniería (18).

A pesar de todo, antes de la reforma de las titulaciones

universitarias para adaptarse al Espacio Europeo de Educación Superior, regía una especie de «calma tensa» entre todos estos profesionales y sus colegios, debido a que se había llegado con el paso del tiempo a ciertos acuerdos y renunciaciones por los que se repartían distintas funciones de forma que todas las profesiones tuvieran un ámbito para sí mismas sin entrometerse a su vez en el de las otras. La estabilidad de la que gozaron las titulaciones universitarias contribuyó sin duda a ello. Se puede decir así que la situación era la de una restricción horizontal de reparto de mercados que sin embargo no podía ser perseguida porque el propio legislador había consolidado ese complejo sistema de reservas de actividad a través de normas legales. Como decíamos, más que basarse en criterios de eficiencia o nivel de formación y capacidad que requiere cada actividad, el sistema era fruto del acuerdo para resolver fricciones entre los propios competidores, desatendiendo el interés público y el del usuario.

No obstante, seguían planteándose algunas fricciones en los ámbitos en los que el acuerdo aún no había quedado del todo cerrado. Así por ejemplo, ante la escasa claridad de algunas normas jurídicas que pretendían recoger alguna reserva. Por ejemplo, para la realización de un proyecto se dice en ocasiones que deberá realizarse por el *técnico competente*, sin aclarar si tienen tal condición las personas tituladas en ingeniería, o en ingeniería técnica, o en arquitectura, o en arquitectura técnica, ni referirse tampoco a ninguna de las ramas o especialidades que cada una de las anteriores presenta. En cualquier caso, pese a que suele ser habitual que cada Colegio reivindique para sí la

actividad en estos casos, tanto la Administración como la jurisprudencia deben ser prudentes al interpretar el ámbito de semejantes expresiones un tanto ambiguas. Dado que la reserva de actividad es una restricción o barrera para el ejercicio de una tarea, debe ser interpretada restrictivamente, al constituir una excepción a los principios de libertad de empresa y ejercicio de profesión y oficio, que por tanto debe justificarse en sólidas necesidades de interés público y que además resulten proporcionales para la consecución de aquél. Esto supone que en caso de duda, habrá que aceptar que la reserva no es exclusiva y que pueden participar en el proyecto todas las personas tituladas que suelen ejercer funciones idénticas o similares.

Tras la adaptación de las titulaciones universitarias al espacio Europeo de Educación Superior, la situación se hace aún más compleja. Todos los grados pasan a tener una duración de cuatro cursos (o tres, desde la reciente reforma), desapareciendo las diplomaturas, por lo que se hace más difícil justificar las diferencias entre ingeniería e ingeniería técnica. Este problema no afecta a la profesión de arquitecto, que sigue manteniendo su anterior estructura con una duración superior. Además, la denominación de los grados responde a la voluntad de la Universidad que los propone, siendo ANECA la encargada de verificarlo y comprobar si la denominación se corresponde con los contenidos. Esto ha supuesto, especialmente en el ámbito de la ingeniería, que surjan nuevos grados que no siempre se corresponden con las denominaciones anteriores, y que para contenidos similares, existan en España distintos grados con diferentes denominacio-

nes, lo que hace más complicado aún determinar cuáles de ellas entran o no en el ámbito de una reserva de actividad. Así, existen actualmente en España 17 ramas de ingeniería con 171 denominaciones distintas para grados en ingeniería y resulta difícil delimitar las actividades de cada uno, lo que da lugar a solapamientos e incertidumbre legal.

Estas nuevas realidades han roto el equilibrio o reparto de mercado que regía anteriormente, puesto que no son claras las equiparaciones entre titulaciones anteriores y las nuevas, ni tampoco entre las diferentes especialidades o denominaciones. Ni siquiera las que se denominan de forma similar tienen que tener un núcleo sustancialmente común, a diferencia de lo que sucedía antes. No existe en la actualidad un listado de titulaciones elaborado por el Ministerio con un tronco común a todas ellas, sino que cada Universidad realiza su propuesta, con los contenidos que estime convenientes según sus recursos, y con la denominación que piensa resulte más adecuada. Será ANECA la que verifique o no la propuesta en función de la estructura de la titulación, su planificación y los recursos que para su implantación posea la Universidad. La falta de equivalencias ha reabierto la guerra entre los distintos colegios profesionales de Arquitectos e Ingenieros para atribuirse la equivalencia de las distintas reservas de actividad. Un repaso a la jurisprudencia da cuenta de ello, al abundar recursos ante los Tribunales de Corporaciones de arquitectos e ingenieros sobre planes de estudios, por entender que están invadiendo competencias exclusivas propias. Especialmente beligerante han sido los arquitectos técnicos contra determinadas titulaciones de in-

geniería en las que se pretendía adquirir competencias relacionadas con la edificación que hasta ahora se concedían en exclusiva a aquéllos (19).

En definitiva, si ya la situación anterior era compleja, la reforma universitaria ha introducido mayor nivel de incertidumbre, puesto que ante la lucha desatada entre colegios, el legislador no se ha atrevido aún a actuar y renovar o adaptar las reservas de actividad a la nueva realidad universitaria (20). El CSES (2012) señala que uno de los problemas en España es que incluso no está claro cuáles son las reservas de actividad de las profesiones. En el caso de las ingenierías las reservas de actividad están redactadas de una manera muy general, lo que da lugar a disputas legales con respecto a la delimitación de las reservas de actividad entre diferentes especialidades (21). La falta de claridad de la legislación española en este punto es incluso reconocida por el Ministerio de Economía (22). Urge, por tanto, una clarificación al respecto.

Mientras tanto, con el régimen vigente, el criterio determinante para saber si los profesionales que han cursado una titulación del Espacio Europeo de Educación Superior pueden realizar o no una determinada actividad, será el de las competencias que los egresados se supone adquieren en la misma, que presumiblemente han sido comprobadas y verificadas por ANECA, independientemente de la denominación de la titulación. Si en la memoria se asegura que adquieren cierta competencia, tendrán la puerta abierta al ejercicio de esa actividad; si no es así, en cambio, no, por más que su denominación oficial pueda indicar lo contrario (23). Por otro lado, la jurisprudencia también

ha concluido con razón, que si bien las universidades disponen de libertad para elegir la denominación de sus títulos, estas no pueden inducir a engaño o generar confusión. Esto es, que si en la denominación se menciona la palabra edificación, pero el título no garantiza que sus egresados adquieran competencias relacionadas con la misma, no podrá incluirse la palabra «edificación». La razón es proteger tanto a las y los estudiantes que pueden elegirla pensando que les va a preparar para el ejercicio de ciertas actividades que no podrán desempeñar; así como al propio cliente que va a solicitar sus servicios pensando que la persona tiene unas capacidades para las que en realidad el título no habilita (24).

VII. EVALUACIÓN DEL SISTEMA ESPAÑOL DE RESERVAS DE ACTIVIDAD EN INGENIERÍA Y ARQUITECTURA

Del epígrafe anterior queda claro que urge una simplificación y racionalización del sistema de reservas de actividad en nuestro país. Este no responde a los criterios de imperioso interés general y proporcionalidad que exige la Directiva de Servicios ni las más elementales razones de eficiencia. Como consecuencia, se reduce el número de competidores y se compartimentan los mercados de ingeniería y arquitectura sin que en la gran mayoría de ocasiones se obtenga una mayor seguridad a cambio y sí un aumento de precios. En definitiva, en muchas ocasiones las reservas o bien no responden directamente a un interés público, o bien no son proporcionales para la consecución del que se invoca, al existir medios mucho menos restrictivos y nocivos para obtener

idéntico resultado. La conclusión resulta sencilla si comparamos nuestro sistema con los de otros países de nuestro entorno. El número de grados, másteres o titulaciones y especialidades es muy superior en España, lo que ha generado que haya un reparto de funciones entre distintos titulados cuando en ocasiones la práctica no requiere dicha especialización. La estabilidad de los edificios e infraestructuras no resulta peor en otros países que sin embargo no tienen ese grado de especialización, o al menos, no ese número tan elevado de reservas de actividad. Si la seguridad o el interés público no están amenazados en esos países, queda probado que muchas de las reservas de actividad vigentes en España son innecesarias y por tanto ineficientes y perjudiciales para el interés público.

De hecho, personas que han estudiado en nuestro país una titulación universitaria en ingeniería o arquitectura similar o equiparable a la de otro país de la UE, no podrán legalmente realizar las mismas funciones que estos últimos, puesto que las reservas de actividad vigentes en España se lo impiden, por más que sea discutible que carezcan de preparación para ellas. Y no olvidemos que en aplicación de la Directiva de Servicios, cuando nuestros profesionales deseen establecerse o circular libremente por otro país comunitario, solo podrán realizar las actividades que en España se le permiten y no el resto. En cambio, cuando a nuestro país acuden esas personas que han recibido una formación similar, se les deberá reconocer capacidad para realizar todas las actividades que la titulación obtenida les permite en su país, que son más de las que pueden realizar los españoles. Esto es, no cabe negar a un profesional comunitario que pue-

da realizar una determinada actividad en su país, la posibilidad de ejercerla en España bajo la excusa de que tampoco los titulados en un grado equivalente en España puedan realizarla (25). Esto coloca a nuestros egresados en una posición de evidente inferioridad al competir con los de otros países comunitarios, lo que constituye un argumento adicional para tomar como modelo el del resto de países europeos cuando el legislador se decida a reformar el sistema de reservas (26).

Parece precisamente que el APLSCP pretendía esta simplificación y racionalización. En las dos primeras versiones del mismo, la intención era constituir dos comisiones diferentes. Una primera más genérica de reforma de las profesiones, con el objetivo de revisar todas las reservas de actividad, en la que iban a estar los ministerios afectados, ANECA y la CNMC. La segunda, más específica, sobre profesiones relacionadas con la arquitectura e ingeniería, al objeto de abordar la especial complejidad de las reservas de actividad en estas profesiones, y que debía elevar un informe y una propuesta a la Comisión de Reforma de las Profesiones después de escuchar a todas las corporaciones que quisieran realizar alegaciones. Dado que en este proceso de revisión participarían todos los agentes implicados, y que en última instancia iban a decidir tanto los ministerios, como ANECA y la CNMC, defensores todos del interés público y del mercado eficiente, se podría pensar que el nuevo sistema podría tener un resultado positivo si nos atenemos a los parámetros de necesidad, eficiencia y proporcionalidad exigidos en la Directiva de Servicios y la Ley Paraguas. Y ese buen resultado podría llevarnos a una convergencia con Europa que beneficiase tanto a los usuarios como a la propia

capacidad de competir de nuestros profesionales con respecto a otros comunitarios. Sin duda, esta vía de trabajo es la adecuada para el futuro.

En cambio, debe criticarse que en la última versión del APLSCP se haya atendido a una de las mayores reivindicaciones de los colegios de Arquitectos y Arquitectos Técnicos, cual es la de mantener sus reservas de actividad establecidas en la Ley de Edificación dejando en cualquier caso al margen a cualquier especialidad de la ingeniería. Efectivamente, de la Comisión específica inicialmente prevista para ingeniería y arquitectura, se han suprimido las profesiones relacionadas con la arquitectura y se han mantenido las reservas de la Ley de Edificación, lo que no resulta justificable desde el punto de vista del interés público. Esto nos aleja de muchos países europeos, en los que determinadas funciones relacionadas con la edificación pueden ser realizadas por algunos ingenieros. De hecho, desempeñan actividades similares en otras edificaciones que en ocasiones son más complejas aún, lo que prueba la ausencia de necesidad de la reserva. De igual modo, nos aleja del modelo europeo y sitúa a muchos profesionales de la ingeniería en inferioridad de condiciones al competir con sus colegas europeos, que en cualquier caso, no se olvide, podrán realizar tales actividades en España siempre que las puedan realizar en su país de origen.

Finalmente, no estaría de más que cuando ANECA revise, en su caso, las titulaciones de Ingeniería y Arquitectura, ponga especial énfasis en la comprobación y definición de las competencias que los egresados van a adquirir, en la medida en que será eso lo determinante para concluir si pueden

acceder o no a una actividad concreta. Y que las universidades, al presentar sus propuestas tengan igualmente presente la especial relevancia de la definición de las mismas en estos ámbitos y se aseguren que la planificación del título garantiza su consecución, huyendo de la excesiva atomización y especialización, especialmente a nivel de Grado.

VIII. CONCLUSIONES

El sector de servicios profesionales se caracteriza por un exceso de regulación y una gran atomización de la estructura productiva, siendo España uno de los países europeos con indicadores de regulación más elevados y con mayor peso de las microempresas. Por ello parece urgente tomar medidas que reduzcan las restricciones al ejercicio y al acceso a los servicios profesionales, dado que la reducción en los indicadores de regulación está asociada a mayor empleo y productividad en el sector. Por otra parte, eliminar las restricciones al tamaño empresarial aumentaría la eficiencia facilitando el aprovechamiento de las economías de escala.

Aunque la transposición de la Directiva de Servicios ha supuesto un paso importante en la mejora de la regulación de los servicios profesionales tanto en restricciones al acceso como en el ejercicio, quedan importantes cuestiones a mejorar. Una de las más preocupantes es, sin duda, las reservas de actividad, siendo España uno de los países de la UE que presenta unos índices más altos. Su imposición elimina el aprovechamiento de las economías de alcance, que permitirían a las empresas del sector aumentar su actividad ofreciendo sus servicios en actividades re-

lacionadas. Esta fragmentación de mercados otorga a los profesionales ya instalados un poder de monopolio sin amenaza de entrada proveniente de profesionales con conocimientos similares, lo que desincentiva la innovación, baja la productividad y sube los precios. Es por esto que deben justificarse por necesidades de protección a la persona consumidora, salud pública o seguridad, o bien por el carácter de servicio público de la propia actividad, lo que en el caso español no se da en muchas ocasiones. Efectivamente, en nuestro país el sistema de reservas de actividad es complejo y confuso, y son habituales las prácticas profesionales, especialmente impulsadas por los Colegios, de pretender ampliar el ámbito de esas reservas más allá del propio tenor literal de la ley, lo que debe evitarse por tratarse de una norma restrictiva o excepcional. Idéntica práctica sigue en ocasiones la Administración Pública cuando saca a concurso público la prestación de determinados servicios.

El problema es particularmente grave en las actividades relacionadas con la ingeniería y arquitectura. La excesiva atomización de titulaciones universitarias en comparación con otros países ha provocado que cada una de ellas pretenda tener asignadas en exclusiva determinadas funciones, lo que ha sido consentido por el legislador fragmentándose tales actividades en distintos mercados que no se corresponden con lo regulado en otros países de la UE. El cambio del sistema de titulaciones universitarias que se ha producido recientemente ha agravado el problema y generado una elevada confusión por no quedar claras las equiparaciones. Además, el sistema perjudica a nuestros titulados. Efectivamente,

personas que han estudiado en nuestro país una titulación universitaria en ingeniería o arquitectura similar o equiparable a la de otro país de la UE, no podrán legalmente realizar las mismas funciones que estos últimos ni en España ni en otro país de la UE, puesto que las reservas de actividad vigentes en España se lo impiden, por más que sea discutible que carezcan de preparación para ellas. En cambio, cuando a nuestro país acuden esas personas que han recibido una formación similar, se les deberá reconocer capacidad para realizar todas las actividades que la titulación obtenida les permite en su país, que son más de las que pueden realizar los españoles.

NOTAS

(*) Agradecemos la ayuda financiera del Ministerio (ECO2012-35820), el Gobierno Vasco (DEUI, IT783-13 y IT862-13), Funcas y la UPV/EHU (UFI 11/46 BETS).

(1) En 2011, el sector de servicios profesionales en Estados Unidos agrupaba a 760.000 empresas con ingresos de 1,3 billones de dólares y empleaba a 7,8 millones de personas.

(2) La productividad del trabajo se define como el cociente entre el valor añadido a coste de los factores y el personal ocupado. La productividad ajustada del trabajo (porcentaje) es el cociente entre la productividad del trabajo y el coste salarial medio, multiplicado por 100.

(3) Para más detalles sobre la construcción de los IRA véase CSES (2012).

(4) Véase ARRUÑADA (1992).

(5) *Memoria del Análisis del Impacto Normativo del Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales*: 16.

(6) Véase el *Informe CNC sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios*, p. 19, 54-55; *Informe de la CNMC realizado al Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales*, p. 10; *Informe UE sobre reservas de actividad*: 8-9.

(7) Problema que evidencia la *Memoria del Análisis del Impacto Normativo del*

Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales: 11-12 y 66-67.

(8) Así, por ejemplo, en 2009 una Decisión de la Comisión rechazó una petición de la República Checa que pretendía, para autorizar el acceso al mercado, establecer pruebas que acreditaran si existían diferencias entre la formación de otros profesionales comunitarios y los de dicho país.

(9) EP Resolution – 2011/2014 (INI).

(10) Expediente 01/2010 del Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia.

(11) Al respecto, CIARRETA/ESPINOSA/ZURIMENDI, *Servicios profesionales en España: ¿Reforma imposible?*, Aranzadi, Navarra, 2015, pp. 92 y ss.

(12) *Informe CNC sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios*, p. 54.

(13) Así, por ejemplo, en la Resolución TDC 4-3-1998 (Expediente 415/97, Abogados Pamplona), se conoce de un caso en el que el Colegio de Abogados de Pamplona apercibió por carta a una economista por dedicarse a asesorar sobre la impugnación de multas, publicitando tal actividad, acusándola de intrusismo profesional.

(14) *Informe CNC sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios*, p. 52-53. Por otra parte, hay que valorar positivamente el art. 41.2.b del Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales, que en materia de competencia desleal y de intrusismo profesional, obliga a los Estatutos Generales de la organización colegial a remitirse a la legislación aplicable. Debemos entender que también los particulares o específicos de cada Colegio deben hacerlo.

(15) Expediente CNC S/0002/07, Consejo de Arquitectos.

(16) *Memoria del análisis del impacto normativo del APLSCP*, p. 65-66. Si bien se comparten las reflexiones realizadas por la Memoria en esas páginas, hay que matizar que la revisión de la normativa de reservas de actividad sí que era requerida en la Directiva de Servicios para el libre establecimiento, permitiéndose eso sí utilizar el procedimiento de reconocimiento de titulaciones de la Directiva 2005/36. Únicamente se excluía de la Directiva de Servicios para las reservas de actividad los preceptos relativos a la libre circulación, lo que por cierto, se sigue haciendo en el artículo 14.4 del APLSCP por razones de reciprocidad.

(17) *Memoria del análisis del impacto normativo del APLSCP*, p. 67 a 69.

(18) Hay además algunas reservas de actividad compartidas con otros profesionales como los topógrafos.

(19) Véanse, por ejemplo, STS 9-3-2010, STS 11-7-2011, 17-9-2012, STS 16-1-2013, STS 11-10-2013, STS 24-9-2014, STSJ Galicia 7-2-2013.

(20) Con razón el *Informe UE sobre reservas de actividad* califica al español como muy confuso: 8-9.

(21) Véase, por ejemplo, la STS 20-2-2012, en cuyo fundamento de derecho se proclama que «con carácter general la jurisprudencia de esta Sala viene manteniendo que no puede partirse del principio de una rigurosa exclusividad a propósito de la competencia de los profesionales técnicos, ni se pueden reservar por principio ámbitos excluyentes a una profesión, y aun cuando cabe la posibilidad de que una actividad concreta pueda atribuirse, por su especificidad, a los profesionales directamente concernidos, esta posibilidad debe ser valorada restrictivamente, toda vez que la regla general sigue siendo la de rechazo de esa exclusividad» continua «la jurisprudencia ha declarado con reiteración que frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad», basándose en la existencia de base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas.

(22) En la propia redacción del APLSCP se indica «La ausencia de una ley que estableciera un marco general de los servicios profesionales ha llevado a una copiosa regulación, fragmentaria, obsoleta, excesiva y que no ha evitado la conflictividad entre profesionales».

(23) STS 16-1-2013, STSJ Galicia 7-2-2013.

(24) STS 11-12-2012, STS 28-1-2014, STS 24-9-2014.

(25) STJUE 21-2-2013.

(26) Así lo reivindica, por ejemplo, la Asociación de Jóvenes Ingenieros Industriales en su *Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Profesionales*, 28-2-2011, pp. 9 y ss.

REFERENCIAS

ASOCIACIÓN DE JÓVENES INGENIEROS INDUSTRIALES, «Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Profesionales», 2011.

ARRUÑADA, B., (1992), «Profesionales del Monopolio», *Revista de Economía*, 14.

COMISIÓN EUROPEA, *Providing the inventory of reserves of activities linked to professional qualifications in 13 Member States and assessing their economic impact*, DG Internal Market and Services. Centre for Strategy and Evaluation Services, 2012.

COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA, *Informe de la CNC sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva Europea de Servicios*: 1-107, 2008.

<p>COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, <i>Informe de la CNMC realizado al Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales</i>: 1-35, 2013.</p> <p>EP RESOLUTION – 2011/2014 (INI).</p> <p>EUROSTAT (2008), <i>Structural Business Statistics – legal Services</i>, http://ec.europa.eu/eurostat/web/structural-business-statistics/data/main-tables.</p>	<p>EUROSTAT (2013), <i>Professional, scientific and technical activity statistics - NACE Rev. 2</i>.</p> <p>INE (2010), <i>Indicadores de actividad del sector servicios (IAS)</i>, base 2010, nota metodológica, marzo.</p> <p>MEMORIA DEL ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS Y COLEGIOS PROFESIONALES DE 20 DE DICIEMBRE DE 2013, p. 16.</p>	<p>ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS, OCDE (2013), <i>Indicators of Product Market Regulation</i>, http://www.oecd.org/eco/pmr</p> <p>ZURIMENDI, A.; ESPINOSA, M.P., y CIARRETA, A. (2015), «Servicios Profesionales en España ¿Reforma Imposible?» Ed. Thomson Reuters Aranzadi.</p>
---	---	--