

ES

NOT TO BE PUBLISHED

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 9.2.2004
COM(2004) 83 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Informe sobre la competencia en los servicios profesionales

Informe sobre la competencia en los servicios profesionales

<u>Sumario</u>	4
<u>1. Introducción y ámbito de aplicación</u>	6
<u>2. Antecedentes</u>	7
<u>2.1. Contexto general</u>	7
<u>2.2. La importancia de los servicios profesionales para la economía de la UE</u>	7
<u>3. Acción de la Comisión en el ámbito de la competencia en los servicios profesionales</u>	8
<u>4. Regulación restrictiva de las profesiones liberales</u>	10
<u>4.1. Fijación de precios</u>	11
<u>4.2. Precios recomendados</u>	13
<u>4.3. Restricciones publicitarias</u>	13
<u>4.4. Restricciones al acceso al ejercicio y actividades reservadas</u>	15
<u>4.5. Regulación de la estructura empresarial</u>	17
<u>5. Posible aplicación de las normas comunitarias de competencia</u>	18
<u>5.1. Responsabilidad de los miembros de las profesiones</u>	18
<u>5.2. Responsabilidad de los Estados miembros</u>	22
<u>6. Próximas etapas hacia la modernización</u>	23
<u>6.1. Revisión de las normas vigentes por los reguladores</u>	23
<u>6.2. Aplicación en la Red europea de competencia</u>	24
<u>6.3. Observaciones finales</u>	25

SUMARIO

Las profesiones liberales son ocupaciones que requieren una formación especial en artes o ciencias liberales. El presente informe se centra en las profesiones que la Comisión ha analizado hasta la fecha con cierto detalle, especialmente las de abogado, notario, contable, arquitecto, ingeniero y farmacéutico. El sector se caracteriza en general por un alto nivel de regulación, ya sea en forma de normativas estatales o de autorregulación de las organizaciones profesionales. El principal objetivo del presente informe consiste en exponer la opinión de la Comisión, desde el punto de vista de la competencia, sobre las posibilidades de reforma o de modernización de las normas profesionales específicas.

El Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 adoptó un programa de reforma económica con el objetivo de hacer que en 2010 la UE se convirtiera en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo. Los servicios profesionales juegan un papel importante en la mejora de la competitividad de la economía europea ya que constituyen aportaciones para la economía y la actividad empresarial, de tal modo que su calidad y competitividad producen importantes efectos colaterales. Los servicios profesionales también son importantes debido a su importancia directa para los consumidores.

Existen cinco categorías principales de regulaciones potencialmente restrictivas de las profesiones de la UE: (i) fijación de precios, (ii) precios recomendados, (iii) regulación de la publicidad, (iv) requisitos de entrada y derechos reservados, y (v) normativas que rigen la estructura empresarial y las prácticas multidisciplinares.

Por una parte, un significativo número de investigaciones empíricas muestra los efectos negativos que las regulaciones restrictivas excesivas o anticuadas pueden tener para los consumidores. Tales regulaciones pueden eliminar o limitar la competencia entre prestadores de servicios y reducir, por lo tanto, los incentivos para que los profesionales trabajen con una buena relación coste-eficacia y a precios menores y para que mejoren su calidad u ofrezcan servicios innovadores.

Por otra parte, tres son esencialmente las razones por las que puede ser necesaria una cierta regulación de los servicios profesionales: la asimetría de la información entre clientes y prestadores de servicios, ya que una característica típica de los servicios profesionales es que los profesionales deben poseer un elevado nivel de conocimientos técnicos que los consumidores pueden no tener; las externalidades, ya que estos servicios pueden repercutir sobre terceros; y el hecho de que se considere que ciertos servicios profesionales producen “bienes públicos” que son valiosos para la sociedad en general. Así pues, quienes abogan por las regulaciones restrictivas sostienen que tales regulaciones pretenden mantener la calidad de los servicios profesionales y proteger a los consumidores contra la negligencia profesional.

Si bien la Comisión reconoce que una cierta regulación en este sector está justificada, cree que en algunos casos se podrían y se deberían utilizar instrumentos más favorables a la competencia en lugar de ciertas normas tradicionales restrictivas.

Desde el punto de vista del Derecho comunitario de competencia, es necesario distinguir entre la posible responsabilidad de las organizaciones profesionales y la de los Estados miembros.

Las regulaciones adoptadas por las organizaciones profesionales son decisiones de asociaciones de empresas que pueden infringir la prohibición contenida en el artículo 81 CE. Sin embargo, quedan fuera de esta prohibición las regulaciones que son objetivamente

necesarias para garantizar la práctica adecuada de la profesión, según esté organizada en el Estado miembro correspondiente.

Una regulación estatal que impone o propicia una conducta anticompetitiva o que refuerza sus efectos, infringe la letra g) del apartado 1 del artículo 3 CE, el apartado 2 del artículo 10 CE y el artículo 81 CE. Cuando la administración delega su poder de decisión política en una asociación profesional sin las salvaguardias suficientes, es decir, sin indicar claramente los objetivos de interés público que se deben respetar, sin poder pronunciarse en última instancia y sin mantener el control sobre la aplicación, el Estado miembro también puede ser responsable de cualquier infracción resultante.

En definitiva, en opinión de la Comisión, siempre que se examine una regulación profesional debería aplicarse un criterio de proporcionalidad. Las normas deben ser objetivamente necesarias para lograr un objetivo de interés público claramente articulado y legítimo y deben ser el mecanismo menos restrictivo de la competencia para lograr ese objetivo. Tales normas redundan por igual en aras de los intereses de los usuarios y de los profesionales.

La Comisión invita a todos los interesados a realizar un esfuerzo conjunto para reformar o eliminar aquellas normas que carezcan de justificación. Se invita a las autoridades reguladoras de los Estados miembros y a las organizaciones profesionales a revisar las normas existentes teniendo en cuenta si dichas normas son necesarias para el interés público, si son proporcionales y si están justificadas. La Comisión también sugiere examinar junto con todos los interesados la necesidad de establecer unos mecanismos complementarios que redunden en beneficio de la competencia y mejoren la transparencia con objeto de reforzar los derechos y el poder de los consumidores.

A partir de mayo de 2004, desde el punto de vista de la aplicación de la normativa, las autoridades nacionales de competencia y los tribunales nacionales tendrán un papel más prominente en la evaluación de la legalidad de las normas y regulaciones de las profesiones. En la medida en que las restricciones de competencia tengan su centro de gravedad en un Estado miembro, la aplicación administrativa de las normas comunitarias de competencia a las profesiones liberales corresponderá principalmente a las autoridades nacionales de competencia. No obstante, la Comisión también seguirá analizando los asuntos cuando lo considere conveniente. Se garantizará la aplicación coherente de los artículos 81 y 82 mediante la coordinación en la Red Europea de Competencia.

La Comisión informará en 2005 sobre los avances registrados en la eliminación de las normas restrictivas e injustificadas.

1. INTRODUCCIÓN Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

1. Las profesiones liberales son ocupaciones que requieren una formación especial en artes o ciencias liberales, por ejemplo los abogados, notarios, ingenieros, arquitectos, contables y farmacéuticos. El sector se caracteriza en general por un alto nivel de regulación, ya sea en forma de normativas estatales o de autorregulación de las organizaciones profesionales. Esta regulación puede referirse, entre otras cosas, al número de profesionales ejercientes de la profesión; a los honorarios que pueden cobrar los profesionales y a las tarifas permitidas (por ejemplo los pactos de cuota litis); a la estructura organizativa de las empresas de servicios profesionales; a su capacidad para hacer publicidad; y a las actividades reservadas a los miembros de la profesión.
2. Por lo que se refiere a la autorregulación por las organizaciones profesionales, el apartado 1 del artículo 81 del Tratado CE prohíbe ‘todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado común’.
3. Por lo que se refiere a la regulación estatal, el apartado 2 del artículo 10 del Tratado CE prohíbe las medidas de los Estados miembros que puedan poner en peligro la realización de los fines del Tratado. Leídas conjuntamente con la letra g) del apartado 1 del artículo 3 CE (que hace referencia al objetivo de un régimen de competencia sin falseamiento en el mercado interior) y con el artículo 81 CE, estas disposiciones exigen que los Estados miembros no promulguen ni mantengan en vigor medidas, aunque sean de carácter legislativo o regulador, que priven de eficacia a las normas de competencia aplicables a las empresas.
4. Por este motivo, existe una posible tensión entre, por una parte, la necesidad de un cierto nivel de regulación de estas profesiones y, por otra, las normas de competencia del Tratado.
5. El objetivo de este informe es determinar las razones de la necesidad de actuación en el ámbito de las profesiones desde el punto de vista de la competencia (sección 2), informar sobre las acciones que la Comisión ha realizado hasta el momento (sección 3), presentar las conclusiones intermedias de la Comisión en lo que respecta a las restricciones más importantes y a sus presuntas justificaciones en aras del interés público (sección 4) y en lo que respecta al marco jurídico comunitario aplicable al análisis de esas restricciones (sección 5) y, finalmente, proponer una futura línea de acción para propiciar la eliminación de las restricciones injustificadas (sección 6).
6. Este informe se centra solamente en las profesiones analizadas hasta la fecha con cierto detalle, especialmente las de abogado, notario, contable, arquitecto, ingeniero y farmacéutico. Se podría llegar a conclusiones similares con respecto a las profesiones afines existentes (por ejemplo, asesores fiscales, agentes de la propiedad inmobiliaria). El presente informe no abarca las profesiones médicasⁱ. Por otra parte, la Comisión ha limitado hasta ahora su estudio a los actuales 15 Estados miembros de la UE.

7. Dado que la Comisión considera que se pueden lograr avances importantes utilizando otros mecanismos, no examina en esta fase el posible uso del artículo 86 CE. La Comisión tampoco considera necesario ocuparse en este informe de la posible aplicación del artículo 82 CE o del Reglamento sobre concentracionesⁱⁱ.

2. ANTECEDENTES

2.1. Contexto general

8. El Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 adoptó un programa de reforma económica con el objetivo de hacer que en 2010 la UE se convirtiera en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo. A este respecto, el Consejo Europeo resaltó el papel fundamental de los servicios en la economía y su capacidad de contribuir al crecimiento y al empleo.
9. Los servicios son el principal motor del crecimiento en la UE y representan un 54% del PIBⁱⁱⁱ y un 67% de los puestos de trabajo. Una parte clave del programa de Lisboa es, por lo tanto, la "Estrategia para el mercado interior de servicios" que aspira a crear un mercado interior plenamente operativo para todos los prestadores de servicios^{iv}. En ese contexto, la Comisión acaba de adoptar una propuesta de Directiva sobre los servicios en el mercado interior^v, que incluye los servicios profesionales, basada en una combinación de reconocimiento recíproco, cooperación administrativa, armonización cuando sea estrictamente necesario y fomento de la autorregulación. Por lo que se refiere a las profesiones reguladas, esta propuesta constituye un complemento de la propuesta de Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales^{vi} adoptada por la Comisión en marzo de 2002, cuya primera lectura aún no ha finalizado. Esta propuesta consolida y mejora el vigente régimen de reconocimiento mutuo de cualificaciones profesionales y abarca una serie de aspectos paralelos, incluida la simplificación de la prestación de servicios transfronterizos. El Parlamento Europeo también ha reconocido la importancia de los servicios profesionales^{vii}.
10. La reciente Comunicación de la Comisión sobre la competitividad de los servicios relacionados con la empresa y su contribución a la buena marcha de las empresas europeas^{viii} resalta la contribución de los servicios relacionados con la actividad empresarial y, en especial, de los servicios relacionados con la empresa intensivos en conocimiento, a los objetivos de Lisboa de crecimiento del empleo y la competitividad de la economía europea. Las medidas propuestas en la Comunicación incluyen el fomento de la formación continua y la actualización de la capacitación, la integración de las TIC en los procesos empresariales con objeto de mejorar la productividad y el fomento de la calidad del servicio y de la aplicación de standards voluntarios para la prestación transfronteriza de servicios.

2.2. La importancia de los servicios profesionales para la economía de la UE

11. Los servicios profesionales desempeñan un papel importante en la mejora de la competitividad de la economía europea. No se dispone de datos exactos sobre el sector, pero probablemente se podría considerar que un tercio del empleo en 'otros servicios a las empresas' corresponde a servicios profesionales^{ix}. En 2002, el número de puestos de trabajo en otras actividades económicas fue superior a diez millones de personas en la UE, lo que representa hasta un 6,4% de la mano de obra; sin embargo, el número de trabajadores cualificados era desproporcionadamente mayor, ya que

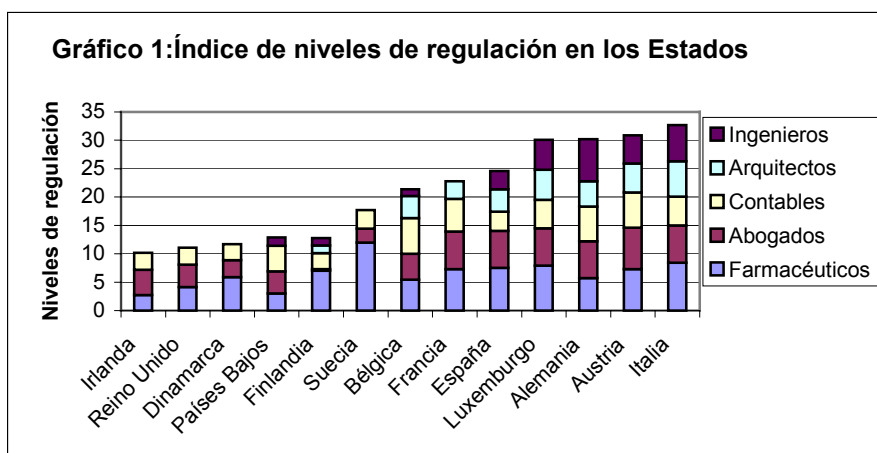
suponía un 10% del total de empleos cualificados^x. El volumen de negocios del sector fue de aproximadamente de 980.000 millones de € y creó cerca de 500.000 millones del valor añadido total en la UE de 15 Estados miembros en 2001. Además es un sector en crecimiento: el volumen de negocios de la rúbrica ‘otros servicios a las empresas’ creció hasta alcanzar la cifra record del 5% en la primera mitad de 2003, mientras que el empleo creció en un 0,7%^{xi}.

12. Además, los servicios profesionales contribuyen considerablemente a la economía y a la actividad empresarial, de tal modo que su calidad y competitividad producen efectos colaterales que abarcan a todos los sectores económicos. La autoridad de defensa de la competencia italiana ha calculado que en Italia una media del 6% de los costes de las empresas exportadoras corresponde a los servicios profesionales. Por lo tanto, una mayor variedad de precios y de calidades, así como una mayor innovación en los servicios profesionales, podrían contribuir en gran medida a mejorar la competitividad de las empresas europeas y a impulsar el crecimiento del PIB en la UE.
13. Los servicios profesionales también son importantes debido a su importancia directa para los consumidores. Cabe prever que a corto plazo la competencia en el sector de los servicios profesionales seguirá siendo principalmente de carácter local. Una mayor variedad de servicios disponibles y de los precios de los mismos hace posible que los usuarios elijan por sí mismos la combinación de precio y calidad que se ajusta mejor a sus necesidades.
14. Los datos de un estudio reciente sobre el impacto económico de la regulación en el ámbito de las profesiones liberales en los diversos Estados miembros encargado por la DG Competencia^{xii}, parecen indicar que un bajo nivel de regulación no es un obstáculo sino más bien un acicate para la creación global de riqueza. En los países con bajos niveles de regulación, el número de profesionales ejercientes que generan un volumen de negocios global relativamente más alto es proporcionalmente mayor.

3. ACCIÓN DE LA COMISIÓN EN EL ÁMBITO DE LA COMPETENCIA EN LOS SERVICIOS PROFESIONALES

15. Con objeto de entender mejor la regulación de las profesiones liberales y sus efectos, la Comisión realizó en 2002 y 2003 un importante ejercicio de inventario.
16. En primer lugar, con objeto de obtener información estructurada sobre diversos regímenes reguladores y sobre sus efectos económicos, la Dirección General de Competencia encargó en 2002 el estudio independiente antes citado que se publicó en Internet en marzo de 2003. Dicho estudio reveló unos niveles de regulación considerablemente distintos según los Estados miembros y también según las diversas profesiones (cuadro 1). También llegó a la conclusión de que nada indicaba que los mercados de los países relativamente menos regulados funcionasen de forma incorrecta. Al contrario, la conclusión del estudio era que una mayor libertad en las profesiones facilitaría una mayor creación de riqueza en general.
17. En segundo lugar y como continuación del estudio, los servicios de la Comisión efectuaron, el 27 de marzo, una invitación a presentar observaciones sobre la ["Regulación de las profesiones liberales y sus efectos"](#). Se publicó en Internet^{xiii} una descripción de las casi 250 respuestas recibidas, así como de las normas y regulaciones existentes en los 15 Estados miembros. El ejercicio de inventario

concluyó con una conferencia sobre la Regulación de los servicios profesionales celebrada el 28 de octubre en Bruselas, en la que participaron 260 representantes de los profesionales, sus clientes, las organizaciones de consumidores, las autoridades de competencia, los responsables políticos así como del mundo académico.



Fuente: Estudio IHS.

Nota: No se incluyen Grecia y Portugal ya que se carece de datos sobre ciertas profesiones.

18. Durante y después del ejercicio de inventario, la Comisión cooperó estrechamente con otras autoridades de competencia. Por ejemplo, la regulación de los servicios profesionales fue objeto de debate en la reunión entre los directores generales de las autoridades nacionales de competencia celebrada los días 18 de junio y 19 de noviembre de 2003. En noviembre de 2003 se celebró una reunión con expertos de las autoridades nacionales de competencia para discutir un enfoque común en este ámbito.
19. El ejercicio de inventario permitió a la Comisión evaluar las diversas deficiencias que existían en estos sectores y las distintas respuestas que se daba a las mismas en los diferentes regímenes reguladores. Las distintas partes afectadas también aportaron nuevos elementos al debate, tales como las variopintas sensibilidades culturales y la necesidad de potenciar el papel de los consumidores.
20. La Comisión continuó simultáneamente su consabido examen de los casos que se le presentaban. Diez años después de su primera decisión en la que condenaba las tarifas fijas en concepto de servicios profesionales – en ese caso se trataba de los prestados por los agentes de aduanas italianos^{xiv} – la Comisión comprueba con decepción que todavía subsisten los niveles de precios mínimos. Por este motivo, el 3 de noviembre de 2003 envió al Colegio belga de arquitectos un pliego de cargos informándole de que su baremo de honorarios mínimos recomendados podía constituir una infracción de las normas de competencia de la UE y de que se le podría imponer una multa.
21. La Comisión no es la única que examina con detalle las restricciones existentes en el ámbito de los servicios profesionales sino que desde junio de 2002 ha coordinado su trabajo con las autoridades nacionales de competencia. Por lo que respecta a casos concretos, casi todas las autoridades nacionales de la competencia han tramitado notificaciones solicitando una autorización o una exención con arreglo al derecho nacional de competencia o denuncias contra la conducta de organizaciones profesionales. Los asuntos más habituales han sido contra la fijación de precios por

las asociaciones profesionales, aunque también se han tomado medidas contra las condiciones discriminatorias de acceso a la profesión, el boicoteo y las restricciones de publicidad. Cinco autoridades nacionales de competencia (las de Dinamarca, Irlanda, Países Bajos, Finlandia y Reino Unido) han implantado o van a implantar un programa general de acción para reformar este sector, en especial para prohibir acuerdos de fijación de precios o tarifas recomendadas.

4. REGULACIÓN RESTRICTIVA DE LAS PROFESIONES LIBERALES

22. Las regulaciones restrictivas de las profesiones liberales incluyen restricciones al ejercicio de la profesión tales como requisitos de entrada y actividades reservadas, así como normas que rigen la conducta, tales como regulación de precios, restricciones de publicidad y regulación de la estructura empresarial. Estas restricciones pueden eliminar o limitar la competencia entre prestadores de servicios reduciendo así los incentivos para que los profesionales trabajen con una buena relación coste-eficacia, a precios menores, mejoren su calidad u ofrezcan servicios innovadores. La regulación de precios, las restricciones de publicidad y las barreras de entrada pueden, por ejemplo, hacer que los precios se mantengan por encima de los niveles competitivos. Las regulaciones de la estructura empresarial pueden inhibir el desarrollo de servicios innovadores y de modelos empresariales rentables.
23. Un significativo número de investigaciones empíricas^{xv} muestra los efectos negativos que una regulación excesiva puede tener para los consumidores. Estas investigaciones sugieren que una regulación excesiva de la publicidad y de las licencias necesarias para el ejercicio de la profesión ha dado lugar, en ciertos casos, a una menor calidad y a mayores precios en los mercados de los servicios profesionales. En cambio, la suavización de las restricciones contrarias a la competencia ha tenido efectos positivos sobre los precios y la calidad.
24. Por otra parte, tres son esencialmente las razones por las que puede ser necesaria una cierta regulación de los servicios profesionales.
25. La primera se basa en el concepto de "asimetría de la información" entre clientes y prestadores de servicios. Una característica típica de los servicios profesionales es que los profesionales deben poseer un elevado nivel de conocimientos técnicos. Los consumidores pueden carecer de estos conocimientos y por lo tanto les resulta difícil juzgar la calidad de los servicios que compran. Los servicios profesionales son "bienes de confianza" cuya calidad no puede ser juzgada fácilmente ya sea a simple vista o, en algunos mercados, por el consumo o el uso.
26. El segundo argumento se basa en el concepto de "externalidades". En ciertos mercados, la prestación de un servicio puede tener repercusiones sobre terceros así como sobre el comprador del servicio. Una auditoría inexacta puede inducir a error a los acreedores o inversores. Un edificio mal construido puede poner en peligro la seguridad pública. Existe el peligro de que los prestadores y compradores de estos servicios no tengan debidamente en cuenta estos efectos externos.
27. El tercer argumento se basa en el concepto de "bienes públicos". Se considera que ciertos servicios profesionales producen bienes públicos que son valiosos para la sociedad en general. Entre éstos se podría incluir la buena administración de la justicia o el desarrollo de un medio ambiente urbano de alta calidad. Existe el peligro

de que si no existiera regulación alguna, ciertos mercados de servicios profesionales pudieran suministrar los bienes públicos de forma insuficiente o inadecuada.

28. En determinadas circunstancias, estos problemas pueden generar deficiencias de mercado tales como exceso o escasez de suministro o prestación de servicios de poca calidad. Por lo tanto, se ha justificado la regulación restrictiva como medio para mantener la calidad de los servicios profesionales y proteger a los consumidores contra la negligencia profesional. Por ejemplo, las restricciones al ejercicio de la profesión pueden impedir que profesionales incompetentes o poco cualificados ofrezcan sus servicios, mientras que los procedimientos disciplinarios pueden utilizarse para sancionar a los prestadores de servicios de calidad inferior a la mínima exigida. Las restricciones de la publicidad pueden servir para proteger a los consumidores contra la publicidad engañosa.
29. En su Resolución sobre las disposiciones en materia de mercado y competencia para las profesiones liberales, el Parlamento Europeo concluyó que “desde un punto de vista general, se necesitan normas en el contexto específico de cada profesión, en particular en materia de organización, cualificaciones, ética profesional, supervisión, responsabilidad, imparcialidad y competencia de los miembros de la profesión, o con el fin de prevenir conflictos de intereses y publicidad engañosa, siempre que den al usuario final la seguridad de que se dispone de las garantías necesarias en materia de integridad y de experiencia, y no constituyan restricciones de la competencia”^{xvi}.
30. Las siguientes subsecciones examinan por separado las cinco principales categorías de restricciones existentes en las profesiones en la UE: (i) fijación de precios, (ii) precios recomendados, (iii) regulación de la publicidad, (iv) condiciones de acceso y derechos reservados, y (v) regulaciones que rigen la estructura empresarial y las prácticas multidisciplinarias. Cada sección presenta brevemente los argumentos a favor y en contra de la categoría correspondiente y da indicaciones sobre las posibilidades de suavizar las normas existentes.

4.1. Fijación de precios

31. En la mayor parte de los Estados miembros, los honorarios facturados por los servicios profesionales se negocian libremente entre los profesionales y sus clientes. Sin embargo, siguen existiendo precios fijos y precios máximos y mínimos en un pequeño número de casos (que se recogen en el cuadro 1, que refleja los datos de los que la Comisión dispone en la actualidad). Los precios fijos y los precios mínimos son los instrumentos reguladores que pueden producir los efectos más perjudiciales sobre la competencia, suprimiendo o reduciendo considerablemente los beneficios que los consumidores obtienen en los mercados competitivos.
32. Según algunas asociaciones profesionales, los precios fijos constituyen un mecanismo que garantiza unos precios bajos. Sin embargo, según la teoría económica, en un mercado que por lo demás sea competitivo, es poco probable que la regulación de precios produzca unos precios inferiores a los niveles competitivos.
33. Las organizaciones profesionales también han sostenido que los precios fijos protegen la calidad de los servicios. Sin embargo, los precios fijos no pueden impedir que los profesionales sin escrúpulos ofrezcan servicios de poca calidad. Tampoco suprimen los incentivos financieros para que los profesionales reduzcan la calidad y los costes. Por otra parte, existe una diversidad de mecanismos menos restrictivos

que al mismo tiempo permiten mantener la calidad y proteger a los consumidores. Por ejemplo, las medidas destinadas a mejorar la disponibilidad y calidad de la información sobre los servicios profesionales podrían contribuir a que los consumidores estuviesen mejor preparados para tomar decisiones con más información.

Cuadro 1: Países y profesiones con precios fijos, mínimos o máximos

Profesión	Precios fijos	Precios mínimos	Precios máximos
Contables/ Auditores	Grecia y Portugal (para las auditorías legales)	Italia (para los peritos contables)	Italia (para los peritos contables)
Asesores fiscales	Alemania		
Arquitectos		Italia, Alemania	Alemania
Ingenieros		Italia, Alemania, Luxemburgo	Alemania
Abogados		Italia, Austria, Alemania.	Italia
Notarios		Bélgica, Francia, Alemania, España, Grecia	Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Países Bajos, España

Fuente: Estudio mencionado en la nota 12 y información proporcionada por las organizaciones profesionales y/o las autoridades nacionales de competencia. No se incluye a los farmacéuticos.

34. Durante las últimas dos décadas, varios Estados miembros han abolido los precios fijos en las profesiones liberales. Por ejemplo, en las décadas de los años 70 y 80 se suprimieron los precios fijos para los servicios relacionados con la transmisión de la propiedad inmobiliaria y los de los arquitectos en el Reino Unido. Asimismo, en Francia se han eliminado los precios fijos para los servicios jurídicos. A partir de ahora se pueden ejercer las profesiones jurídica, contable así como las de ingeniero o arquitecto de manera eficaz y sin precios fijos en la mayor parte de los Estados miembros. . Esto parece indicar que los controles de precios no son un instrumento regulador esencial para estas profesiones y que se podrían mantener eficazmente normas estrictas mediante otros mecanismos menos restrictivos.
35. Es posible que los precios máximos puedan proteger a los consumidores frente a unos costes excesivos en mercados con importantes obstáculos a la entrada y sin competencia efectiva. Sin embargo, esto no parece ser el caso de la mayor parte de las profesiones liberales de la UE.
36. Una posible excepción podría ser el Notariado latino, en la medida en la que la regulación de las tarifas va unida a otras formas de regulación, como por ejemplo las restricciones cuantitativas a la entrada y prohibiciones de publicidad que restringen seriamente la competencia. En este mercado, quizás habría que adoptar un

planteamiento de la reforma más global. Es posible que la supresión de la regulación de precios tuviese, por ejemplo, que ir acompañada de otras reformas encaminadas a reforzar la competencia, tales como la suavización de las restricciones cuantitativas a la entrada y la prohibición de hacer publicidad.

4.2. Precios recomendados

37. En una minoría de Estados miembros se publican los precios recomendados de ciertos servicios jurídicos, contables, de arquitectura y de ingeniería (Cuadro 2). Los precios recomendados, al igual que los fijos, pueden tener un importante efecto negativo sobre la competencia. En primer lugar, los precios recomendados pueden facilitar la coordinación de precios entre prestadores de servicios. En segundo lugar, pueden inducir a error a los consumidores en cuanto a los niveles de precios razonables.
38. Las organizaciones profesionales han sugerido que los precios recomendados ofrecen a los consumidores información útil sobre los costes medios de los servicios. También han sugerido que los precios recomendados reducen los costes que supone la determinación o negociación de honorarios de forma individual y sirven de guía para los profesionales que carecen de experiencia a la hora de determinar los honorarios. Asimismo, podrían reducir los costes de transacción derivados de la negociación de precios para servicios complejos.
39. En los mercados en los que los costes de búsqueda son altos, puede efectivamente ser ventajoso para los consumidores tener acceso a información precisa sobre precios habituales. Sin embargo, hay métodos alternativos para proporcionar información sobre los precios. Por ejemplo, la publicación por parte de terceras partes independientes (una organización de consumidores, por ejemplo) de información sobre los precios habituales o información basada en una encuesta pueden constituir una referencia más que fiable para los consumidores siendo al mismo tiempo menos restrictivas de la competencia. .

Cuadro 2: Países y profesiones con precios recomendados

Profesión	Precios recomendados
Contables/auditores	Austria, Portugal, Grecia
Arquitecto	Austria, Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Alemania, España
Ingeniero	Austria, Luxemburgo
Abogado	Austria, Portugal, España
Notario	Austria, Bélgica

Fuente: Estudio mencionado en la nota 12 y información proporcionada por las organizaciones profesionales y/o las autoridades nacionales de competencia. No se incluye a los farmacéuticos.

40. Por otra parte, parece poco probable que los profesionales necesiten basarse en unos precios recomendados para fijar sus honorarios. Generalmente, los profesionales liberales, al igual que otros prestadores de servicios, suelen adquirir la experiencia necesaria para determinar sus honorarios. Existe una serie de mecanismos menos

restrictivos para reducir los costes de transacción tales como los precios históricos o basados en encuestas.

41. Varios países han suprimido los precios recomendados para los servicios profesionales en las últimas dos décadas. Por ejemplo, a finales de los años 80, la autoridad finlandesa de competencia instó a los profesionales del derecho, a los arquitectos y a otras profesiones a suprimir los precios recomendados. A finales de los años 90, se abolieron los precios recomendados para los juristas en los Países Bajos y para los arquitectos en Francia. En los dos últimos años, también se han suprimido los precios recomendados para los arquitectos y las empresas de construcción en el Reino Unido.

4.3. Restricciones publicitarias

42. Un gran número de profesiones de la UE está sujeto a una regulación sectorial de publicidad (cuadro 3). En algunos casos se prohíbe totalmente la publicidad. En otros, se prohíben determinados medios o métodos de publicidad tales como la publicidad en radio o en televisión, las llamadas telefónicas sin previo aviso o ciertos tipos de contenidos publicitarios. En algunos casos, existe una falta de claridad sobre las regulaciones vigentes sobre publicidad, lo cual puede disuadir a los profesionales de utilizar determinados sistemas publicitarios.
43. Según la teoría económica, la publicidad puede fomentar la competencia al informar a los consumidores sobre los distintos productos y permitirles tomar decisiones de compra con mayor conocimiento. Por lo tanto, las restricciones de la publicidad pueden reducir la competencia ya que aumentan los costes derivados de la obtención de información sobre diversos productos, lo cual a su vez hace más difícil que los consumidores se informen sobre la combinación de calidad-precio que se adapta mejor a sus necesidades. Asimismo, se suele considerar que la publicidad, y especialmente la comparativa, puede constituir un instrumento competitivo fundamental para las nuevas empresas que se introducen en el mercado y para las empresas ya existentes que desean lanzar nuevos productos^{xvii}.
44. Quienes defienden las restricciones de publicidad ponen de relieve la asimetría de la información entre los profesionales y los consumidores de servicios profesionales. Según este argumento, para los consumidores es difícil evaluar la información sobre servicios profesionales y, por lo tanto, necesitan una protección especial contra las afirmaciones engañosas o falaces.
45. Sin embargo, cada vez hay más datos empíricos que revelan los potenciales efectos negativos de algunas restricciones de la publicidad^{xviii}. Estos datos sugieren que las restricciones de la publicidad pueden, en ciertas circunstancias, incrementar los honorarios de los servicios profesionales sin tener un efecto positivo sobre la calidad de dichos servicios. Estas constataciones podrían llevar a pensar que las restricciones en materia de publicidad no proporcionan necesariamente una respuesta apropiada a la asimetría de la información entre los consumidores y los profesionales liberales. Al contrario, una publicidad honesta y objetiva puede ayudar a los consumidores a superar la asimetría de la información y a tomar decisiones de compra con mayor conocimiento de causa.
46. Durante las últimas dos décadas, varios Estados miembros han suavizado sus restricciones a la publicidad de las profesiones liberales. En los años 70, por ejemplo,

se suprimieron las restricciones a la publicidad para las profesiones jurídicas y contables en el Reino Unido. En los años 90, se abolieron en Dinamarca las normas restrictivas de la publicidad para las profesiones de jurista, abogado y arquitecto. En los últimos años, también se han suavizado en Alemania las estrictas prohibiciones sobre la publicidad de las profesiones en Alemania.

Cuadro 3: Países y profesiones con restricciones de publicidad importantes

Profesión	Prohibición de hacer publicidad	Restricción significativa de hacer publicidad
Contables	Francia	Bélgica, Alemania, Italia, Luxemburgo, Portugal,
Auditores	Francia, Luxemburgo, Portugal, España.	Bélgica, Alemania, Grecia, Italia
Arquitectos	Italia, Luxemburgo	Irlanda, Alemania, Países Bajos, Austria, Grecia
Ingenieros	Luxemburgo	Italia, Grecia, Irlanda
Abogados	Grecia, Portugal, Irlanda (para abogados)	Austria, Bélgica, Francia, Irlanda (para los asesores jurídicos), Italia, Luxemburgo, España
Notarios	Francia, Italia, España, Grecia	Austria, , Alemania
Farmacéuticos	Irlanda, Portugal, Grecia	Austria, Francia, Luxemburgo

Fuente: Estudio mencionado en la nota 12 y información proporcionada por las organizaciones profesionales y/o las autoridades nacionales de competencia.

47. A partir de ahora, en una gran cantidad de Estados miembros se puede ofrecer eficazmente servicios contables y técnicos sin restricciones publicitarias. Esto parece indicar que las restricciones específicas de la publicidad sectorial en estas profesiones no son esenciales para proteger a los consumidores contra afirmaciones engañosas. En este sentido, los juristas, notarios y farmacéuticos pueden realizar la mayor parte de las formas o tipos de publicidad en varios Estados miembros. Es obvio que los profesionales están sujetos a la legislación general que prohíbe la publicidad falsa o engañosa.

4.4. Restricciones al acceso al ejercicio y actividades reservadas

48. En la mayoría de los Estados miembros, los profesionales liberales encuentran restricciones cualitativas al acceso al ejercicio profesional (instalación). Éstas pueden consistir en períodos mínimos de enseñanza, en exámenes para comenzar el ejercicio de la profesión y períodos mínimos de experiencia profesional. En muchos casos, las restricciones del ejercicio llevan emparejados los derechos reservados a prestar ciertos servicios. En algunos Estados miembros, el ejercicio de las profesiones de

farmacéutico y notario está incluso sujeto a restricciones cuantitativas basadas en criterios demográficos o geográficos.

49. Las restricciones cualitativas del ejercicio, combinadas con los derechos reservados, implican que solamente los profesionales que tienen las cualificaciones apropiadas y la competencia necesaria puedan desempeñar ciertas tareas. De este modo, pueden contribuir de forma considerable a asegurar la calidad de los servicios profesionales.
50. Sin embargo, es probable que una regulación excesiva del acceso al ejercicio profesional reduzca el número de prestadores de servicios, con consecuencias negativas para la competencia y calidad del servicio. Una investigación empírica ha mostrado que, en algunos casos, estas restricciones han dado lugar a unos mayores precios sin asegurar una mayor calidad. Por ejemplo, en un informe de 1990, la “Comisión Federal de Comercio” de EE.UU. analizó una serie de estudios sobre las restricciones a la concesión de licencias para el ejercicio de la profesión y concluyó que, si bien algunos estudios indicaban que las restricciones del ejercicio empresarial podían desembocar en una mayor calidad, una mayoría de estudios llegaba a la conclusión de que la calidad no se veía afectada por las restricciones sobre las licencias o prácticas asociadas a la autorización del ejercicio. En algunas circunstancias, las restricciones del ejercicio tenían incluso un efecto negativo sobre la calidad.^{xix}
51. Por el contrario, en algunos países, la suavización de las restricciones ha desembocado en unos precios más bajos sin ningún detrimento aparente de la calidad. En Australia, por ejemplo, la supresión de los derechos reservados a los abogados para la prestación de servicios relacionados con la transmisión de la propiedad inmobiliaria y del monopolio de los abogados para actuar ante los tribunales contribuyó a que los costes globales de los servicios jurídicos descendieran un 12%. En el Reino Unido, la suavización de los derechos reservados para la redacción de actas de transferencia de la propiedad en los años 80 provocó una bajada de precios. En los Países Bajos, la abolición de las restricciones de acceso al ejercicio profesional para los agentes de la propiedad inmobiliaria a finales de los años 90 supuso un aumento del número de nuevos profesionales, una reducción de los precios de las transacciones inmobiliarias y una prestación de servicios más flexible.
52. Estas experiencias hacen pensar que, en ciertos casos, la regulación del acceso al ejercicio de la profesión pudiera ser demasiado restrictiva y que los consumidores podrían resultar beneficiados si se suavizasen las normas existentes.
53. En primer lugar, quizás fuera posible reducir los requisitos exigidos para el acceso al ejercicio cuando parezcan desproporcionados en relación a la complejidad de las actividades de la profesión.
54. En segundo lugar, quizás fuera posible reducir las tareas reservadas a las diferentes profesiones. En ciertas circunstancias, las profesiones altamente cualificadas poseen, además de sus actividades principales, una serie de derechos reservados que les permiten ofrecer otros servicios menos complejos. En algunos Estados miembros, por ejemplo, los abogados o los notarios tienen un derecho exclusivo para redactar actas de transferencia de la propiedad inmobiliaria y de autenticación de documentos así como un derecho exclusivo a prestar servicios de asesoría jurídica. En estos

casos, un grupo más amplio de prestadores de servicios podría estar habilitado para desempeñar las tareas menos complejas.

55. En tercer lugar, quizás fuera posible suprimir los derechos reservados cuando haya mecanismos menos restrictivos para garantizar la calidad. En algunos mercados, por ejemplo, también sería posible garantizar la calidad mediante una acreditación independiente o mediante controles de calidad. En estos mercados, los consumidores podrían elegir libremente si desean recurrir o no a un prestador de servicios cualificado o acreditado.
56. Las restricciones cuantitativas al acceso al ejercicio de la profesión reducen el número de prestadores de servicios y, consecuentemente, la oferta y las posibilidades de elección del consumidor. Por otra parte, en ciertos casos las restricciones cuantitativas pueden crear monopolios locales.
57. Se ha afirmado que las restricciones cuantitativas basadas en criterios demográficos son necesarias para salvaguardar el acceso a servicios importantes. En primer lugar, se ha sugerido que las restricciones cuantitativas aumentan la rentabilidad y protegen la viabilidad de estos servicios en áreas poco pobladas. En segundo lugar, se ha afirmado que las restricciones cuantitativas impiden la prestación de estos servicios fuera de zonas poco pobladas (por ejemplo, farmacéuticos y notarios).
58. Teniendo en cuenta que las restricciones cuantitativas pueden producir importantes efectos perjudiciales, se debe examinar si existen unos medios menos restrictivos y más transparentes (por ejemplo las compensaciones por servicio público) que garanticen la prestación de tales servicios en zonas escasamente pobladas. En cualquier caso, estas restricciones cuantitativas al ejercicio no parecen estar justificadas en las zonas que no están escasamente pobladas y en las que la oferta podría ser insuficiente.

4.5. Regulación de la estructura empresarial

59. Varias profesiones están sujetas a regulaciones sectoriales relativas a la estructura empresarial. Estas regulaciones pueden restringir la estructura de propiedad de las empresas de servicios profesionales, el ámbito de colaboración con otras profesiones y, en algunos casos, la apertura de sucursales, franquicias o cadenas.
60. Las regulaciones de la estructura empresarial pueden tener un impacto económico negativo si inhiben a los prestadores a la hora de desarrollar nuevos servicios o modelos empresariales eficientes en lo que a costes se refiere. Por ejemplo, estas regulaciones podrían inhibir a los abogados y contables de ofrecer asesoramiento legal y contable integrado referente a cuestiones fiscales o impedir el desarrollo de establecimientos de prestación de servicios profesionales de ventanilla única en zonas rurales. Ciertas regulaciones de la propiedad, tales como la prohibición de constituir sociedades, también pueden reducir el acceso al capital en los mercados de servicios profesionales, obstaculizando las nuevas entradas y la expansión.
61. Por otra parte, se afirma que las regulaciones de la estructura empresarial y de la propiedad pueden ser necesarias para asegurar la responsabilidad personal de los profesionales frente a sus clientes y para evitar conflictos de interés. También se ha sugerido que estas regulaciones podrían ser necesarias para garantizar la independencia de los profesionales. Si las empresas de servicios profesionales

estuvieran controladas o influenciadas por personas ajenas a la profesión, se podría poner en entredicho el juicio o el respeto de los valores profesionales por parte de los profesionales.

62. En opinión de la Comisión, las regulaciones de la estructura empresarial parecen ser menos justificables cuando restringen el margen de colaboración entre miembros de la misma profesión. La colaboración entre miembros de la misma profesión tendría menos probabilidades de recortar la independencia de la profesión o sus normas deontológicas.
63. Las regulaciones de la estructura empresarial también se justifican menos en aquellas profesiones en las que no existe una necesidad imperiosa de proteger la independencia de los profesionales. Los profesionales de la arquitectura y la ingeniería, por ejemplo, funcionan eficazmente sin estas regulaciones en la mayor parte de los Estados miembros. Por lo tanto, parece poco probable que las regulaciones de la estructura empresarial sean esenciales para proteger a los usuarios de estos servicios.
64. Las regulaciones de la estructura empresarial parecen poder justificarse mejor en los mercados en los que resulta muy necesario proteger la independencia o la responsabilidad personal de los prestadores de los servicios. Sin embargo, es posible que existan mecanismos alternativos para proteger la independencia y los estándares deontológicos de los profesionales y que sean menos restrictivos de la competencia. Así pues, en algunos mercados, las restricciones rigurosas del régimen de propiedad podrían sustituirse total o parcialmente por normas menos restrictivas.

5. POSIBLE APLICACIÓN DE LAS NORMAS COMUNITARIAS DE COMPETENCIA

65. En las profesiones liberales, existen normas y regulaciones contrarias a la competencia tanto en las medidas adoptadas por las organizaciones profesionales como en los instrumentos legislativos o reglamentarios adoptados por los poderes públicos. Por lo tanto, hay que distinguir entre (i) la responsabilidad de los miembros de las profesiones y de sus asociaciones de conformidad con el artículo 81 y (ii) la responsabilidad de los Estados miembros de conformidad con la letra g) del apartado 1 del artículo 3 y con los artículos 10 y 81.

5.1. Responsabilidad de los miembros de las profesiones

5.1.1. Miembros de las profesiones en calidad de empresas

66. El artículo 81 se aplica a las empresas. Según una jurisprudencia consolidada, el concepto de empresa abarca cualquier entidad que ejerza una actividad económica, independientemente de su personalidad jurídica y de su forma de financiación^{xx}. Cualquier actividad consistente en ofrecer mercancías o servicios en un mercado concreto es una actividad económica^{xxi}.
67. Tres son las situaciones que quedan fuera del ámbito de aplicación del artículo 81:
 - (1) en principio, no existe actividad económica cuando el Estado efectúa unas actividades que el mercado no podría proporcionar^{xxii};
 - (2) el ejercicio del poder público tampoco es una actividad económica^{xxiii}; sin embargo, el concepto de empresa es relativo: una determinada entidad podría

ejerger parcialmente una actividad económica y parcialmente una función pública^{xxiv}; siempre que se dedique a una actividad económica está sujeto a las normas de competencia.

(3) no se puede considerar que los empleados constituyan empresas^{xxv}.

68. De todo ello se desprende que los miembros de las profesiones liberales, en la medida en que no son empleados, ejercen una actividad económica porque prestan servicios en el mercado a cambio de una remuneración^{xxvi}. Esta conclusión no se ve alterada ni por el hecho de que la actividad sea intelectual, ni de que requiera autorización, ni de que pueda realizarse sin que se dé la conjunción de elementos materiales, inmateriales y humanos^{xxvii}, ni por la complejidad y el carácter técnico de los servicios prestados ni por el hecho de que el ejercicio de la profesión esté regulado^{xxviii}.

5.1.2. *La autorregulación como decisión de una asociación de empresas*

69. Un organismo profesional actúa como asociación de empresas a efectos del artículo 81 cuando regula la conducta económica de los miembros de la profesión^{xxix}, incluso cuando se admite como miembros a profesionales que tienen la condición de trabajadores por cuenta ajena, ya que las organizaciones profesionales suelen representar principalmente a profesionales independientes.

70. Carece de importancia el hecho de que algunas organizaciones profesionales tengan un estatuto de derecho público^{xxx} o tengan encomendadas ciertas actividades de interés público^{xxxi} o que aleguen que actúan en aras del interés público^{xxxii}.

71. No obstante, un organismo que regula la conducta profesional no es una asociación de empresas si está integrado por una mayoría de representantes de la administración pública y está obligado a respetar unos criterios predefinidos de interés público^{xxxiii}. Las normas adoptadas por un organismo profesional sólo pueden considerarse medidas estatales si el Estado define unos criterios de interés público y los principios esenciales que las normas deben respetar y si el Estado conserva su facultad de adoptar decisiones en última instancia^{xxxiv}.

5.1.3. *La autorregulación como restricción de la competencia*

72. La sección 4 del presente informe enumera las restricciones de la competencia más frecuentes en el ámbito de los servicios profesionales. La Comisión ya ha examinado y condenado las tarifas fijas de los agentes de aduanas italianos^{xxxv} y de los agentes españoles de la propiedad industrial^{xxxvi}. Recientemente, la Comisión ha enviado un pliego de cargos contra el baremo de honorarios recomendados establecido por el Colegio belga de arquitectos. La Comisión también ha examinado el código de conducta del Instituto de Agentes Autorizados ante la Oficina Europea de Patentes^{xxxvii} y ha considerado que varias restricciones eran normas puramente deontológicas que, como tales, no entraban en el ámbito de aplicación del artículo 81; sin embargo, la restricción de la publicidad comparativa sólo podía mantenerse temporalmente tras beneficiarse de una exención de conformidad con el apartado 3 del artículo 81.

5.1.4. *Efecto sobre el comercio entre Estados miembros*

73. Las regulaciones profesionales pueden producir un efecto apreciable en el comercio entre los Estados miembros al menos cuando la regulación profesional abarca todo un país^{xxxviii}.

5.1.5. *La "excepción Wouters"*

74. Según la sentencia Wouters del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, no todos los acuerdos entre empresas o todas las decisiones de una asociación de empresas que restringen la competencia infringen necesariamente el apartado 1 del artículo 81 del Tratado. En este asunto el Tribunal consideró que no existía infracción alguna del apartado 1 del artículo 81 del Tratado ya que la regulación profesional objeto de litigio, a pesar de los efectos restrictivos de la competencia que eran inherentes a la misma, era necesaria para el buen ejercicio de la profesión tal y como está organizada en el Estado miembro de que se trata^{xxxix}.

75. Para llegar a esta conclusión, el Tribunal aplicó el siguiente razonamiento^{xl}:

- En primer lugar, hay que tener en cuenta el contexto global en el que la decisión de la asociación de empresas fue tomada o en el que produce sus efectos. Más concretamente, debe tenerse en cuenta que sus objetivos, que guardan relación con la necesidad de establecer normas de organización, cualificación, deontología, control y responsabilidad deben ser capaces de proporcionar suficientes garantías de integridad y de experiencia a los usuarios finales de los servicios jurídicos y a la buena administración de justicia.
- A continuación deberá examinarse si los consiguientes efectos restrictivos de la competencia son inherentes a la consecución de dichos objetivos y si son por lo tanto necesarios para garantizar el buen ejercicio de la profesión tal y como está organizada en el Estado miembro de que se trata.
- los efectos restrictivos de la competencia no deben ir más allá de lo necesario para garantizar el buen ejercicio de la profesión (criterio de proporcionalidad).

5.1.6. *Excepción de obligación impuesta por el Estado*

76. Las empresas no incurrn en responsabilidad de conformidad con el artículo 81 cuando el Estado les obliga, en virtud de medidas del poder público, a realizar una conducta contraria a la competencia^{xli}. En esta situación, las empresas no pueden considerarse responsables de haber infringido el artículo 81 CE^{xlii}.

77. Esta excepción de obligación impuesta por el Estado sólo se aplica cuando el Estado impone un determinado comportamiento^{xliii}. Por lo tanto, si el derecho nacional simplemente permite, fomenta o facilita que las empresas incurran en una conducta autónoma contraria a la competencia, no se puede aplicar la excepción de obligación impuesta por el Estado^{xliv}.

78. Por otra parte, incluso cuando el Estado obliga a las empresas a realizar una conducta contraria a la competencia, si las empresas conservan una capacidad, al menos parcial, de restringir la competencia de forma autónoma - por ejemplo, cuando disfrutan de un margen discrecional para la aplicación de la legislación nacional^{xlv} -, tanto las empresas como el Estado pueden ser responsables. Efectivamente, la propia

legislación del Estado que obliga a los operadores económicos a realizar la conducta anticompetitiva puede infringir el Tratado CE, más concretamente la letra g) del apartado 1 del artículo 3, el apartado 2 del artículo 10 y los artículos 81/82 (véase más adelante).

79. En su reciente sentencia *Conorzio Industrie Fiammiferi (CIF)*, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas decidió que ante comportamientos de empresas contrarios al apartado 1 del artículo 81 CE que vienen impuestos o se ven favorecidos por una normativa nacional que a su vez infringe la letra g) del apartado 1 del artículo 3, el apartado 2 del artículo 10 y los artículos 81/82, una autoridad nacional de competencia está obligada a excluir la aplicación de dicha normativa nacional y a aplicar el artículo 81. Como consecuencia de esta sentencia, cuando la decisión de una autoridad nacional de competencia de excluir la aplicación de una normativa nacional se convierte en definitiva, la excepción de obligación impuesta por el Estado ya no es aplicable^{xlvi}. Por lo que se refiere al período anterior a la decisión de excluir la aplicación de la normativa, la excepción de obligación impuesta por el Estado es válida y las empresas disfrutaban de inmunidad frente a las multas y también de inmunidad frente a reclamaciones de daños y perjuicios (véase también la sección 5.1.8)^{xlvii}.

5.1.7. Apartado 3 del artículo 81

80. Algunas normas que entran en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 81 y que no pueden acogerse a la "excepción Wouters" podrían, sin embargo, beneficiarse de una exención de conformidad con el apartado 3 del artículo 81 si cumplen las condiciones fijadas en éste.

5.1.8. Posible acción de aplicación

81. Cuando una regulación adoptada por una organización profesional infringe el artículo 81, la Comisión puede obligar a dicha organización a poner fin a la infracción y/o imponerle multas. Las autoridades nacionales de competencia tienen poderes administrativos similares.
82. Cuando las empresas incurran en conductas contrarias al apartado 1 del artículo 81 y cuando dichas conductas vengan impuestas por medidas del Estado que a su vez sean contrarias a la letra g) del apartado 1 del artículo 3, al apartado 2 del artículo 10 y a los artículos 81/82 CE, de la reciente sentencia *CIF* se desprende que una autoridad nacional de competencia tiene el deber de excluir la aplicación de la normativa nacional y de aplicar el artículo 81. En tal caso, por lo que se refiere a la conducta anterior, las empresas afectadas no pueden ser objeto de sanción alguna (penal o administrativa), por razones de seguridad jurídica. Por lo que se refiere a la conducta futura, la autoridad nacional de competencia podría, sin embargo, solicitar a dichas empresas que pongan fin y cesen la conducta en cuestión e imponer multas por la conducta posterior a la decisión de dejar sin efecto la legislación nacional.
83. Una infracción del artículo 81, que tiene efecto directo, también puede tener consecuencias en los procedimientos ante los tribunales nacionales. En primer lugar, los perjudicados por normas profesionales contrarias al artículo 81 pueden solicitar que se dicten medidas provisionales y/o realizar reclamaciones de daños y perjuicios. Cuando la conducta contraria al artículo 81 venga impuesta por una normativa nacional, que a su vez sea contraria a la letra g) del apartado 1 del artículo 3, al

apartado 2 del artículo 10 y a los artículos 81/82, la conducta en cuestión no puede, por razones de seguridad jurídica, dar lugar a la indemnización de los daños producidos durante el período anterior al momento en el que se excluyó la aplicación de la normativa nacional. En segundo lugar, según el apartado 2 del artículo 81 del Tratado, es nulo cualquier acuerdo o decisión de empresas prohibido con arreglo a lo dispuesto en el artículo 81. Por lo tanto, se puede invocar la nulidad de las normas profesionales contrarias al artículo 81 como excepción en los procedimientos referentes a la aplicación de esas normas.

5.2. Responsabilidad de los Estados miembros

84. El artículo 81 del Tratado solo abarca el comportamiento de las empresas y en ningún caso las medidas legislativas o reglamentarias de los Estados miembros. Ello no obstante, una lectura conjunta del artículo 81 con el apartado 2 del artículo 10 y con la letra g) del apartado 1 del artículo 3 del Tratado, "obliga a los Estados miembros a no adoptar ni mantener en vigor medidas, ni siquiera legislativas o reglamentarias, que puedan anular el efecto útil de las normas sobre la competencia aplicables a las empresas"^{xlvi}.
85. Partiendo de esta esa base, el Tribunal ha declarado en varias ocasiones que cuando un Estado miembro impone o favorece la adopción de acuerdos, decisiones o prácticas colusorias contrarias al artículo 81, cuando refuerza sus efectos o bien cuando retira el carácter de legislación emanada de la autoridad pública a su propia normativa, delegando en operadores privados la responsabilidad de tomar decisiones en materia económica, dicho Estado puede ser considerado responsable con arreglo a la letra g) del apartado 1 del artículo 3, al apartado 2 del artículo 10 y al artículo 81^{xlix}.
86. La sentencia Arduino sugiere que las medidas estatales por las que se delegan poderes reguladores en operadores privados podrían impugnarse de conformidad con la letra g) del apartado 1 del artículo 3, el apartado 2 del artículo 10 y el artículo 81 a no ser que los poderes públicos tengan la última palabra y ejerzan el control efectivo de la aplicación. En el caso Arduino, la participación de la organización profesional en la determinación de honorarios se limitaba a proponer un proyecto de tarifa que podía ser modificada por el ministro, competente, por lo que no había en realidad ninguna delegación en operadores privados que fuese susceptible de recurso. La Comisión considera impugnables en base a los artículos anteriormente citados las medidas estatales por las que se delegan poderes regulatorios sin definir claramente los objetivos de interés público perseguidos por la regulación y/o las medidas mediante las cuales el Estado deja de tener la última palabra en la toma de decisiones o el control.
87. Con arreglo a los principios anteriormente mencionados, la Comisión considera que los siguientes supuestos pueden impugnarse con arreglo a la letra g) del apartado 1 del artículo 3, al apartado 2 del artículo 10 y a los artículos 81 y 82 CE:
- autorizaciones automáticas, incluidas las convalidaciones simples y autorizaciones tácitas concedidas por los Estados miembros a los acuerdos o decisiones cuando los procedimientos legales vigentes no contemplan la existencia de controles y equilibrios o la realización de consultas por la autoridad;

- prácticas en base a las cuales las autoridades de un Estado miembro sólo pueden rechazar o ratificar las propuestas de los colegios profesionales sin tener la posibilidad de modificar su contenido o de sustituir estas propuestas por sus propias decisiones;
88. Un test de proporcionalidad permitiría comprobar hasta qué punto una regulación profesional anticompetitiva contribuye verdaderamente al interés general. Para lograr este objetivo sería útil que cada norma contuviera un objetivo explícito así como una explicación de cómo la medida de regulación elegida constituye el mecanismo menos restrictivo para la consecución efectiva del objetivo establecido.
89. Cuando un Estado adopta o mantiene en vigor medidas contrarias a lo dispuesto en la letra g) del apartado 1 del artículo 3, en el artículo 10 y en el artículo 81, la Comisión y los Estados miembros pueden incoar un procedimiento de infracción en virtud de los artículos 226 y 227. Por otra parte, en virtud de la primacía del Derecho comunitario, los tribunales nacionales y los organismos administrativos nacionales están obligados a interpretar las regulaciones del Estado a la luz de dichas disposiciones comunitarias y, en caso de necesidad, tienen el deber de dejar sin efecto la normativa nacional que esté en conflicto con el Tratado. Según la sentencia CIF antes citada, esta última obligación se aplica también cuando las autoridades nacionales de competencia investigan la conducta de aquellas empresas que estén obligadas, en virtud de una normativa estatal, a realizar la conducta investigada. Finalmente, los perjudicados por las medidas estatales consideradas pueden interponer una reclamación de daños y perjuicios contra el Estado miembro por infracción del Derecho comunitario.

6. PRÓXIMAS ETAPAS HACIA LA MODERNIZACIÓN

90. En el presente informe la Comisión ha identificado los grupos de restricciones contenidas en regulaciones de las profesiones que presentan los mayores peligros potenciales para la competencia sin estar justificadas objetivamente. En consecuencia, la Comisión desea que se proceda a una revisión de estas restricciones y que, cuando no estén justificadas objetivamente, sean retiradas o sustituidas por normas menos restrictivas.
91. La revisión y, en caso necesario, la reforma de las normas y regulaciones existentes que puedan ser restrictivas requerirán los esfuerzos concertados de todos los actores implicados, cada uno en su ámbito de competencia. Esta sección examina de qué forma pueden contribuir a esos esfuerzos conjuntos los diversos actores (autoridades de competencia, autoridades reguladoras, organizaciones profesionales).

6.1. Revisión de las normas vigentes por los reguladores

92. La Comisión cree que la mejor manera de lograr un cambio general consistiría en una acción voluntaria por parte de los que ostentan la responsabilidad del establecimiento de las restricciones existentes. Estos deberían llevar a cabo un análisis completo de la necesidad de reforma en las profesiones correspondientes y de la compatibilidad de las normas existentes con los principios del derecho de competencia. Según se ha destacado anteriormente, son el Estado o las organizaciones profesionales quienes adoptan y mantienen en vigor directamente las regulaciones restrictivas.

93. Consecuentemente, la Comisión invita, en primer lugar, a las autoridades reguladoras de los Estados miembros a revisar la normativa o las regulaciones que sean de su competencia. Deberían considerar especialmente si las restricciones existentes tienen un objetivo de interés general definido claramente y legítimo, si son necesarias para lograr dicho objetivo y si éste no se puede alcanzar por medios menos restrictivos.
94. La Comisión invita también a todas las organizaciones profesionales a iniciar un examen similar de sus normas y regulaciones. Deberían aplicar el mismo criterio de proporcionalidad que las autoridades reguladoras de los Estados miembros y, en caso necesario, cambiar las normas existentes o proponer cambios.
95. La Comisión propone debatir durante 2004 con las asociaciones europeas de las organizaciones profesionales lo que ellas entienden por interés general en su ámbito de competencia y cómo podría lograrse con unos mecanismos más procompetitivos. También se consultará a las organizaciones de consumidores. La Comisión invita a las autoridades nacionales de competencia a que hagan lo propio a nivel nacional si todavía no han empezado a hacerlo.
96. La Comisión seguirá atenta a las opiniones de los consumidores sobre las ventajas y desventajas de este tipo de regulación. La Comisión pretende también seguir investigando la relación entre los niveles de regulación y sus consecuencias económicas (precio y calidad), así como la satisfacción de los consumidores.
97. Las experiencias pasadas de esfuerzos de modernización en el ámbito de los servicios profesionales en algunos Estados miembros muestran que quizás no baste con una mera eliminación de los mecanismos anticompetitivos para lograr incrementar la competencia en este sector. Así pues, tanto las autoridades reguladoras como las organizaciones profesionales deberían estudiar la necesidad de utilizar mecanismos complementarios procompetitivos que incrementen la transparencia y aumenten el poder de los consumidores. Estos mecanismos podrían incluir, por ejemplo, un seguimiento activo por parte de las asociaciones de consumidores, la obtención y publicación de datos históricos basados en encuestas o anuncios públicos de la supresión de las tarifas. La Comisión se propone investigar el impacto de las diferentes alternativas en los casos en los que éstas ya se han aplicado y, como primera medida, estudiará con las organizaciones de consumidores de ámbito europeo la forma de definir las mejores prácticas.
98. En 2004, la Comisión ampliará su estudio a los diez Estados miembros adherentes.

6.2. Aplicación en la Red europea de competencia

99. A partir del mes mayo de 2004, tras la entrada en vigor del Reglamento 1/2003¹, las autoridades nacionales de competencia y los tribunales nacionales tendrán un papel más importante en la evaluación de la legalidad de las normas y regulaciones profesionales. Dichas autoridades y tribunales pueden decidir sobre la compatibilidad de un acuerdo, una decisión o una práctica con el apartado 1 del artículo 81 y también aplicar el apartado 3 del artículo 81, lo cual constituirá una exención de la prohibición general de los acuerdos contrarios a la competencia.
100. En la medida en que las restricciones de competencia tengan su centro de gravedad en un Estado miembro, la aplicación administrativa de las normas comunitarias de competencia a las profesiones liberales debe incumbir principalmente a la autoridad

nacional de competencia. La Comisión continuará tramitando los asuntos cuando sea pertinente.

101. La Comisión se propone supervisar los logros y garantizar la coherente aplicación de los artículos 81 y 82 a través de la coordinación en la Red Europea de Competencia. Concretamente, la supervisión del mercado se organizará y se llevará a cabo junto con expertos nacionales de competencia, así como con expertos de las autoridades reguladoras nacionales y de otras autoridades.
102. La Comisión también propone debatir con las autoridades reguladoras nacionales la necesidad, la proporcionalidad y la justificación de las regulaciones existentes. En una fase posterior, y si llega a ser necesario, la Comisión no excluye la posibilidad de incoar procedimientos de infracción.

6.3. Observaciones finales

103. La Comisión informará en 2005 sobre los avances realizados en la eliminación de las restricciones anteriormente mencionadas o sobre aquellos casos en que las justificaciones de estas normas han quedado demostradas. Con esta finalidad, a finales de año, la Comisión se pondrá en contacto con las autoridades reguladoras para pedirles que informen sobre cualquier medida que hayan adoptado y que esté incluida en el ámbito de este informe. Cualquier justificación explícita de las normas restrictivas que dichas autoridades deseen mantener deberá comunicarse en ese momento a la Comisión.
104. La Comisión concluye reiterando que es necesario que todas las partes interesadas contribuyan a mejorar el marco regulador en el que los prestadores de servicios profesionales operan en Europa. Un marco en el que la calidad y el comportamiento ético estén garantizados mediante mecanismos más procompetitivos permitirá a las profesiones liberales innovar e incrementar la calidad y la gama de sus servicios. Unos servicios profesionales más eficaces y competitivos beneficiarán directamente a los consumidores y, al ser contribuciones fundamentales para otras actividades empresariales, también introducirán una mayor productividad en el conjunto de la economía, contribuyendo así al objetivo fijado en Lisboa de hacer que Europa se convierta en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo.

Notas

ⁱ La OCDE se está ocupando actualmente de la competencia en los servicios profesionales, incluidas algunas profesiones no cubiertas por el presente documento.

ⁱⁱ Reglamento (CEE) 4064/89 del Consejo, sustituido desde el 1 de mayo de 2004 por el Reglamento (CE) n° 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas, DO L 024 de 29/01/2004.

ⁱⁱⁱ Fuente: EUROSTAT (2002): Empresas europeas, hechos y cifras. Los servicios incluyen la construcción pero no los servicios sociales ni la administración pública.

^{iv} Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Una estrategia para el mercado interior de servicios, COM (2000) 888 final, 29.12.2000.

^v Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior COM (2004) 002 de 13.1.2004.

^{vi} Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, [COM \(2002\) 119 final de 7.3.2002](#).

^{vii} Resolución del Parlamento Europeo sobre las disposiciones en materia de mercado y competencia para las profesiones liberales, 16.12.2003.

^{viii} La competitividad de los servicios relacionados con la empresa y su contribución a la buena marcha de las empresas europeas COM (2003) 747 final, de 4.12.2003.

^{ix} Categoría 74 de la clasificación NACE 'Otros servicios a las empresas' que incluye servicios jurídicos, de contabilidad y auditoría; consultoría; estudios de mercado; consultoría comercial y administrativa; administración de valores en cartera; servicios de consultoría técnica en arquitectura, ingeniería y sectores afines; servicios de ensayo técnico y análisis; servicios de publicidad; servicios de selección y colocación de personal; servicios de investigación y de seguridad; servicios de limpieza industrial.

^x Fuente: EUROSTAT Encuesta de población activa de la Unión Europea.

^{xi} Fuente: EUROSTAT, Developments for services during the second quarter of 2003, Statistics in focus 36/2003.

^{xii} "Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different EU member States", Ian Paterson, Marcel Fink, Anthony Ogus, Instituto de estudios avanzados, Viena, enero de 2003.

^{xiii} Estos y otros documentos pertinentes están disponibles en:
http://europa.eu.int/comm/competition/liberalization/conference/libprofconference.htm#comp_policy_of_cec.

^{xiv} 93/438/CEE: Decisión de la Comisión de 30 de junio de 1993 relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 85 del Tratado CEE (IV/33.407 - CNSD) DO L 203, de 13.08.1993, p. 27.

^{xv} Véase OCDE Journal of Competition Law and Policy N° 4, febrero de 2002, "Competition in Professional Services", p.56 a 57, y la publicación en Internet del informe completo de la OCDE <http://www.oecd.org/dataoecd/35/4/1920231.pdf>. Véanse también las referencias en las notas xviii y xix.

^{xvi} Resolución del Parlamento Europeo sobre las disposiciones en materia de mercado y competencia para las profesiones liberales, 16.12.2003.

^{xvii} Véase la Directiva 97/55/CE de 6 de octubre de 1997 por la que se modifica la Directiva 84/450/CEE sobre publicidad engañosa, a fin de incluir en la misma la publicidad comparativa, DO L 290, de 23.10.1997, p 18.

-
- xxviii La investigación sobre las restricciones de la publicidad en la profesión jurídica, por ejemplo, ha sido resumida por Stephen, F.H. y J.H. Love, 'Regulation of the Legal Profession', en B. Bouckaert y de G. De Geest (eds) *Encyclopedia of Law and Economics*, volumen III: *The Regulation of Contracts*, Cheltenham, 2000, p.987-1017.
- xix Cox C. y S. Foster, "*The Costs and Benefits of Occupational Regulation*" informe de elaboración propia del Bureau of Economics de la Comisión Federal de Comercio, 1990, p. 26-27.
- xx Asunto C-41/90, *Höfner y Elser*, Rec. [1991] I-1979, apartado 21, y C-309/99, *Wouters*, Rec. [2002] I-1577, apartado 46.
- xxi Asunto C-35/96, *Comisión / Italia (CNSD)*, Rec. [1998] I-3851, apartado 36.
- xxii Asuntos C-160/91, *Poucet* Rec. [1993] I-637 (un sistema de afiliación obligatoria al régimen de seguridad social basado en el principio de solidaridad no es una empresa) y C-218/00, *CISAL di Battistello*, Rec. [2002] I-691. Véanse, por otra parte, los asuntos C-67/96, *Albany* Rec. [1999] I-5863 (un sistema basado en el principio de capitalización es una empresa) y C-180/98, *Pavlov*, Rec. [2000] I-6451.
- xxiii Asuntos C-364/92, *Eurocontrol*, Rec. [1994] I-43, apartado 30, y C-343/95, *Cali e Figli*, Rec. [1997] I-1547, apartados 22-23.
- xxiv Así ocurría en el caso de la oficina de empleo pública en el asunto *Höfner (citado en la nota 20)*, el del organismo aeroportuario en *Aéroports de Paris*, Rec. [2002] I-3929, y el de la ciudad de Tréveris en *Ambulanz Glöckner*, Rec. [2001] I-8089.
- xxv Conclusiones del Abogado General Jacobs en C-180/98 y C-184/98 *Pavlov* (citado en la nota 22), y sentencia en el asunto C-22/98, *Becu*, Rec. [1999] I-4449.
- xxvi Efectivamente, en el asunto *Wouters (citado en la nota 20)*, el Tribunal confirmó, apartado 48, que los abogados ofrecen, a cambio de una retribución, servicios de asistencia jurídica así como de representación ante los órganos jurisdiccionales. Un razonamiento similar se aplica a otras profesiones, tales como los agentes de aduanas en los dos asuntos *CNSD* (T - 513/93 y C-35/96) y en el de los médicos especialistas en *Pavlov*, citado en la nota 22.
- xxvii *CNSD*, citado en la nota 21, apartado 38.
- xxviii *Wouters*, citado en la nota 20, apartado 49.
- xxix *Wouters*, citado en la nota 20, apartado 64.
- xxx *Wouters*, citado en la nota 20, apartados 65 y 66.
- xxxi Conclusiones del Abogado General Léger en el asunto C-35/99 *Arduino*, Rec. [2002] I -01529, párrafo 56.
- xxxii Conclusiones del Abogado General Jacobs en el asunto en *Albany*.
- xxxiii *Wouters*, apartados 61-64 y C-35/99, *Arduino*, apartados 37-39.
- xxxiv *Wouters*, apartado 68.
- xxxv Decisión de la Comisión 93/438/CEE de 30.6.1993 - *CNSD*, (DO L 203, de 13.08.1993).
- xxxvi Decisión de la Comisión 95/188/CE de 30.1.1995 (DO L 12 de 02.06.1995, p.37), relativa un procedimiento de conformidad con el artículo 85 del Tratado CE (IV/33.686 - *Coapi*),.
- xxxvii Decisión de la Comisión 1999/267/CE de 7.4.1999 (DO L 106 de 23.04.1999, p. 14) relativa un procedimiento de conformidad con el artículo 85 del Tratado CE (IV/36147 - Código de conducta del IAA (EPI)).

Véase también la sentencia del Tribunal de Primera Instancia en el asunto T-144/99 *Comisión/Países Bajos* Rec. [2001] I- 3541.

xxxviii *Wouters*, citado en la nota 20, apartado 95 y *Arduino*, citado en la nota 31, apartado 33.

xxxix *Wouters*, citado en la nota 20, apartado 110.

xl *Wouters*, citado en la nota 20, apartados 97-110.

xli Asunto 13/77, *GB-Inno-BM*, Rec. [1997] I-2115..

xlii Case C-198/01, *Conorzio Industrie Fiammiferi (CIF)* Rec. [2003] I- 0000 apartado. 51

xlili C-359/95 P y C-379/95 P, *Ladbroke*, Rec. [1997] I-6265, apartados 33 y 34.

xliv Asuntos acumulados T-191/98 T-212/98 a T-214/98, *Atlantic Container Line/Comisión* Rec. [2003] 0000.

xlv Asunto T-513/93, *CNSD*, Rec. [2001] II- 1807, apartados 71-72.

xlvi *CIF*, citado en la nota 46, apartado 55.

xlvii *CIF*, citado en la nota 46, apartado 54.

xlviii *Arduino*, citado en la nota 35, apartado 34.

xliv *Arduino*, citado en la nota 35, apartados 34-35.

¹ Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado (DO L 1 de 4.1.2003, p. 1).