GOBIERNO DE ARAGON
Departamento de Economía, Planificación y Empleo

1982 – 2022 Aniversario Estatuto de Autonomía de Aragón

Servicio de Competencia y Regulación
Paseo María Agustín, 36 (Edificio Pignatelli)
Puerta 7, Planta 2ª - 50004 Zaragoza

Asunto:	**Remisión informe sobre el Anteproyecto de ley de creación del colegio profesional de ópticos-optometristas de Aragón**
De:	**Dirección General de Economía**
A:	**Dirección General de Interior y Protección Civil**

En el marco del procedimiento previsto en el Decreto 158/2002, de 30 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan los procedimientos para la creación de Colegios Profesionales y de Consejos de Colegios de Aragón, y la organización y funcionamiento del Registro de Colegios Profesionales y de Consejos de Colegios de Aragón, **se ha recibido solicitud de INFORME de la Dirección General de Interior y Protección Civil en relación al *Anteproyecto de Ley de creación del Colegio Profesional de Ópticos-Optometristas de Aragón***, exponiendo los siguientes hechos:

- El Gobierno de Aragón tomó conocimiento, mediante Acuerdo de 4 de mayo de 2022, del *Anteproyecto de Ley de creación del Colegio Profesional de Ópticos-Optometristas de Aragón*, acordando realizar los trámites de información pública y audiencia a los interesados de acuerdo al artículo 2 del Decreto 158/2002, de 20 de abril; y asimismo solicitar informe al Departamento de Sanidad y al Departamento de Economía, Planificación y Empleo. La solicitud a este Departamento de Economía se fundamenta las competencias que ostenta en materia de mejora de la regulación y aquellas vinculadas al ejercicio de las funciones atribuidas como Punto Único de Contacto de Aragón en aplicación de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, previstas en el artículo 9 del Decreto 29/2020, de 11 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Economía, Planificación y Empleo.

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Luis Lanaspa Santolaria, Director/a General De Economia, DIRECCIÓN GRAL. DE ECONOMÍA el 24/05/2022.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVRT266KP4CU1O01PFI.

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Luis Lanaspa Santolaria, Director/a General De Economia, DIRECCIÓN GRAL. DE ECONOMÍA el 24/05/2022.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVRT266KP4CU1O01PFI.

- I -

El régimen jurídico que atañe a los colegios profesionales fue objeto de importantes modificaciones con ocasión de la trasposición a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva 2006/123 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios), mediante Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Ésta última operó una importante modificación de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.

Además de la mencionada Directiva Servicios, desde la UE se han aprobado otras Directivas con la misma finalidad, como es eliminar obstáculos legislativos desproporcionados o innecesarios en la regulación de las profesiones, evitando que dicha legislación se convierta en trabas a la libre prestación de servicios y la unidad de mercado; propugnado como regla general en la elaboración y aprobación de cualquier acto regulatorio de las profesiones y del ejercicio de actividades y servicios económicos el cumplimiento de los **principios de necesidad y proporcionalidad al beneficio público que se pretende proteger, y garantizando de este modo el mercado único.**

En este contexto normativo debe resaltarse la aprobación de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, que ha sido incorporada a nuestro ordenamiento jurídico interno a través del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, cuyo objeto es establecer las normas y procedimientos para permitir el acceso y el ejercicio de una profesión regulada en España mediante el reconocimiento de las cualificaciones profesionales adquiridas en otro u otros Estados miembros de la Unión Europea y que permitan a su titular ejercer en él la misma profesión. De tal modo que entre las definiciones que contiene se encuentran las relativas a las profesiones reguladas (artículo 4.9) o el de autoridad competente (artículo 4.2). Asimismo, en su artículo 81 se recoge ya la necesidad de elaborar un informe por las autoridades competentes respecto a las profesiones reguladas existentes, sometiéndolas a un examen de compatibilidad de los requisitos que limitan el acceso a la profesión o a su ejercicio a los

titulares de una formación concreta con la libertad de establecimiento y prestación de servicios; debiéndose valorar:

- Que los requisitos no sean directa ni indirectamente discriminatorios por razón de nacionalidad o de lugar de residencia.
- Que los requisitos estén justificados por una razón imperiosa de interés general.
- Que los requisitos sean adecuados para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos y no exceder de lo necesario para alcanzar el objetivo

Aun a pesar de la existencia de estas previsiones legales a nivel comunitario, y estatal, en la práctica se detectó la falta de homogeneidad entre Estados Miembros de la Unión Europea en la aplicación de estas evaluaciones[1],lo que suponía en la práctica disparidades en cuanto a requisitos exigidos para ejercer las mismas profesiones entre Estados Miembros.

Dadas estas circunstancias, se aprobó la Directiva 2018/958 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de junio de 2018 relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones, cuyo fin es establecer normas concretas para efectuar evaluaciones de proporcionalidad antes de introducir nuevas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio, o de modificar las existentes, con el objetivo de garantizar el buen funcionamiento del mercado interior a la vez que se garantiza un nivel elevado de protección de los consumidores.

No obstante, esta Directiva, tal y como afirma la Comisión Nacional de Mercados y la Competencia en su Informe IPN/CNMC/001/21[2], no establece ningún requisito nuevo, sino que viene a completar la anterior Directiva del 2005 aportando criterios más precisos para mejorar el test de proporcionalidad que ya debía realizarse.

Esta Directiva 2018/958 debía haberse transpuesto a nuestro ordenamiento jurídico interno efectivamente antes del 20 de julio de 2020, tal y como manifiesta

[1] Comunicación de la Comisión Europea «*Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas*». COM/2015/0550 final

[2] IPN/CNMC/001/21 Informe de la CNMC sobre el Proyecto de real Decreto por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones. 17 de marzo de 2021.

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Luis Lanaspa Santolaria, Director/a General De Economia, DIRECCIÓN GRAL. DE ECONOMÍA el 24/05/2022.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVRT266KP4CU1O01PFI.

UCOSAZ en sus alegaciones; sin embargo, se encuentra aun tramitándose el Proyecto del Real Decreto para su incorporación a nuestro ordenamiento jurídico, cuya redacción realiza una transposición prácticamente literal de la Directiva.

Cabe decir, sin embargo, que las normas mencionadas no concretan la metodología para realizar dicho test de proporcionalidad, ni la forma ni el plazo, o revisión del mismo; siendo recomendable que este procedimiento se concretara, y que se pudiera realizar simultáneamente a la elaboración de memorias o informes previos emitidos durante el proceso de elaboración de cualquier norma.

Cabe añadir asimismo que los fines pretendidos por este test de proporcionalidad debían ya perseguirse por la Administración ateniendo del artículo 4 de la Ley 40/2015 que señala:

> "*Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo, deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos"*.

El cumplimiento de los principios de necesidad y proporcionalidad de las autoridades en el ejercicio de sus respectivas competencias al regular el acceso a una actividad económica o a su ejercicio, está también exigido en el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado; requisitos que ya se han venido exigiendo y supervisando su cumplimiento desde las autoridades con competencia en materia de garantía de unidad de mercado o en promoción de la competencia, o a través de los mecanismos de protección de los operadores económicos previstos en los artículos 26 a 28 de la mencionada Ley 20/2013, de 9 de diciembre.

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Luis Lanaspa Santolaria, Director/a General De Economia, DIRECCIÓN GRAL. DE ECONOMÍA el 24/05/2022.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVRT266KP4CU1O01PFI.

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Luis Lanaspa Santolaria, Director/a General De Economia, DIRECCIÓN GRAL. DE ECONOMÍA el 24/05/2022.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVRT266KP4CU1O01PFI.

II

La profesión de óptico-optometrista se reguló ya a través del Decreto 1387/1961, de 20 de julio, por el que se regula el ejercicio profesional de los ópticos, y actualmente está reconocida en la Ley 44/2003, de 23 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, definiendo sus funciones en el artículo 7.2. e) como: *los Diplomados universitarios en Óptica y Optometría desarrollan las actividades dirigidas a la detección de los defectos de la refracción ocular, a través de su medida instrumental, a la utilización de técnicas de reeducación, prevención e higiene visual, y a la adaptación, verificación y control de las ayudas ópticas.*

El marco legislativo para el desarrollo de esta profesión se completa por el Real Decreto 1419/1990, de 26 de octubre, por el que se establece el título universitario oficial de Diplomado en Óptica y Optometría y las directrices generales propias de los planes conducentes a la obtención de aquél y la Orden CIN/727/2009, de 18 de marzo, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Óptico-optometrista.

Teniendo en cuenta el marco legislativo expuesto, debe calificarse esta profesión como **profesión regulada**, en tanto que su acceso o ejercicio está subordinada a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales.[3]

La finalidad del presente informe es contribuir a **analizar la adecuación del contenido del *Anteproyecto de ley de creación del Colegio profesional de Ópticos-Optometristas de Aragón al marco definido por la Directiva de Servicios*** y la normativa que ha supuesto su transposición en nuestro ordenamiento jurídico, al mercado único en el que se favorece el cumplimiento de los principios de libertad de acceso a actividades económicas y su libre ejercicio, analizando para ello la introducción de posibles barreras o restricciones desproporcionadas y no justificadas al ejercicio de la actividad profesional, en la línea de la finalidad pretendida por los test de proporcionalidad regulados en las Directivas 2005/36/CE y 2018/958/CE, mencionadas en el apartado anterior.

[3] Como así está recogida en la web oficial de la Comisión Europea: https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=regprof&id_regprof=510

El objeto de este anteproyecto de ley, tal y como aparece en su artículo 1, es la creación del Colegio Profesional de Ópticos-Optometristas de Aragón, a semejanza de otros colegios autonómicos ya creados. En este caso concreto esta creación tiene su origen en la segregación de la delegación Regional de la Comunidad Autónoma de Aragón del Colegio Nacional de Ópticos-Optometristas, autorizada a través del Real Decreto 905/2021, de 19 de octubre, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales; segregación que tendrá efectividad a partir de la entrada en vigor de la norma autonómica de creación del Colegio de Ópticos-Optometristas correspondiente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El ámbito territorial de este colegio atendiendo al artículo 2 del Anteproyecto de ley es la Comunidad Autónoma de Aragón, podría ser conveniente concretar que dicho ámbito será el determinado por el lugar donde tengan establecido su domicilio profesional único y principal, y que esta colegiación es suficiente para ejercer la profesión en todo el territorio español. Debe recordarse que los Colegios no pueden exigir a profesionales que ejerzan en territorios diferentes al de colegiación ninguna comunicación ni habilitación o pago de contraprestaciones económicas distintas de las que se exijan a sus colegiados por servicios de los que sean beneficiarios y no estén cubiertos por la cuota colegial.

Respecto al ámbito personal, regulado en el artículo 3, estará compuesto por aquellas personas que cumplan con las titulaciones exigidas en el marco legal, y teniendo en cuenta especialmente lo recogido al final del precepto según el cual podrá ejercer también quien posea " *cualquier otro título equivalente a los anteriores de conformidad con la normativa vigente y debidamente homologado por autoridad competente*" *;* contenido sobre los cuales no hay nada que objetar, en tanto que se está optando por criterios de capacitación técnica, que puede no ser exclusiva de una titulación, al admitir a cualquier profesional titulado que demuestre las competencias necesarias para el ejercicio de la actividad, teniendo en cuenta que nos encontramos ante una profesión regulada.

El punto que podría ser más controvertido respecto sobre su adecuación a los principios de proporcionalidad, necesidad y libre ejercicio de una actividad profesional en el mercado único es el relativo a la obligatoriedad de la colegiación, previsto en el artículo 4 del anteproyecto. A partir de las disposiciones de transposición de la directiva

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Luis Lanaspa Santolaria, Director/a General De Economia, DIRECCIÓN GRAL. DE ECONOMÍA el 24/05/2022.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVRT266KP4CU1O01PFI.

de servicios, la regla general debe ser la voluntariedad en la colegiación, admitiendo sólo excepciones a esa regla a través de una ley estatal en casos fundamentados en un interés general, como ya se ha manifestado el Tribunal Constitucional[4].

Es incuestionable que la exigencia de una colegiación obligatoria se trata de un requisito de acceso a una actividad profesional puede suponer una barrera de acceso a la misma e incluso una dificultad en su ejercicio continuado, puesto que conlleva obligaciones de pago de cuotas y de sometimiento a un régimen de obligaciones que conllevan un control y ordenación de la actividad, entre otras.

No obstante, la disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, avala mantener las obligaciones de colegiación existentes, hasta que se regule a nivel estatal las actividades que puedan exigirse dicha obligatoriedad como instrumento eficiente de control del ejercicio profesional atendiendo a materias de especial interés público como puedan ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas; dicha ley estatal no ha sido todavía aprobada.

Ante este contexto puede afirmarse que la previsión de la colegiación obligatoria en este anteproyecto de ley es conforme a la disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, en tanto que ya existía la obligación de colegiación a nivel estatal para la profesión de ópticos-optometristas establecida en el artículo 2 del Decreto 356/1964, de 12 de febrero, de creación del Colegio Nacional de ópticos. Al tratarse de una segregación de un colegio nacional y que afecta a todas las CCAA puede afirmarse que en la práctica no supone ninguna modificación respecto al régimen anterior ni traba añadida al ejercicio de esta profesión en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

No obstante, ante este contexto de colegiación obligatoria deberán extremarse las precauciones en cuanto a la regulación de acceso a la profesión y de desarrollo de la misma; es decir, el cumplimiento de los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación en la regulación de la profesión debe ser estricto y fundamentando debidamente en el interés público que se intenta proteger como es la salud de las

[4] Sentencia TC 3/2013, de 17 de enero. "*Los colegios profesionales voluntarios son, a partir de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, el modelo común, correspondiendo al legislador estatal, conforme a lo establecido en el art. 3.2. determinar los casos en que la colegiación se exige para el ejercicio profesional*"

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Luis Lanaspa Santolaria, Director/a General De Economia, DIRECCIÓN GRAL. DE ECONOMÍA el 24/05/2022.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVRT266KP4CU1O01PFI.

personas, permitiendo acceder a la colegiación al máximo número de profesionales que estén capacitados para su ejercicio, circunstancia para la que resulta básico el establecimiento de unas cuotas de inscripción adecuadas y proporcionales a los costes asociados a la tramitación de la misma o a su mantenimiento.

Respecto al artículo 6 del anteproyecto que otorga al Colegio la potestad de relacionarse con la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, no cabe observación sobre el mismo, teniendo en cuenta que se prevé una colegiación obligatoria.

Sobre el resto de contenido del anteproyecto tampoco le corresponde a esta Dirección General de Economía manifestar objeciones, simplemente **solicitar que le sean remitidos, previamente a su aprobación, los futuros estatutos del Colegio** para analizar que su contenido es conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad que garantizan la unidad de mercado y la buena regulación económica.

Lo que se informa para su consideración y sin perjuicio de otras valoraciones mejor fundadas en derecho.

Firmado electrónicamente

DIRECTOR GENERAL DE ECONOMÍA
Luis Lanaspa Santolaria

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Luis Lanaspa Santolaria, Director/a General De Economia, DIRECCIÓN GRAL. DE ECONOMÍA el 24/05/2022.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVRT266KP4CU1O01PFI.