



PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 472/2021

PREÁMBULO

I

La libre prestación de servicios, el libre establecimiento y la movilidad de los profesionales se erigen en tres de las claves de bóveda de la construcción del mercado interior de la Unión Europea, y para su consecución y garantía se han venido promulgando múltiples actos normativos.

Es en este contexto en el que se enmarca la Directiva (UE) 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, que tiene como objetivo establecer un marco común para efectuar las 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, de forma que todos los Estados miembros utilicen el mismo test al realizar la evaluación a que les obliga la normativa europea sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales, todo ello con la finalidad de garantizar el buen funcionamiento del mercado interior a la vez que se garantiza la transparencia y un nivel elevado de protección de los consumidores y las consumidoras.

Así, la mencionada Directiva fue transpuesta al ordenamiento jurídico español en virtud del Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 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.

La técnica del test de proporcionalidad que introduce esta Directiva, y que recoge el referido Real Decreto, busca que las autoridades efectúen un ejercicio de reflexión sobre las regulaciones que se introducen en materia de profesiones, al fin y efecto de garantizar que estas sean justificadas y proporcionadas y no mero fruto de la inercia o de la aplicación de soluciones genéricas y por tanto desapegadas del caso concreto de la profesión regulada.

Precisamente para garantizar los mejores resultados de este ejercicio de reflexión regulatoria para profesionales y ciudadanía, es una exigencia tanto de la Directiva como del Real Decreto aludidos que las autoridades competentes para la regulación velen por que la evaluación se realice de manera objetiva e independiente, de tal forma que no baste con un mero ejercicio de autoevaluación.

En este sentido, se ha detectado que los códigos deontológicos de los Colegios Profesionales de ámbito nacional y de los Consejos Generales pueden aprobarse por parte de estas corporaciones sin ningún visado ajeno, a pesar de su potencialidad para imponer regulaciones sobre el ejercicio profesional. Para responder a esta situación, se considera imprescindible mejorar la adecuación normativa a la Directiva (UE) 2018/958 – cuya transposición ya fue completada – a través de la modificación del Real Decreto 472/2021.

De esta forma, el presente Real Decreto cambia el Real Decreto 472/2021 para atribuir a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia la evaluación previa a la aprobación de



los códigos deontológicos de los Colegios Profesionales de ámbito nacional y de los Consejos Generales.

Si bien el informe de evaluación que la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia no será vinculante para el Colegio Profesional o el Consejo General remitente del correspondiente código deontológico y su evaluación de proporcionalidad, las corporaciones proponentes sí que deben motivar por qué no acogen las eventuales observaciones que se formularan en dicho informe de evaluación.

II

En concreto, la modificación del Real Decreto 472/2021 consiste en la incorporación de una nueva disposición adicional primera con el contenido descrito. Por coherencia normativa, ello conduce a la reenumeración de las disposiciones adicionales vigentes con carácter previo a la entrada en vigor del presente Real Decreto, así como a la modificación del preámbulo.

Así, este real decreto consta de un artículo único con 4 apartados.

El apartado Uno introduce la nueva disposición adicional primera, en la que se regula la evaluación de los códigos deontológicos que pasa a efectuar la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.

El apartado Dos modifica la disposición adicional segunda, que pasa a recoger el contenido referido a la transparencia e intercambio de información entre Estados miembros.

El apartado Tres crea la disposición adicional tercera, que recoge el contenido referido a los mecanismos de cooperación.

El apartado Cuatro modifica el apartado II del preámbulo para recoger esta nueva redacción del Real Decreto 472/2021.

III

Este real decreto se adecúa a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: a los principios de necesidad y de eficacia, al estar justificada por razones de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y resultar el instrumento más adecuado para garantizar la consecución de sus objetivos; así como a los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica, ya que la norma aborda los extremos exigidos por la normativa de la Unión Europea, estableciendo la regulación necesaria de acuerdo con dicha normativa; al principio de eficiencia, puesto que evita cargas administrativas innecesarias o accesorias. Igualmente se adecua al principio de transparencia, puesto que define claramente su objetivo y se justifican sus motivos.

Este real decreto se dicta en cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la integración de España en la Unión Europea y al amparo del artículo 149.1.30.ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.



Este real decreto se dicta en virtud de lo previsto en el artículo 97 de la Constitución y en los artículos 22 y 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y conforme a las habilitaciones contenidas en la disposición final tercera de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, en la disposición final sexta de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, y en la disposición final decimoquinta de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

En su virtud,

DISPONGO:

Único. Modificación del Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 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.

El Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 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, queda modificado como sigue:

Uno. Se modifica la disposición adicional primera, que queda redactada como sigue:

«Disposición adicional primera. Evaluación de los códigos deontológicos.

Los Colegios Profesionales de ámbito nacional y Consejos Generales someterán sus propuestas de códigos deontológicos o de modificación de los mismos a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia para su evaluación antes de su aprobación, conforme a lo dispuesto en este Real Decreto, con las particularidades que se enuncian a continuación.

a) El Colegio Profesional o Consejo General remitirá a la Comisión de los Mercados y de la Competencia su propuesta, que será publicada tanto en la web del Colegio o Consejo como en la web de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.

b) El Colegio Profesional o Consejo General dará cumplimiento al procedimiento de información y participación de los interesados previsto en el artículo 8 de este Real Decreto.

c) Una vez incorporadas a la propuesta las observaciones de los interesados, en su caso, el Colegio Profesional o Consejo General remitirá a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia su propuesta junto con una evaluación de proporcionalidad conforme a lo dispuesto en el artículo 7 de este Real Decreto y un informe sobre las observaciones planteadas por los interesados.

c) La Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia informará la propuesta.

d) En la página web de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia se publicarán la propuesta, la evaluación de proporcionalidad, el informe sobre las observaciones planteadas por los interesados, el informe de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia y, si el Colegio Profesional o Consejo General no admitiera las observaciones que pudieran realizarse en el informe, la explicación de los motivos por los que no las acepta.»



Dos. Se modifica la disposición adicional segunda, que queda redactada como sigue:

«Disposición adicional segunda. Transparencia e intercambio de información entre Estados miembros.

A los efectos de su remisión a la Comisión Europea para facilitar el intercambio de información entre los Estados miembros, las autoridades competentes para la regulación pondrán en conocimiento de la autoridad de coordinación a la que se refiere el artículo 76 del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, la evaluación de proporcionalidad que, en aplicación de este real decreto, debe realizarse sobre cualquier disposición legal o reglamentaria que introduzca requisitos que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio, así como sobre cualquier modificación de las disposiciones existentes.

Asimismo, dichas autoridades competentes para la regulación registrarán en la base de datos de profesiones reguladas mencionada en el artículo 59.1 de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, toda nueva disposición legal o reglamentaria que introduzca requisitos que restrinjan el acceso a una profesión o su ejercicio, así como cualquier modificación de las disposiciones existentes y las razones para considerar que las disposiciones evaluadas están justificadas y son proporcionadas. Con dicha información el resto de Estados miembros u otros interesados podrán realizar observaciones directamente o a través de la Comisión Europea. Esta base de datos tiene carácter público, pudiendo acceder a ella tanto los Estados miembros como los administrados.

La autoridad de coordinación a la que se refiere el artículo 76 del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio comunicará a la Comisión Europea la relación de las autoridades competentes para la regulación de las profesiones, cuando se aprueben las disposiciones a las que se refiere el artículo 2.»

Tres. Se introduce una disposición adicional tercera, que queda redactada como sigue:

«Disposición adicional tercera. Mecanismos de cooperación.

La Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios, regulada por el artículo 10 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, podrán adoptar recomendaciones para la aplicación efectiva y armonizada de este real decreto.»

Cuatro. Se modifica el apartado II del preámbulo, que queda redactado como sigue:

«Este real decreto consta de ocho artículos, tres disposiciones adicionales y cuatro disposiciones finales.

Los artículos 1 y 2 recogen el objeto y el ámbito de aplicación, que coincide con el de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005. Este real decreto se aplica a las evaluaciones de proporcionalidad que se deben realizar durante el proceso de elaboración de disposiciones legales o reglamentarias que introduzcan o modifiquen requisitos para el acceso a las profesiones reguladas, como puede ser el uso de títulos profesionales y las actividades profesionales permitidas en virtud de dichos títulos. Este real decreto no se aplica a



las disposiciones cuyos requisitos no restrinjan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio, ni tampoco a las disposiciones que supongan la transposición de requisitos concretos establecidos en un acto de la Unión Europea que no deje elección en cuanto al modo exacto de transponerlos.

El artículo 3 incluye las definiciones, remitiéndose al Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, y añadiendo tres nuevas: autoridad competente para la regulación, título profesional protegido y actividad reservada.

El artículo 4 recoge la necesidad de que las autoridades competentes para la regulación lleven a cabo la evaluación de la proporcionalidad conforme a las normas que se establecen en el real decreto. Los motivos que se puedan alegar como justificación para regular una profesión deben ir acompañados de un examen de la idoneidad y de la proporcionalidad de la medida adoptada y de datos precisos en los que se basen esos argumentos.

En el último apartado del artículo 4 se establece la obligación de que las autoridades competentes para la regulación hagan un seguimiento del respeto del principio de proporcionalidad después de la adopción de normas que estén sujetas a la evaluación de la proporcionalidad.

Los artículos 5 y 6 reiteran los principios de no discriminación por nacionalidad o residencia y de necesidad, que deben cumplir los requisitos impuestos de exigencia de cualificaciones profesionales específicas. Dichos requisitos deberán justificarse de forma objetiva por razones imperiosas de interés general, reconocidas como tales en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Según reiterada jurisprudencia, las razones puramente económicas, como el impulso de la economía nacional en detrimento de las libertades fundamentales, y las razones puramente administrativas, como la realización de controles o la recopilación de estadísticas, no pueden constituir razones imperiosas de interés general.

Los requisitos relativos a la exigencia de cualificaciones profesionales específicas solo deben considerarse necesarios cuando las medidas existentes, como la normativa en materia de seguridad de los productos o la normativa en materia de protección de los consumidores y las consumidoras, no puedan considerarse adecuadas o realmente eficaces para lograr el objetivo de interés general perseguido.

El artículo 7, contenido nuclear del real decreto, recoge en el apartado 2 la lista de las cuestiones que, obligatoriamente, se deben tener en cuenta al elaborar la norma cuando se realice la evaluación de los requisitos, y una lista aplicable en función de la naturaleza y las características de la disposición, con el fin de acreditar que las medidas adoptadas son proporcionales al objetivo perseguido.

Además de estar justificados por la necesidad, los requisitos impuestos deben contribuir eficazmente y de manera sistemática a conseguir el objetivo de interés general perseguido, deben ser proporcionados al mismo y no deben ir más allá de lo necesario para conseguirlo. Los responsables de la regulación de las profesiones deben ser capaces de determinar y justificar, en particular, si el alcance de la restricción del acceso a las profesiones reguladas, o de su ejercicio,



es proporcionado en relación con la importancia de los objetivos perseguidos y de los beneficios esperados de la regulación. Por otra parte, deben comparar las medidas que proponen con otras soluciones alternativas que permitan alcanzar el mismo objetivo imponiendo menos restricciones.

Cuando las medidas estén justificadas solo por la protección de los consumidores y las consumidoras y cuando los riesgos detectados se limiten a la relación entre el o la profesional y el consumidor o la consumidora y por lo tanto no perjudique a terceros, los reguladores deben valorar si su objetivo puede alcanzarse mediante medidas menos restrictivas que la reserva de actividades profesionales. La regulación por medio de reserva de actividades y títulos profesionales protegidos solo deberá utilizarse cuando las medidas estén encaminadas a prevenir un riesgo grave para los objetivos de interés público, como sería la salud pública.

Los responsables de la regulación deben llevar a cabo además una valoración exhaustiva de las circunstancias en las que se adopta y aplica la medida, y examinar, en particular, el efecto de las disposiciones nuevas o modificadas cuando se combinen con otros requisitos que restrinjan el acceso a la profesión, o su ejercicio. El acceso a determinadas actividades y su ejercicio pueden supeditarse al cumplimiento de otros requisitos como las normas relativas a la organización de la profesión, la adhesión o colegiación obligatoria a una organización u organismo profesional, la ética profesional, la supervisión y la responsabilidad. Por tanto, a la hora de valorar el efecto de las disposiciones nuevas o modificadas, los responsables de la regulación deben tener en cuenta todos los requisitos existentes.

Por otro lado, la introducción de requisitos adicionales puede resultar adecuada para alcanzar los objetivos de interés público; el mero hecho de que su efecto individual o combinado deba evaluarse no significa que los requisitos sean, de entrada, desproporcionados.

Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la salud y la vida de las personas se sitúan entre los principales intereses protegidos por el TFUE, por tanto, las autoridades competentes para la regulación deben tener debidamente en cuenta el objetivo de garantizar un alto nivel de protección de la salud humana al evaluar los requisitos en relación con las profesiones del ámbito de la salud, tal y como se recoge en el último apartado del artículo 7.

El artículo 8 establece la obligación de realizar consultas públicas antes de adoptar una regulación profesional restrictiva.

La disposición adicional primera establece un procedimiento para extender la evaluación de proporcionalidad a las propuestas de códigos deontológicos de los Colegios Profesionales y Consejos Generales, o su modificación, considerando su competencia en materia de ordenación de la profesión.

La disposición adicional segunda dispone que los cauces de comunicación con la Comisión Europea son los ya establecidos en el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio.

La disposición adicional tercera establece como órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de



MINISTERIO
DE ASUNTOS ECONÓMICOS
Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL

Negocios, regulada por el artículo 10 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Por último, y dado que la obligación de evaluación impuesta por la Directiva europea afecta a todas las autoridades competentes para la regulación de profesiones, la disposición final primera recoge las bases jurídicas competenciales en que se apoya. La disposición final segunda se refiere a la incorporación del derecho de la Unión Europea. La disposición final tercera contempla la habilitación para efectuar un desarrollo normativo si fuese preciso. Y, finalmente, la disposición final cuarta se refiere a la entrada en vigor del real decreto.»