



Bruselas, 10.1.2017
COM(2016) 822 final

2016/0404 (COD)

Propuesta de

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones

(Texto pertinente a efectos del EEE)

{SWD(2016) 462 final}

{SWD(2016) 463 final}

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

Una de las principales prioridades de la Comisión es conseguir un mercado interior más profundo y más justo: «desarrollar políticas que generen crecimiento y empleo como parte central de la agenda política»¹. El Consejo Europeo ha afirmado que «la consecución de un mercado único más completo y justo será fundamental para crear nuevos puestos de trabajo, promover la productividad y asegurar un clima propicio a la inversión y la innovación»². Los servicios profesionales tienen una importancia fundamental para la economía de la Unión Europea y hay numerosos estudios que demuestran los beneficios inexplorados de avanzar en el mercado único de servicios.

Ante la falta de requisitos armonizados a escala de la UE, la regulación de los servicios profesionales sigue siendo prerrogativa de los Estados miembros. Cada Estado miembro decide si es necesario intervenir e imponer normas y restricciones al acceso a una profesión o su ejercicio, siempre que se respeten los principios de no discriminación y proporcionalidad. En la mayoría de los casos, la regulación está justificada e incluso es bienvenida, como, por ejemplo, en lo que se refiere a la salud y la seguridad. No obstante, para garantizar que la regulación sea adecuada a su finalidad y no cree cargas injustificadas, debería analizarse a fondo, de manera que se reconozca plenamente el efecto que ejerce sobre las partes interesadas y sobre el entorno empresarial en su conjunto. En línea con las prioridades de empleo y crecimiento de la Comisión, es fundamental garantizar un entorno normativo óptimo. Por ello, en el marco de la Estrategia para el Mercado Único³ se anunciaron medidas encaminadas a introducir un «test de proporcionalidad» *ex ante* a la hora de reformar la regulación de los servicios profesionales.

El derecho a trabajar, en el sentido de la libertad para ejercer la profesión elegida o para llevar a cabo una actividad empresarial, está consagrado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Entre los principales beneficios del mercado único de la UE se encuentran la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios. Las limitaciones a dichas libertades son especialmente onerosas para las pymes. Así pues, las medidas reglamentarias deben justificarse debidamente mediante una exhaustiva evaluación de su proporcionalidad.

El concepto de «profesiones reguladas» hace referencia a las actividades, presentes en todos los sectores de la economía, para las que se requieren cualificaciones profesionales específicas. Cada Estado miembro ha ido introduciendo progresivamente diferentes regulaciones que reflejan tradiciones arraigadas, ya sea en forma de regulaciones estatales o de autorregulaciones por parte de las asociaciones profesionales. En general, ha habido buenos motivos para regular, basados en la necesidad de proteger objetivos de interés público esenciales, aportando así valor a la sociedad, por ejemplo, al definir los conocimientos técnicos, la formación y las competencias que deben tener los profesionales para garantizar que los ciudadanos estén protegidos. No obstante, una regulación inadecuada puede suponer

¹ https://ec.europa.eu/priorities/index_es.

² <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/06/28-euco-conclusions/>.

³ https://ec.europa.eu/growth/single-market_es.

una serie de cargas para los profesionales, las empresas y los consumidores; entre ellas, unos requisitos de cualificación desproporcionados, un gran número de actividades reservadas, la afiliación obligatoria a asociaciones profesionales u otras medidas. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha sostenido reiteradamente que, incluso si se aplica sin discriminación alguna, la regulación nacional de las profesiones y cualquier requisito relativo a las cualificaciones pueden obstaculizar o hacer menos atractivo para los ciudadanos y las empresas de la UE el ejercicio de los derechos fundamentales que les garantiza el Tratado⁴. El Tribunal ha mantenido también que el hecho de que un Estado miembro imponga normas menos estrictas que otro no significa que las normas de este último sean desproporcionadas e incompatibles con la legislación de la UE. Corresponde a los Estados miembros evaluar caso por caso, teniendo en cuenta el contexto normativo de cada profesión en su totalidad, si es necesario establecer restricciones al acceso a las actividades profesionales y su ejercicio y cuáles son las restricciones que mejor responden a los intereses públicos.

En 2013, la Directiva 2005/36/CE, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, fue modificada por la Directiva 2013/55/UE con vistas a modernizar el Derecho de la Unión en el ámbito de las profesiones reguladas. Asimismo, introdujo un ejercicio de transparencia y evaluación mutua entre los Estados miembros de todas sus profesiones reguladas. Con base en la información presentada por las autoridades competentes durante el proceso de evaluación mutua, cabe concluir que la realización de dicha evaluación supuso un reto para muchos Estados miembros⁵. El hecho de que la mayoría de las evaluaciones carecieran de una fundamentación adecuada sugiere un problema subyacente en cuanto al modo en que se evalúa la necesidad de regulación y sus efectos en un contexto empresarial más amplio. El proceso de evaluación mutua reveló que, en la actualidad, las decisiones reglamentarias no siempre están basadas en un análisis sólido y objetivo, o que su adopción no siempre es abierta y transparente. Además, y a pesar de los profundos debates y la orientación proporcionada hasta el momento por la Comisión, dicho proceso de evaluación no ha evitado la introducción de nuevas medidas restrictivas carentes de un análisis objetivo y exhaustivo. Los Estados miembros han introducido nuevas regulaciones como, por ejemplo, las relativas al ejercicio de la profesión jurídica, o han introducido o ampliado reservas de actividades, por ejemplo, para el asesoramiento fiscal o para guías turísticos sin una evaluación de la proporcionalidad o con una evaluación muy superficial.

La heterogeneidad del análisis actual de la regulación de las profesiones en toda la Unión incide negativamente en la prestación de servicios y en la movilidad de los profesionales. La acción emprendida por cada uno de los Estados miembros por separado no garantizará un marco coherente a escala de la UE para evaluar la proporcionalidad de la regulación nacional prevista y abordar los problemas existentes a los que se enfrentan las autoridades nacionales. Los principales objetivos de la acción, a saber, introducir mayor claridad en los criterios aplicables, reforzar la fiabilidad, la transparencia y la comparabilidad en todos los Estados miembros y garantizar que las normas se apliquen de igual manera, para evitar sobrecargar y fragmentar el mercado único, podrán lograrse de manera más satisfactoria a escala de la UE, en virtud de su dimensión y sus efectos, mediante la introducción de un mecanismo de evaluación común a toda la Unión, aplicado por todos los Estados miembros y de forma comparable. A la vista de los frecuentes cambios en la regulación profesional, sin una acción a escala de la UE se corre el riesgo de que aumente la brecha entre quienes ya aplican buenas

⁴ Véanse los asuntos C-340/89, Vlassopoulou, y C-55/94, Gebhard.

⁵ Como se explica con más detalle en la evaluación de impacto adjunta, cuando ya ha transcurrido casi un año desde la transposición, aproximadamente un tercio de las evaluaciones de proporcionalidad no se han realizado todavía, y alrededor del 70 % de las evaluaciones recibidas adoptaron la decisión de mantener la situación vigente basándose en evaluaciones poco profundas.

prácticas reglamentarias y evalúan adecuadamente la proporcionalidad antes de decidir sobre la adopción de una regulación⁶ y quienes no lo hacen, aumentando así las diferencias en la calidad de la regulación. Esto, en último término, tiene un efecto negativo en el acceso a las profesiones y consecuencias negativas tanto para los consumidores como para la economía.

Con el fin de abordar esta cuestión, la Comisión anunció en la Estrategia para el Mercado Único una iniciativa para el establecimiento de un test de proporcionalidad, que los Estados miembros deben utilizar antes de adoptar o modificar sus normativas nacionales reguladoras de las profesiones. Los Estados miembros disponen de un amplio margen de mejora en la generación de crecimiento y empleo, mediante el aumento de la transparencia de sus profesiones reguladas y la realización de análisis más exhaustivos de su proporcionalidad antes de adoptar nuevas normas, así como la introducción de reformas en sus profesiones reguladas para modernizar sus requisitos. Tal y como se describe en la evaluación de impacto que acompaña a esta propuesta, numerosos estudios muestran que las decisiones erróneas en materia reglamentaria pueden distorsionar la competencia, al restringir la entrada en el mercado; esto puede provocar una pérdida sustancial de oportunidades de empleo y precios más elevados para los consumidores, así como obstaculizar la libre circulación. Solo en lo referente a la creación de empleo, un estudio académico sugiere que podrían crearse alrededor de 700 000 puestos de trabajo⁷ en la Unión si se aborda la cuestión de las regulaciones innecesarias y desproporcionadas.

Por lo tanto, el test de proporcionalidad está diseñado para respaldar las mejores prácticas reglamentarias y, en último término, sus resultados. Se aplica a requisitos recién introducidos o a requisitos revisados sobre el acceso a una profesión regulada y su ejercicio. Consolida la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la proporcionalidad de los requisitos que restringen el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio, pero deja en manos de los Estados miembros la decisión sobre qué y cómo regular, decisión que debe basarse en datos empíricos tras la realización de una evaluación exhaustiva, transparente y objetiva. Tiene plenamente en cuenta la especificidad de cada profesión y su marco normativo. Los beneficios de esta iniciativa para los profesionales, los consumidores y las administraciones públicas estriban en gran medida en el hecho de que garantizan una mejor regulación de las profesiones al evitar la adopción de normas desproporcionadas. El objetivo de la presente propuesta es, en gran medida, la codificación de la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia. Toda desviación de dicha jurisprudencia podría desvirtuar la propuesta, y la Comisión puede retirar una propuesta si está desvirtuada.

Una directiva de la UE facilitaría de manera significativa la obligación de los Estados miembros de cumplir con el principio de proporcionalidad y garantizaría que estos aplicaran el test de proporcionalidad de manera equivalente en todos los niveles de la regulación, con el fin de evitar la fragmentación del mercado único.

La iniciativa pretende aportar claridad y promueve test de proporcionalidad objetivos, fiables y completos, con el objetivo de aumentar la confianza y la innovación mediante revisiones periódicas de la regulación nacional de las profesiones. La finalidad que subyace a esta medida, además de ayudar a los Estados miembros a lograr estos objetivos compartidos, es hacerlo de manera estructurada y racional con el propósito de facilitar sus tareas administrativas.

⁶ *The World Bank Regular Economic Report Fall 2016: Growth, Jobs and Integration: Services to the Rescue*, <http://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/eurer>.

⁷ Koumenta, M. y Pagliero, M.: *Measuring Prevalence and Labour Market impacts of Occupational Regulation in the EU*.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

La propuesta es coherente con las disposiciones existentes en la Directiva 2005/36/CE y las complementa.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La propuesta es coherente con las prioridades de la Comisión establecidas en su Estrategia para el Mercado Único, así como con los objetivos de la UE de generar crecimiento y empleo, garantizar la libre circulación de profesionales, mejorar el entorno empresarial y ofrecer más posibilidades de elección a los consumidores.

Otra medida anunciada en la Estrategia para el Mercado Único es la orientación periódica sobre necesidades específicas. Esta iniciativa tiene como fin identificar para qué problemas, por país y profesión, una reforma del marco normativo sería beneficiosa desde el punto de vista económico; basándose en este análisis, la Comisión recomendará acciones a nivel de los Estados miembros. Estas dos iniciativas son complementarias, en el sentido de que el test de proporcionalidad ofrecerá el marco general de los criterios que deben utilizarse al evaluar la proporcionalidad de la regulación prevista (una cláusula de aplicación diferida), mientras que la orientación periódica sobre las necesidades de reforma se centrará en cuestiones específicas detectadas en la regulación existente de determinadas profesiones o sectores.

La presente propuesta es coherente con la iniciativa de mejorar el procedimiento de notificación que se puso en marcha en la Directiva de servicios, y la complementa. Mientras que dicha iniciativa complementa el procedimiento de notificación existente aplicable a las restricciones en virtud de la Directiva de servicios, la presente propuesta aclara los criterios que deben utilizar los Estados miembros a la hora de valorar la proporcionalidad de los proyectos de leyes nacionales que regulan las profesiones y que están sujetos a la Directiva sobre las cualificaciones profesionales. Algunos requisitos de la regulación nacional de las profesiones (como la forma jurídica o los requisitos relativos a la participación en el capital de una sociedad) están contemplados tanto en la Directiva sobre las cualificaciones profesionales como en la Directiva de servicios. En tales casos, la evaluación de la proporcionalidad seguiría las normas recogidas en esta propuesta y la información que debe proporcionarse en el procedimiento de notificación en virtud de la Directiva de servicios tendría que basarse en dicha evaluación y reflejarla. La coherencia entre estos instrumentos queda garantizada y esta propuesta no introduce ningún procedimiento nuevo de notificación.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

La propuesta se basa en el artículo 46, el artículo 53, apartado 1, y el artículo 62 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

La Unión Europea tiene derecho a actuar en el ámbito de la regulación de las profesiones con el fin de alcanzar los objetivos del mercado interior, con base en los artículos del TFUE referidos a la libre circulación de personas y servicios. En particular, el artículo 46 del TFUE establece que deben adoptarse disposiciones específicas en el ámbito de la libre circulación de los trabajadores; el artículo 53, apartado 1, del TFUE prevé la adopción de directivas relativas al acceso a las actividades por cuenta propia y su ejercicio y el artículo 62 del TFUE es la base de los actos jurídicos sobre el ejercicio de la libre prestación de servicios.

- **Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

De conformidad con el principio de subsidiariedad, la UE debería actuar únicamente en los casos en los que los objetivos de la acción propuesta no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por lo tanto, puedan alcanzarse mejor a nivel de la Unión. Como demuestra la información obtenida en la evaluación mutua, los criterios utilizados y la intensidad de las evaluaciones varían de manera significativa entre los Estados miembros. Esta heterogeneidad en el análisis actual de la proporcionalidad de la regulación de las profesiones en toda la Unión, y las repercusiones que de ella se derivan, tienen un efecto sustancial en toda la economía de la UE, en la prestación de servicios y en la movilidad de los profesionales. Estudios realizados de manera independiente, así como los encargados por la Comisión, muestran que la regulación desproporcionada tiene un efecto negativo en la creación de empleo, el crecimiento, las posibilidades de elección de las que disfrutaban los consumidores, los precios, la innovación, la inversión y el comercio⁸. Además, hemos observado qué beneficios pueden aportar las medidas adoptadas para reformar la regulación y, asimismo, constatado que no tienen un efecto directo sobre la protección de los intereses públicos legítimos:

- En Italia, la reforma Bersani de 2006 trajo nuevas incorporaciones al mercado, lo que produjo un aumento general del empleo de jóvenes farmacéuticos⁹.
- En Polonia, la reforma relativa a los abogados, que introducía normas objetivas de acceso, condujo a que casi se triplicara el número de abogados entre 2005 y 2015 y casi se duplicara el número de asesores jurídicos sin que ello afectara negativamente a los salarios ni a la calidad¹⁰.
- En Grecia, las reformas han tenido como consecuencia un descenso de los precios para los consumidores de los servicios prestados por los agentes inmobiliarios, las profesiones jurídicas, los contables, los asesores fiscales y los fisioterapeutas, profesiones liberalizadas por la reforma promulgada en 2011. El número de empresas emergentes de notarios, auditores, guías turísticos y peritos tasadores aumentó más del doble en 2014 en comparación con la media anual antes de la liberalización¹¹.

No obstante, la acción emprendida por los Estados miembros por separado no garantizará un marco jurídico coherente en la UE a la hora de evaluar la proporcionalidad de la regulación nacional y abordar los problemas a los que se enfrentan las autoridades nacionales. Por lo tanto, los objetivos de la acción, a saber, la fiabilidad y la comparabilidad de las evaluaciones de proporcionalidad, podrían alcanzarse de manera más satisfactoria a escala de la Unión mediante la introducción de un mecanismo de evaluación común a toda la UE aplicado por todos los Estados miembros de manera similar, gracias a su dimensión y sus efectos. Por lo tanto, la legislación nacional debe reflejar los criterios establecidos en la acción propuesta, que las autoridades nacionales deberán tener en cuenta al evaluar la proporcionalidad de la regulación nacional de las profesiones.

⁸ Véanse, por ejemplo, COM(2013) 676; *The Cost of Non-Europe in the Single Market for services*, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, 2014; *Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform indicators*, Comisión Europea, 2015; Kox, H. y Lehour, A.: *Regulatory heterogeneity as obstacle for international services trade*, 2005; *The discriminatory effect of domestic regulations on international services trade: evidence from firm-level data*, EFIGE, 2012; *Business services – Assessment of Barriers and their Economic Impact*, Comisión Europea, 2015; *The Economic Impact of Professional Services Liberalisation*, Comisión Europea, 2014, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp533_en.pdf.

⁹ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9018.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

Así, un enfoque a escala de la Unión permitiría a las autoridades nacionales realizar comprobaciones exhaustivas y comparables de la proporcionalidad, al crear un marco jurídico transparente y previsible para evaluar las barreras impuestas a las profesiones reguladas. El Consejo Europeo ha pedido reiteradamente que se tomen medidas a este respecto. En febrero de 2015, el Consejo Europeo solicitó orientación¹²; tras ello, dio el visto bueno a la inclusión del test de proporcionalidad en la Estrategia para el Mercado Único, afirmando que «reitera que el mercado único es el principal motor de crecimiento y creación de empleo en Europa, y un elemento clave para la inversión y para incrementar la competitividad europea. Insiste en que el refuerzo y profundización del mercado único requiere acciones urgentes y ambiciosas, tanto a escala de la Unión como nacional, para obtener resultados concretos y pragmáticos que beneficien directamente a los consumidores y a las empresas, en particular a las pymes»¹³. Más recientemente, en junio de 2016, el Consejo requirió a la Comisión que avance para «emprender con determinación acciones dirigidas a legislar mejor»¹⁴.

- **Proporcionalidad**

La propuesta está en consonancia con el principio de proporcionalidad enunciado en el artículo 5, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea (TUE). La opción normativa elegida busca alcanzar el equilibrio correcto entre la garantía de los objetivos de interés público y la calidad de los servicios, por una parte, y la mejora del acceso de los propios profesionales a una profesión regulada y su ejercicio, garantizando al mismo tiempo, por otra parte, una mayor variedad de posibilidades de elección para los consumidores. La propuesta refleja el principio de proporcionalidad, ya que las soluciones conllevan rentabilidad y reducen la carga global sobre la administración pública, al proporcionar criterios claros para realizar las evaluaciones de proporcionalidad de la regulación de las profesiones; asimismo, deberían evitar la introducción de cargas derivadas de la aplicación de medidas futuras innecesarias. Las cargas administrativas de la realización de un test de proporcionalidad ya se habían evaluado en el contexto de la revisión de la Directiva sobre cualificaciones profesionales de 2013. En línea con dicha evaluación, los costes derivados de la actual propuesta, consistente en imponer test de proporcionalidad a futuras imposiciones reglamentarias, deberían tener un efecto limitado¹⁵. Dicho efecto puede ser algo mayor para aquellos Estados miembros que en la actualidad no están aplicando la Directiva. No obstante, se espera un efecto positivo general en lo que se refiere a los costes administrativos, ya que, gracias a un sistema mejorado, será menos probable que los Estados miembros se enfrenten a procedimientos de infracción. La Comisión tiene la intención de trabajar con los Estados miembros para ayudarles en la aplicación de la presente Directiva y con vistas a limitar aún más los costes. La propuesta no va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos previstos y, sin duda, responde mejor a sus objetivos. La evaluación mutua siguió unas orientaciones dadas y no aportó pruebas suficientes que sugieran que, en la actualidad, las decisiones reglamentarias estén basadas en análisis sólidos y objetivos o se adopten de manera transparente. Casi tres años después de la introducción de la evaluación mutua, aún no se ha remitido un tercio de los test de proporcionalidad, y en alrededor del 70 % de las recibidas se concluyó que debía mantenerse la situación reglamentaria a pesar de las deficiencias del test de proporcionalidad que las acompañaba. Además, el índice de modificaciones normativas en las profesiones es elevado y la Comisión es consciente de la tendencia constante a imponer nuevas cargas reglamentarias a

¹² Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia para el mercado único, 2 y 3 de marzo de 2015, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6197-2015-INIT/es/pdf>.

¹³ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6622-2016-INIT/es/pdf>.

¹⁴ <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2016/06/28-29/>.

¹⁵ Véase la evaluación de impacto adjunta.

los profesionales sin realizar un adecuado análisis previo —basado en la proporcionalidad— de la necesidad, el valor o las repercusiones de dichas cargas.

- **Elección del instrumento**

El instrumento elegido es una nueva Directiva que ofrezca a los Estados miembros cierta flexibilidad en cuanto a su transposición y aplicación, de manera que se les permita captar la esencia jurídica y la naturaleza polifacética del principio de proporcionalidad. Una directiva es vinculante en cuanto al resultado que se desea alcanzar; por ello constituye un instrumento adecuado para la realización del mercado interior desde el punto de vista de la libre circulación de los trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios. Además de ser objetivos de la Unión Europea, el Tratado también alberga expectativas legales con respecto a los Estados miembros en la medida en que, si bien la decisión sobre si se debe regular una profesión y el modo de hacerlo sigue siendo competencia suya, la regulación debe cumplir los principios de justificación, proporcionalidad y necesidad.

En la evaluación de impacto se describe plenamente el alcance de la cuestión en el caso de la regulación de las profesiones y los efectos que tiene la regulación innecesaria en el conjunto de la economía europea. Además, se hace hincapié en los problemas a los que se enfrentan los Estados miembros al abordar dicha regulación. Una directiva permitirá a los Estados miembros incorporar una completa evaluación de la proporcionalidad a sus propios procedimientos legislativos y, dado que la Comisión no impone metodología alguna, los Estados miembros pueden actuar con un nivel de discrecionalidad que se ajuste a sus propias estructuras y sin afectar al objetivo último de la directiva: lograr un proceso de toma de decisiones comparable, transparente, fiable, objetivo y basado en pruebas. Por estos motivos, la Comisión ha considerado que una directiva es la respuesta más eficaz y adecuada.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones *ex post* y controles de calidad de la legislación existente**

Antes de su profunda revisión en 2013, la Directiva 2005/36/CE fue objeto de una minuciosa evaluación sobre las carencias del proceso existente para facilitar la libre circulación de profesionales. Basándose en las conclusiones de la evaluación, la Directiva 2013/55/UE, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE, introdujo, entre otros requisitos, la obligación de los Estados miembros de evaluar la proporcionalidad de sus regulaciones profesionales. Sobre la base de dichas evaluaciones y de conformidad con el artículo 59, apartado 9, se espera que para enero de 2017 la Comisión presente al Parlamento Europeo y al Consejo sus conclusiones finales sobre el panorama de las regulaciones nacionales de las profesiones y sobre las evaluaciones de proporcionalidad realizadas por los Estados miembros, acompañadas, si procede, de propuestas de nuevas iniciativas. La presente propuesta no se ha elaborado a partir de una evaluación general de la Directiva, ya que ha sido revisada recientemente, sino que se deriva de las evaluaciones de la Comisión y forma parte de las iniciativas de seguimiento previstas en virtud del artículo 59, apartado 9, de la Directiva 2013/55/UE como una conclusión de la evaluación de la Comisión. Por tanto, la posibilidad de una nueva propuesta se había previsto como parte de las medidas de seguimiento encaminadas a mejorar la aplicación y eficacia de las nuevas disposiciones.

- **Consultas con las partes interesadas**

Entre el 27 de mayo y el 22 de agosto de 2016 se llevó a cabo una consulta pública. Se recibió un total de 420 respuestas. Entre ellas, respuestas presentadas por particulares, miembros de profesiones reguladas, asociaciones profesionales, organismos reguladores, autoridades gubernamentales y el mundo académico. Hubo un gran consenso entre las partes interesadas en cuanto a la necesidad de emprender acciones a nivel de la UE para aportar claridad y un enfoque común a los test de proporcionalidad. Entre todos los perfiles de participantes recibimos un apoyo mayoritario a una solución vinculante (una directiva): usuarios, proveedores de servicios, tanto empresas grandes como pequeñas, autoridades públicas y sindicatos, todos apoyaron la propuesta. Algunas asociaciones profesionales no fueron tan positivas. En concreto, el sector de la artesanía de Alemania y Austria, que organizó una respuesta idéntica de cien asociaciones artesanales por la que se rechazaba cualquier acción a nivel de la UE, ya fuera mediante una directiva o mediante un enfoque orientativo. Decidimos mantener la respuesta organizada¹⁶ al recopilar los resultados de la consulta y, así, podemos seguir manteniendo que nuestra propuesta cosechó un apoyo mayoritario. Además, la consulta mostró la necesidad de actuar, ya que quedó patente que existe una disparidad de enfoques con respecto al análisis, no solo en la UE en su conjunto, sino en el seno de los Estados miembros. Se constató una falta de claridad sobre la existencia de cualquier expectativa analítica basada en la proporcionalidad a la hora de diseñar la regulación, así como un planteamiento de carácter ocasional con respecto a la consulta y a la transparencia.

El resumen de los resultados puede consultarse en: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/.

Además, el 18 de mayo de 2016 la Comisión celebró una conferencia de alto nivel que permitió un intercambio adicional de puntos de vista.

Estas cuestiones se debatieron también con los Estados miembros en las reuniones del Grupo de Alto Nivel celebradas los días 3 de mayo y 10 de noviembre de 2016.

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

Los resultados de la evaluación mutua de las profesiones reguladas, realizada por los Estados miembros en colaboración con la Comisión, contribuyeron a la preparación de la presente propuesta.

Diversos estudios de la OCDE muestran que la movilidad laboral es un factor determinante de la productividad que mejora el crecimiento económico¹⁷. Asimismo, la Comisión encargó estudios económicos sobre los efectos de las reformas de los requisitos reglamentarios para el acceso a determinadas profesiones en cuatro países distintos: Alemania, Grecia, Italia y el Reino Unido¹⁸.

Además, según una encuesta reciente, realizada en abril de 2015 en los veintiocho Estados miembros, puede considerarse que al menos un 21 % de la población activa de la Unión Europea (cincuenta millones de personas) trabaja en una profesión regulada¹⁹.

¹⁶ Una práctica aceptada en estos casos es contar las respuestas organizadas como una única respuesta.

¹⁷ <http://www.oecd.org/eco/growth/OECD-2015-The-future-of-productivity-book.pdf>.

¹⁸ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9018.

¹⁹ Koumenta, M. y Pagliero, M.: *Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU*, 2016. Véase: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362?locale=es>.

- **Evaluación de impacto**

En línea con su política «Legislar mejor», los servicios de la Comisión llevaron a cabo una evaluación de impacto que analiza las distintas opciones normativas y su repercusión sobre las partes interesadas²⁰.

Las distintas opciones examinadas en la evaluación de impacto fueron:

Opción 1: formular orientaciones sobre la proporcionalidad y el intercambio de información detallada entre las autoridades encargadas de establecer un test de proporcionalidad para las profesiones reguladas en toda la Unión, lo que podría englobar varias opciones.

Opción 2a: establecer los criterios mínimos para la realización de test de proporcionalidad, basados en la jurisprudencia y completándola, y mediante la introducción de transparencia en las evaluaciones de los Estados miembros por medio de un instrumento vinculante (una directiva).

Opción 2b: aplicar el mismo enfoque que en 2a pero mediante una recomendación.

Opción 3a: añadir aspectos de procedimiento a los de la opción 2a, como consultas públicas y revisiones periódicas, mediante un instrumento vinculante (una directiva).

Opción 3b: con los mismos aspectos de la opción 3a pero utilizando como instrumento una recomendación.

Basándose en la consulta, la experiencia y las pruebas presentadas mediante la evaluación de impacto, la Comisión concluyó que la opción más conveniente para mejorar la situación existente es la opción 3a:

Opción 1: ya se ha probado un enfoque de orientación, en primer lugar mediante la publicación de una Comunicación en 2013 y posteriormente mediante una tabla y unas orientaciones proporcionadas para ayudar en el proceso de dos años de evaluación mutua. Se ha demostrado que este planteamiento no es eficaz para abordar adecuadamente los problemas normativos que dicho proceso reveló. Asimismo, la Comisión ha trabajado intensamente con los Estados miembros para alentarles a que se ocupen mejor de las cuestiones de proporcionalidad (mediante visitas a los Estados miembros, una conferencia, foros sobre el mercado único y talleres).

Opción 2a: esta opción abordaría las cuestiones a las que se enfrentan los Estados miembros al interpretar la jurisprudencia, así como la cuestión de la claridad sobre los criterios que se deben evaluar, y, por tanto, podría contribuir a mejorar la calidad de las evaluaciones y sus resultados finales.

Opción 2b: tanto esta opción como la 3b tienen los mismos inconvenientes que la opción 1. Una ruta «opcional» no abordaría la cuestión de que los Estados miembros ignoren la práctica de realizar un test de proporcionalidad y, por consiguiente, no puede anticiparse que vaya a evitar la futura introducción de cargas innecesarias ni preverse como un mecanismo eficaz para eliminar los problemas detectados mediante dichas revisiones. Finalmente, estas mismas restricciones limitarían la posibilidad de compartir información de manera más transparente con los ciudadanos y las partes interesadas.

²⁰ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: evaluación de impacto que acompaña a la presente propuesta [SWD(2016) 463].

Opción 3a: las revisiones periódicas garantizarían la eliminación de la normativa que ya no resulte adecuada, mientras que la inclusión de una consulta respaldaría una mejor participación de las partes interesadas, como las asociaciones de consumidores y los ciudadanos, para garantizar que también se tengan en cuenta sus intereses.

Opción 3b: como en el caso de la opción 2b, un enfoque optativo no puede garantizar que se sigan estos pasos.

Dada la experiencia y las valoraciones realizadas para preparar la presente propuesta, puede concluirse que una vía discrecional, una recomendación, no obligaría a realizar el análisis necesario, especialmente en los casos más complicados. La obligación general de realizar revisiones periódicas e informar a todas las partes interesadas y la obligación de garantizar un mínimo de objetividad e imparcialidad solo pueden abordarse mediante su aplicación jurídica, y esto solo se puede garantizar a través de una directiva.

El 9 de octubre de 2016, el Comité de Control Reglamentario emitió un dictamen positivo sobre esta iniciativa. La principal recomendación del Comité fue que la propuesta debería ampliarse más allá de su coincidencia con otras iniciativas, explicar en mayor medida el alcance del problema y los motivos por los que las actuales estructuras no son capaces de abordarlo y profundizar en el funcionamiento de las disposiciones de la propuesta y en las opiniones de las partes interesadas, así como en su repercusión sobre las pymes, los consumidores y las autoridades nacionales. Esta recomendación se tuvo debidamente en cuenta.

Puede consultarse el dictamen en el siguiente enlace:

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm#grow.

Las diferentes opciones normativas y su repercusión sobre las partes interesadas se examinan de manera pormenorizada en la evaluación de impacto, disponible en el siguiente sitio web:

http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8827&lang=es.

- **Adecuación regulatoria y simplificación**

La evaluación mutua realizada por los Estados miembros, en colaboración con la Comisión, en el período 2014-2016 reveló la heterogeneidad del análisis de las medidas reguladoras y la falta de claridad en los criterios que deben utilizarse en las evaluaciones de la proporcionalidad. La conclusión es que, en su forma actual, las evaluaciones de la proporcionalidad realizadas a escala nacional y basadas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y en los enfoques nacionales no liberan todo su potencial para aportar valor añadido a la realización del mercado único.

- **Derechos fundamentales**

La propuesta promueve los derechos consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a saber, la libertad profesional y la libertad de empresa.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La presente propuesta no tiene repercusiones en el presupuesto de la Unión.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

La Comisión informaría periódicamente al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación y el funcionamiento del test de proporcionalidad a nivel nacional. Está previsto que dicha evaluación se realice al mismo tiempo que la evaluación de la Directiva sobre las cualificaciones profesionales.

- **Documentos explicativos (en el caso de las Directivas)**

La presente propuesta no requiere documentos explicativos adicionales para acompañar la transposición a la legislación nacional, ya que está basada en la jurisprudencia existente y en principios básicos para una mejor legislación. No obstante, la Comisión puede proporcionar orientación adicional cuando sea necesario.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

Los artículos 1 y 2 abordan el objeto y el ámbito de aplicación de la Directiva, a saber, la creación de un marco jurídico para la realización de evaluaciones de proporcionalidad antes de introducir nuevas disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas que restrinjan el acceso a una profesión regulada o su ejercicio o de modificar las ya existentes. Los test de proporcionalidad relativos a la regulación de profesiones específicas establecidos por otros instrumentos de la UE no entran en el ámbito de aplicación de esta Directiva.

El artículo 3 expone las definiciones utilizadas en la propuesta, que, en gran medida, son comunes a las definiciones de la Directiva 2005/36/CE. Asimismo, se facilitan definiciones para los dos tipos principales de regulación de profesiones, a saber, «actividades reservadas» y «títulos profesionales protegidos».

El artículo 4 establece la obligación de los Estados miembros de realizar una evaluación de proporcionalidad *ex ante*, fundamentada en pruebas cualitativas y, cuando sea posible, cuantitativas.

El artículo 5 enumera las justificaciones desde el punto de vista de los objetivos de interés público sobre la base del TFUE o reconocidos como tales por el Tribunal de Justicia. Basándose en la jurisprudencia, los motivos de naturaleza puramente económica que tengan un fin o efectos fundamentalmente proteccionistas o las razones puramente administrativas no pueden constituir razones imperiosas de interés general.

El artículo 6, apartado 1, establece la obligación general de los Estados miembros, antes de introducir nuevas disposiciones o modificar las existentes para restringir el acceso a una profesión regulada o su ejercicio, de evaluar si dichas disposiciones son necesarias y adecuadas para garantizar la consecución del objetivo pretendido y no van más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo. El artículo 6, apartado 2, establece los principales criterios que deben tener en cuenta las autoridades competentes, tales como la naturaleza de los riesgos, el alcance de las actividades reservadas a una profesión, la relación entre las cualificaciones y las actividades o el impacto económico de la medida. El artículo 6, apartado 3, especifica el uso de medios menos restrictivos para alcanzar el objetivo perseguido, como, por ejemplo, el uso del título profesional protegido, sin reservar las actividades a una profesión concreta. El artículo 6, apartado 4, ofrece una perspectiva general de los factores que deben tenerse en consideración a la hora de examinar el efecto acumulado de todas las medidas existentes que limitan el acceso a una profesión o su ejercicio.

El artículo 7 establece la obligación de informar a todas las partes interesadas antes de introducir nuevas medidas y de ofrecerles la posibilidad de expresar su opinión.

El artículo 8 prevé el intercambio de información entre autoridades competentes de distintos Estados miembros, que permita al Estado miembro que pretende reformar una profesión recabar información sobre la experiencia de otros Estados miembros.

El artículo 9 garantiza la transparencia de las evaluaciones de proporcionalidad.

El artículo 10 prevé una revisión periódica de la Directiva.

El artículo 11 se ocupa de la transposición de la Directiva.

El artículo 12 especifica la entrada en vigor de la Directiva,

El artículo 13 establece los destinatarios de la Directiva.

Propuesta de

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones

(Texto pertinente a efectos del EEE)

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 46, su artículo 53, apartado 1, y su artículo 62,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Prevía transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo²¹,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones²²,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) La libertad profesional es un derecho fundamental. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea garantiza la libertad profesional, así como la libertad de empresa. La libre circulación de los trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios son principios fundamentales del mercado interior de la Unión que están consagrados en el Tratado. Por lo tanto, las normas nacionales que organizan el acceso a las profesiones reguladas no deben constituir un obstáculo injustificado y desproporcionado al ejercicio de dichos derechos fundamentales.
- (2) En ausencia de disposiciones específicas en el Derecho de la Unión para la armonización de los requisitos de acceso a una profesión regulada o su ejercicio, corresponde a los Estados miembros decidir si regular una profesión y de qué manera, dentro de los límites de los principios de no discriminación y proporcionalidad.
- (3) El principio de proporcionalidad es uno de los principios generales del Derecho de la Unión. De la jurisprudencia²³ se desprende que las medidas nacionales que puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado deben cumplir cuatro condiciones: que se apliquen de manera no discriminatoria; que estén justificadas por objetivos de interés público; que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen; y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.

²¹ DO C , , p. .

²² DO C , , p. .

²³ Asunto C-55/94, Reinhard Gebhard / Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, Rec. 1995, p. I-4165.

- (4) La Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo²⁴ establecía la obligación de los Estados miembros de evaluar la proporcionalidad de los requisitos que limitan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio y de comunicar a la Comisión los resultados de la evaluación, iniciando el denominado proceso de evaluación mutua. Dicho proceso suponía que los Estados miembros debían realizar un análisis de toda su legislación relativa a las profesiones reguladas en su territorio.
- (5) Los resultados del proceso de evaluación mutua revelaron una falta de claridad con respecto a los criterios que las autoridades nacionales competentes debían utilizar para evaluar la proporcionalidad de los requisitos que restringen el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio, así como un análisis heterogéneo de dichas medidas en todos los niveles de la regulación. Por lo tanto, con el fin de evitar la fragmentación del mercado interior y eliminar las barreras de acceso a determinadas actividades por cuenta propia o ajena y su ejercicio, resulta necesario establecer un planteamiento común a escala de la Unión que evite la adopción de medidas desproporcionadas.
- (6) En su Comunicación de 28 de octubre de 2015 titulada «Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas»²⁵, la Comisión señaló la necesidad de adoptar un marco analítico de proporcionalidad para su utilización por parte de los Estados miembros cuando revisen las regulaciones vigentes de las profesiones o propongan otras nuevas.
- (7) Las actividades incluidas en la presente Directiva deben referirse a las profesiones reguladas que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 2005/36/CE. La presente Directiva debe aplicarse además de la Directiva 2005/36/CE y sin perjuicio de otras disposiciones establecidas en un acto de la Unión específico relativo al acceso a una determinada profesión regulada y su ejercicio.
- (8) Los Estados miembros deben poder confiar en un marco reglamentario común basado en conceptos legales claramente definidos sobre las distintas maneras de regular una profesión en toda la Unión. Hay distintas formas de regular una profesión, por ejemplo reservando el acceso a una determinada actividad o su ejercicio a los poseedores de una cualificación profesional. Las disposiciones nacionales también pueden regular una de las modalidades de ejercicio de una profesión, estableciendo condiciones para el uso de títulos profesionales.
- (9) La carga del test de la justificación y la proporcionalidad recae en los Estados miembros. Las razones que puede alegar un Estado miembro para justificar la regulación deben ir acompañadas de un examen de la idoneidad y de la proporcionalidad de la medida adoptada por dicho Estado y de datos precisos en los que pueda sustentarse su alegación.
- (10) Resulta adecuado revisar la proporcionalidad de las disposiciones que limitan el acceso a las profesiones reguladas y su ejercicio de manera periódica y con una frecuencia apropiada para la regulación en cuestión. La revisión de la proporcionalidad de la legislación nacional restrictiva en materia de profesiones reguladas debe basarse no solo en el objetivo de dicha legislación en el momento de su adopción, sino también en los efectos de la legislación, valorados tras su adopción. La evaluación de la proporcionalidad de la legislación nacional debe basarse en los avances que se constate que se hayan producido en esa esfera desde la adopción de la legislación.

²⁴ Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (DO L 255 de 30.9.2005, p. 22).

²⁵ COM(2015) 550 final.

- (11) Los Estados miembros deben realizar evaluaciones de proporcionalidad de manera objetiva e independiente, incluso cuando una profesión esté regulada indirectamente, otorgando a un determinado organismo profesional la potestad para ello. En particular, aunque la valoración de las autoridades locales, los órganos reguladores o las organizaciones profesionales, dada su mayor proximidad a la situación local y su conocimiento especializado, podría en ciertos casos situarles en mejor posición para hallar la mejor manera de cumplir con los objetivos de interés público, hay motivos de preocupación en los casos en los que la elección normativa efectuada por dichas autoridades u órganos resulta ventajosa para los operadores establecidos en detrimento de las nuevas incorporaciones al mercado.
- (12) Cuando el acceso a determinadas actividades por cuenta propia o ajena y su ejercicio estén condicionados al cumplimiento de determinadas disposiciones relacionadas con cualificaciones profesionales específicas establecidas de forma directa o indirecta por los Estados miembros, es necesario garantizar que dichas disposiciones estén justificadas por objetivos de interés público, como los que se consideran como tales en el Tratado, a saber, orden público, seguridad y salud públicas o por razones imperiosas de interés general, reconocidas como tales en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Es importante garantizar que los objetivos de interés público se identifiquen de manera adecuada, con el fin de determinar la intensidad de la regulación. Por ejemplo, para garantizar un nivel elevado de protección de la salud pública, los Estados miembros deben disponer de cierto margen de maniobra a la hora de decidir sobre el grado de protección que desean asignar a la salud pública y sobre cómo lograr dicha protección. Asimismo, es necesario aclarar que, entre las razones imperiosas de interés general reconocidas por el Tribunal de Justicia, están la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social; la protección de los consumidores, de los destinatarios de los servicios y de los trabajadores; la garantía de una buena administración de justicia; la equidad de las transacciones comerciales; la lucha contra el fraude y la prevención del fraude fiscal y la evasión fiscal; la seguridad vial; la protección del medio ambiente y del entorno urbano; la sanidad animal; la propiedad intelectual; y la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural. De conformidad con jurisprudencia reiterada, las razones puramente económicas con fines esencialmente proteccionistas y las razones puramente administrativas, como la realización de controles o la recopilación de estadísticas, no pueden constituir razones imperiosas de interés general.
- (13) Cuando un Estado miembro pretende regular una profesión o modificar normas existentes, debe tener en cuenta la naturaleza de los riesgos relacionados con los objetivos de interés público que se persiguen, en particular los riesgos para los consumidores, para los profesionales o para terceros. También debe tenerse presente que, en el ámbito de los servicios profesionales, suele existir disparidad en la información que poseen consumidores y profesionales. Los profesionales exhiben unos conocimientos técnicos elevados de los que es posible que los consumidores carezcan, por lo que puede resultarles difícil juzgar la calidad de los servicios que se les han prestado.
- (14) Para cumplir el requisito de proporcionalidad, la medida debe ser adecuada para garantizar la consecución del objetivo que persigue. Una medida debe considerarse adecuada para garantizar la consecución del objetivo que persigue si refleja realmente un interés en alcanzar dicho objetivo de manera congruente y sistemática, por ejemplo, cuando riesgos similares relacionados con determinadas actividades se abordan de

manera comparable y cuando las excepciones a las restricciones que impone se aplican en consonancia con el objetivo propuesto. Además, la medida nacional debe contribuir a alcanzar el objetivo perseguido y, por tanto, cuando no tenga ningún efecto que la justifique, no debe considerarse adecuada.

- (15) Los requisitos relativos a las cualificaciones profesionales deben considerarse necesarios únicamente cuando las medidas existentes, como la legislación en materia de protección del consumidor, no puedan considerarse adecuadas o realmente eficaces para el logro del objetivo perseguido.
- (16) Entre los elementos que las autoridades nacionales deben tener en cuenta, los siguientes revisten una importancia especial: la relación entre el alcance de las actividades profesionales que abarca una profesión y la cualificación profesional requerida; la complejidad de las tareas, en particular, con respecto al nivel, naturaleza y duración de la formación o experiencia requeridas; la existencia de diferentes itinerarios para obtener la cualificación profesional; el alcance de las actividades profesionales, reservadas a los poseedores de una determinada cualificación profesional, y, en particular, si las actividades reservadas a ciertos profesionales pueden compartirse con otros profesionales; y el grado de autonomía en el ejercicio de una profesión regulada, en particular, cuando las actividades relativas a una profesión regulada se llevan a cabo bajo el control y la responsabilidad de un profesional debidamente cualificado.
- (17) Cuando un Estado miembro regula una profesión, debe tener en cuenta el hecho de que los avances tecnológicos pueden reducir la disparidad en la información entre consumidores y profesionales. A la vista de la velocidad a la que se producen los cambios tecnológicos y los avances científicos, la actualización de los requisitos de acceso a algunas profesiones puede revestir una importancia especial.
- (18) Las autoridades competentes deben tener debidamente en cuenta el impacto económico de la medida, incluido un análisis de los costes y beneficios, con particular atención a la competencia en el mercado y a la calidad del servicio prestado, así como la repercusión en el derecho al trabajo y en la libre circulación de personas y servicios en la Unión. Basándose en dicho análisis, los Estados miembros deben determinar, en particular, si el alcance de la restricción en el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio dentro de la Unión es proporcional a la importancia de los objetivos perseguidos y de los beneficios previstos.
- (19) Los Estados miembros deben comparar la medida nacional en cuestión con otras soluciones alternativas y menos restrictivas que permitirían alcanzar el mismo objetivo imponiendo menos restricciones. Cuando las medidas estén justificadas por la protección al consumidor y cuando los riesgos detectados se limiten a la relación entre el profesional y el consumidor, sin perjudicar a terceros, el objetivo podría alcanzarse por medio de medidas menos restrictivas que la reserva de actividades a profesionales, como puede ser la protección del título profesional o la inscripción en un registro profesional. La regulación por medio de actividades reservadas debe utilizarse únicamente cuando las medidas estén encaminadas a prevenir el riesgo de perjuicio grave para los objetivos de interés público.
- (20) Las autoridades nacionales deben llevar a cabo una valoración global de las circunstancias en las que se adopta y aplica la medida restrictiva y examinar, en particular, el efecto acumulado de imponer varios requisitos además de la cualificación profesional específica. El acceso a determinadas actividades y su ejercicio puede estar condicionado al cumplimiento de ciertas disposiciones como las normas relativas a la

organización de la profesión, la afiliación obligatoria a un organismo profesional, la ética profesional, la supervisión y la responsabilidad. Por tanto, a la hora de valorar el efecto acumulado de las medidas, las autoridades competentes deben tener también en cuenta otros requisitos existentes, como el desarrollo profesional continuo, la afiliación obligatoria a una cámara, los regímenes de registro o autorización, las restricciones cuantitativas, los requisitos específicos en cuanto a la forma jurídica y los requisitos relativos a la participación en el capital de una sociedad, las restricciones territoriales, las restricciones multidisciplinarias y las normas de incompatibilidad, los requisitos relativos a la cobertura de seguro y los requisitos sobre conocimiento del idioma, en la medida en que sean necesarios para ejercer la profesión. Una medida introducida por un Estado miembro no puede considerarse como necesaria para alcanzar el objetivo perseguido si, en esencia, duplica requisitos que ya han sido introducidos en el marco de otras normas o procedimientos.

- (21) Para que el mercado interior funcione de manera adecuada, es necesario garantizar que los Estados miembros proporcionen información a los ciudadanos, a asociaciones representativas o a otras partes interesadas pertinentes antes de introducir nuevas medidas que restrinjan el acceso a profesiones reguladas o su ejercicio y brindarles la oportunidad de manifestar sus opiniones.
- (22) Para facilitar el intercambio de prácticas ejemplares, cada Estado miembro debe alentar a las autoridades competentes a poner en común con otros Estados miembros información adecuada y actualizada periódicamente sobre la regulación de las profesiones.
- (23) Con el fin de mejorar la transparencia y promover las evaluaciones de proporcionalidad basadas en criterios comparables, es importante que pueda accederse fácilmente a la información presentada por los Estados miembros en la base de datos de las profesiones reguladas, para que las partes interesadas puedan formular observaciones.
- (24) Dado que los objetivos de la presente Directiva, a saber, la eliminación de restricciones desproporcionadas en el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, sino que, debido a la dimensión de la acción, pueden lograrse mejor a nivel de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el mismo artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

Artículo 1

Objeto

La presente Directiva establece las normas relativas a un marco común para la elaboración de evaluaciones de proporcionalidad antes de introducir nuevas disposiciones legislativas, normativas o administrativas que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio, o de modificar las disposiciones existentes, con vistas a garantizar el buen funcionamiento del mercado interior.

Artículo 2

Ámbito de aplicación

1. La presente Directiva se aplicará a los requisitos de los sistemas jurídicos de los Estados miembros que restringen el acceso a una profesión regulada o su ejercicio, o una de sus modalidades de ejercicio, como puede ser el uso de títulos profesionales y las actividades profesionales permitidas en virtud de dicho título, incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2005/36/CE.
2. Cuando se establezcan en un acto específico de la Unión medidas concretas relativas a la regulación de una profesión determinada, las disposiciones correspondientes de la presente Directiva no serán de aplicación.

Artículo 3

Definiciones

A los efectos de la presente Directiva, serán aplicables las definiciones recogidas en la Directiva 2005/36/CE.

Además, se entenderá por:

- a) «título profesional protegido» una modalidad de regulación de una profesión en la que el uso del título en una actividad profesional o grupo de actividades profesionales está sujeto a una cualificación profesional determinada en el correspondiente campo, en virtud de disposiciones legislativas, normativas o administrativas, ya sea de manera directa o indirecta, y en la que el uso inadecuado de dicho título es objeto de sanciones u otras medidas;
- b) «actividades reservadas» una modalidad de regulación de una profesión en la que el acceso a la actividad profesional o grupo de actividades profesionales está reservado, de forma directa o indirecta, en virtud de disposiciones legislativas, normativas o administrativas, a miembros de una profesión regulada, incluidos los casos en los que la actividad se comparte con otras profesiones reguladas.

Artículo 4

Evaluación ex ante de nuevas medidas

1. Los Estados miembros se asegurarán de que, antes de introducir nuevas disposiciones legislativas, normativas o administrativas que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio, o de modificar las disposiciones existentes, las autoridades competentes lleven a cabo una evaluación de su proporcionalidad de acuerdo con las normas establecidas en la presente Directiva.
2. Cualquier disposición de las contempladas en el apartado 1 irá acompañada de una declaración detallada que permita valorar el cumplimiento del principio de proporcionalidad.
3. Las razones por las que se considera que una disposición está justificada y es necesaria y proporcionada deberán fundamentarse con pruebas cualitativas y, cuando sea posible, cuantitativas.

4. Los Estados miembros comprobarán la proporcionalidad de las disposiciones legislativas, normativas o administrativas que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio, de manera periódica y con una frecuencia adecuada a la regulación en cuestión, teniendo debidamente en cuenta cualquier cambio que se haya producido desde la adopción de dicha medida.
5. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la evaluación de la proporcionalidad a la que se refiere el apartado 1 se realice de manera objetiva e independiente, incluso con la participación de organismos de control independientes.

Artículo 5

Justificación por objetivos de interés público

1. Los Estados miembros se asegurarán de que las disposiciones legislativas, normativas o administrativas que pretenden introducir y que restringen el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio y las modificaciones de disposiciones ya existentes estén justificadas por objetivos de interés público.
2. Las autoridades competentes considerarán, en particular, si dichas disposiciones están objetivamente justificadas por motivos de orden público y seguridad o salud públicas, o por razones imperiosas de interés público como la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de los servicios y de los trabajadores, la garantía de una buena administración de justicia, la equidad de las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude y la prevención del fraude fiscal y la evasión fiscal, la seguridad vial, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.
3. Las razones de naturaleza puramente económica con fines esencialmente proteccionistas o los motivos puramente administrativos no constituirán razones imperiosas de interés público que justifiquen una restricción en el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio.

Artículo 6

Proporcionalidad

1. Antes de introducir disposiciones legislativas, normativas o administrativas que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio, o de modificar las ya existentes, los Estados miembros valorarán si dichas disposiciones son necesarias y adecuadas para garantizar la consecución del objetivo perseguido y no van más allá de lo necesario para alcanzarlo.
2. Cuando valoren la necesidad y proporcionalidad de las disposiciones, las autoridades competentes deberán considerar, en particular:
 - a) la naturaleza de los riesgos relacionados con los objetivos de interés público perseguidos, en especial los riesgos para los consumidores, los profesionales y terceros;

- b) la idoneidad de la disposición, en concreto en lo relativo a su pertinencia para lograr el objetivo perseguido y si refleja realmente dicho objetivo de manera congruente y sistemática y, por tanto, aborda los riesgos detectados de forma similar a otras actividades comparables;
 - c) la necesidad de la disposición y, en particular, si las normas existentes, ya sean específicas o más generales, como la legislación relativa a la seguridad de los productos o en materia de protección del consumidor, resultan insuficientes para proteger el objetivo que se persigue;
 - d) la relación entre el alcance de las actividades abarcadas por una profesión o reservadas a ella y la cualificación profesional requerida;
 - e) la relación entre la complejidad de las tareas y la necesaria posesión de cualificaciones profesionales específicas, en especial en lo que se refiere al nivel, la naturaleza y la duración de la formación o la experiencia requeridas, así como la existencia de distintos itinerarios para obtener la cualificación profesional;
 - f) el alcance de las actividades profesionales reservadas a los poseedores de una determinada cualificación profesional, en concreto si las actividades reservadas a ciertas profesiones pueden o no ser compartidas con otras profesiones y por qué;
 - g) el grado de autonomía en el ejercicio de una profesión regulada y la repercusión de las disposiciones organizativas y de supervisión en la consecución del objetivo perseguido, en especial cuando las actividades relacionadas con una profesión regulada se ejercen bajo el control y la responsabilidad de un profesional debidamente cualificado;
 - h) los avances científicos y tecnológicos que pueden reducir la disparidad en la información entre profesionales y consumidores;
 - i) el impacto económico de la medida, con especial atención al grado de competencia en el mercado y a la calidad del servicio prestado, así como la incidencia sobre la libre circulación de personas y servicios en el seno de la Unión;
 - j) la posibilidad de utilizar medidas menos restrictivas para alcanzar el objetivo de interés público;
 - k) el efecto acumulado de las restricciones, tanto en el acceso de la profesión como en su ejercicio, y, en especial, la manera en que cada uno de esos requisitos contribuye a alcanzar el mismo objetivo de interés público y si es necesario para alcanzarlo.
3. A efectos del apartado 2, letra j), cuando las medidas estén justificadas por la protección del consumidor y cuando los riesgos detectados se limiten a la relación entre el profesional y el consumidor, sin perjudicar a terceros, las autoridades competentes valorarán, en particular, si el objetivo puede alcanzarse mediante el título profesional protegido sin recurrir a la reserva de actividades.
4. A efectos del apartado 2, letra k), las autoridades competentes evaluarán, en particular, el efecto acumulado de la imposición de cualquiera de los requisitos siguientes:
- a) actividades reservadas, presentes junto con el título profesional protegido;

- b) requisitos referentes al desarrollo profesional continuo;
- c) normas relativas a la organización de la profesión, la ética profesional y la supervisión;
- d) afiliación obligatoria a una cámara o regímenes de registro o autorización, en particular cuando dichos requisitos impliquen la posesión de una cualificación profesional concreta;
- e) restricciones cuantitativas, en particular, los requisitos que limiten el número de autorizaciones para la práctica de una profesión o que establezcan un número mínimo o máximo de empleados, administradores o representantes en posesión de cualificaciones profesionales concretas;
- f) requisitos relativos a una forma jurídica específica o a la participación en el capital o la gestión de una sociedad, en la medida en que dichos requisitos estén directamente vinculados al ejercicio de la profesión regulada;
- g) restricciones territoriales, en especial, en los casos en los que la profesión esté regulada de manera distinta en las diferentes partes del territorio de un Estado miembro;
- h) requisitos que restrinjan el ejercicio de una profesión regulada conjuntamente o en asociación, así como normas de incompatibilidad;
- i) requisitos relativos a la cobertura de seguro y otros medios de protección personal o colectiva en relación con la responsabilidad profesional;
- j) requisitos de conocimiento del idioma en la medida necesaria para la práctica de la profesión.

Artículo 7

Información y participación de las partes interesadas

Los Estados miembros informarán por los medios adecuados a los ciudadanos, los destinatarios de los servicios, las asociaciones representativas y las partes interesadas pertinentes distintas de los miembros de una profesión antes de introducir nuevas disposiciones legislativas, normativas o administrativas que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio, o de modificar las ya existentes, y les darán la oportunidad de manifestar sus opiniones.

Artículo 8

Intercambio de información entre autoridades competentes

1. A efectos de la aplicación eficaz de la presente Directiva, antes de introducir nuevas disposiciones legislativas, normativas o administrativas que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio, o de modificar las ya existentes, los Estados miembros alentarán el intercambio de información de forma periódica o, cuando sea preciso, *ad hoc*, con las autoridades competentes de otros Estados miembros sobre las cuestiones contempladas en la presente Directiva, como la manera particular en la que regulan una profesión o los efectos de la regulación detectados en sectores de actividades similares.

2. Los Estados miembros informarán a la Comisión sobre las autoridades competentes encargadas de transmitir y recibir información a efectos de la aplicación del apartado 1.

Artículo 9

Transparencia

1. Las razones para considerar que las disposiciones, evaluadas de conformidad con la presente Directiva, están justificadas y son necesarias y proporcionadas, y que se comunican a la Comisión con arreglo al artículo 59, apartados 5 y 6, de la Directiva 2005/36/CE, serán registradas por las autoridades competentes correspondientes en la base de datos de las profesiones reguladas mencionada en el artículo 59, apartado 1, de la Directiva 2005/36/CE y que posteriormente la Comisión pondrá a disposición del público.
2. Los Estados miembros y otras partes interesadas podrán presentar observaciones a la Comisión o al Estado miembro que haya notificado las disposiciones.

Artículo 10

Revisión

1. A más tardar el 18 de enero de 2024 y, a partir de esa fecha, cada cinco años, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación y el funcionamiento de la presente Directiva, que incluirá, entre otros aspectos, su alcance y eficacia.
2. Cuando proceda, el informe mencionado en el apartado 1 irá acompañado de las propuestas pertinentes.

Artículo 11

Transposición

1. Los Estados miembros pondrán en vigor, a más tardar el , las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones.

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, estas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.
2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las principales disposiciones de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.

Artículo 12

Entrada en vigor

La presente Directiva entrará en vigor a los [veinte] días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Artículo 13

Destinatarios

Los destinatarios de la presente Directiva serán los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo
El Presidente

Por el Consejo
El Presidente