



**COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA**



**IPN/CNMC/001/21 INFORME 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

Índice

I. ANTECEDENTES	4
II. CONTENIDO.....	7
III. VALORACIÓN.....	9
III.1 Observaciones generales	9
III.2 Observaciones particulares.....	11
III.2.1 Aplicación de los principios de buena regulación.....	11
III.2.2. Autoridades competentes para la regulación (artículo 3)	12
III.2.3. Evaluación del test de proporcionalidad de forma objetiva e independiente (artículo 4.5)	12
III.2.4 Contenido del test de proporcionalidad (artículos 7.2.f) y 7.4)	13
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	13

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME 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

CONSEJO. PLENO

IPN/CNMC/001/21

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 17 de marzo de 2021

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, en relación con el proyecto de Real Decreto (PRD) 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, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 27 de enero de 2021, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#), el PLENO acuerda emitir el presente informe.

I. ANTECEDENTES

El PRD objeto de análisis transpone al ordenamiento jurídico español la [Directiva \(UE\) 2018/958, del Parlamento y del Consejo, de 28 de junio de 2018](#) (en adelante, la Directiva 2018/958), relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones. Esta transposición debía haberse realizado antes del 20 de julio de 2020.

La libre circulación de los trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios son principios fundamentales del mercado interior establecidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Los servicios profesionales y su prestación constituyen un elemento de gran importancia en la construcción y adecuado funcionamiento de dicho mercado único.

Desde la óptica de promoción de la competencia, es esencial que las normas que regulan el acceso o el ejercicio de las profesiones reguladas no supongan un obstáculo injustificado o desproporcionado al ejercicio de las libertades mencionadas, y, en ese sentido, cobra relevancia el test de proporcionalidad que debe realizarse a la hora de abordar la regulación de una profesión o de la prestación de un servicio profesional.

El principio de proporcionalidad es uno de los principios generales del Derecho de la Unión Europea. Así, la jurisprudencia europea ha determinado que cualquier restricción que se produzca sobre las citadas libertades debe cumplir cuatro requisitos: a) no debe ser discriminatoria; b) debe estar justificada por objetivos de interés público; c) debe ser adecuada para garantizar el objetivo perseguido (proporcionalidad) y d) no debe ir más allá de lo necesario para lograr dicho objetivo.

Estos principios, y en particular el de proporcionalidad, ya se recogen en nuestro ordenamiento, a través de la [Ley 17/2009, de 23 de noviembre](#), sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio (artículo 9), la [Ley 20/2013, de 9 de diciembre](#), de garantía de la unidad de mercado (artículo 5) y la [Ley 40/2015, de 1 de octubre](#), de Régimen Jurídico del Sector Público (artículo 4), entre otras. Además, cabe recordar que el artículo 35 de la Constitución española reconoce el derecho a la libre elección de profesión.

Existe otra norma de la UE de importancia para el objeto de regulación de este PRD: la [Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales](#) (en adelante, Directiva 2005/36). Dicha norma establece la obligación para todos los Estados miembros (EEMM) de examinar si, en su ordenamiento jurídico, los requisitos que limitan el acceso o ejercicio a una profesión son compatibles con los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad. Asimismo, la Directiva 2005/36 obliga a los EEMM a comunicar a la Comisión los resultados de ese análisis y a mantener actualizada la información correspondiente.

Esta Directiva se transpuso al ordenamiento español a través del [Real Decreto 581/2017, de 9 de junio](#). En su artículo 81 se determina que las autoridades competentes elaborarán un informe respecto de las profesiones reguladas existentes y las someterán a un examen de compatibilidad con la libertad de establecimiento. En consecuencia, la valoración de la compatibilidad de los requisitos exigidos para el ejercicio o el acceso a las profesiones es una obligación que ya existe en nuestro ordenamiento.

A pesar de la existencia de la Directiva 2005/36, la aplicación del principio de proporcionalidad a la hora de proceder a regular las profesiones no ha sido uniforme en toda Europa. Así, la Comisión Europea, en su Comunicación [«Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas»](#) (2015), observó que pese a la existencia de la Directiva citada (modificada en 2013¹) existían grandes disparidades en cuanto a los requisitos exigidos para las profesiones entre EEMM, con lo que la evaluación de proporcionalidad que se estaba llevando a cabo no era homogénea, provocando posibles disfunciones en el mercado interior.

De ese modo, la Comisión concluyó que era necesario reformular un marco más claro sobre el principio de proporcionalidad que sirviera de guía a todos los

¹ [Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013](#), por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

EEMM a la hora de revisar sus regulaciones sobre profesiones. A la vista de los resultados que había dado la ejecución de la Directiva 2005/36, se aprobó la Directiva objeto de transposición, cuya finalidad es establecer normas concretas para realizar las evaluaciones de proporcionalidad a las que los EEMM están obligados a la hora de introducir nuevas regulaciones sobre las profesiones y su ejercicio, o de modificar las existentes, a fin de garantizar el buen funcionamiento del mercado interior.

Interesa por tanto subrayar que la **Directiva 2018/958 complementa y refuerza a la Directiva 2005/36, no la modifica, y aporta criterios supuestamente más precisos para mejorar el test de proporcionalidad que ya debe realizarse** en cuanto a la regulación de las profesiones.

Por último, cabe reseñar que la CNMC se ha pronunciado sobre la regulación de servicios profesionales desde la óptica de la promoción de la competencia y la regulación económica eficiente, reclamando una reforma con efectos competitivos en el mercado de la prestación de servicios profesionales² y poniendo el acento en la necesidad de aplicar dicho test de proporcionalidad, en línea con las directrices de la Unión Europea.

Destaca, en este sentido, el [informe de esta Comisión](#) sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales (2013). Dicho Anteproyecto no llegó a aprobarse, dejando pendiente la reforma global que debe acometerse en cuanto al ejercicio profesional, las profesiones reguladas y la prestación de los servicios profesionales. Ya el preámbulo del mismo se subrayaba el peso del sector de los servicios profesionales en nuestro país, lo que justifica e mayor medida si cabe la necesidad de una revisión total del modelo de regulación de los servicios profesionales en España³.

² Señaladamente, el [Informe de 2008 sobre el sector de servicios profesionales y los colegios profesionales](#). Pero también pueden citarse [el Informe de 2012 sobre los Colegios profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios y el Informe de 2013 del Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales](#), documentos de referencia en cuanto a la posición de la CNMC sobre profesiones.

³ Como se citaba en el [IPN/110/13](#), dicho anteproyecto ponía de manifiesto que el sector de los servicios profesionales en España generaba cerca del 9% del PIB, representando en torno al 6% del empleo total y al 30% del empleo universitario.

II. CONTENIDO

El PRD consta de 8 artículos, 2 disposiciones adicionales y 3 disposiciones finales.

El artículo 1 acota el objeto del PRD que no es otro que determinar los criterios para la evaluación, en aplicación del principio de proporcionalidad, que deben realizar las autoridades competentes para la elaboración, aprobación y/o modificación de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, que introduzcan requisitos que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio.

Como señala la MAIN, esto implica exclusivamente el sometimiento al test de nueva regulación (tanto si es nueva como si modifica la anterior), si bien es cierto que la obligación de someter la regulación de una actividad al principio de proporcionalidad ya existe con anterioridad, como se ha señalado. El artículo 1 deja a salvo la competencia del Estado, de no haber exigencia de armonización de la UE, para regular una profesión, siempre respetando los principios de no discriminación y proporcionalidad.

Por su parte, el artículo 2 sitúa el ámbito de aplicación en toda disposición legal, reglamentaria o administrativa que restrinja el acceso a una profesión regulada o su ejercicio, o una de sus modalidades de ejercicio, como el uso de títulos profesionales y las actividades profesionales que entren en el ámbito de aplicación del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio.

Destacan las definiciones que se dan en el artículo 3. Por una parte, se define a la autoridad competente para la regulación, que es la que tiene la obligación de someter aquella al test de proporcionalidad, y por otra, se diferencia entre título profesional protegido y actividad reservada⁴.

El artículo 4 recoge la obligación de las autoridades competentes de llevar a cabo el test de proporcionalidad (o evaluación *ex ante* de dicho criterio). Toda

⁴ **Título profesional protegido** es “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, de manera directa o indirecta, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, a la posesión de una cualificación profesional específica y en la que el uso indebido de dicho título está sujeto a sanciones” mientras que **actividad reservada** es “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 legales, reglamentarias o administrativas, a miembros de una profesión regulada con una cualificación profesional específica, incluidos los casos en los que la actividad se comparte con otras profesiones reguladas”.

regulación deberá ir acompañada de este test y de su análisis de idoneidad, basado en datos precisos que refuercen los argumentos. Posteriormente, además, estas autoridades deberán efectuar evaluaciones periódicas (evaluación *ex post*) de aquella y de sus resultados.

Los artículos 5 y 6 se ocupan de los principios de no discriminación por nacionalidad o residencia y de necesidad, respectivamente, que deben cumplir los requisitos impuestos sobre exigencia de cualificaciones profesionales específicas. Dichos requisitos pasan el test cuando están objetivamente justificados por razones imperiosas de interés general, reconocidas como tales en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En ese sentido, se recuerda en el PRD que las razones puramente económicas o administrativas, como el impulso de la economía nacional, no son aceptables.

El artículo 7 confecciona una lista de carácter exhaustivo de las cuestiones que, obligatoriamente, se deben tener en cuenta al elaborar la norma cuando se realice la evaluación de los requisitos exigidos para la profesión en cuestión. El artículo 7.4 ilustra en particular ejemplos de medidas restrictivas que deben analizarse: reservas de actividad, certificación continua, organización de la profesión, colegiación obligatoria, restricciones territoriales y cuantitativas, ejercicio en forma societaria, ejercicio multidisciplinar e incompatibilidades, seguros o conocimiento del idioma entre otras. Ese mismo artículo prevé que se evalúe también el efecto probable de las disposiciones nuevas o modificadas combinando dichas medidas restrictivas entre sí con la normativa ya existente.

El artículo 8 y las disposiciones adicionales y finales se refieren a la transparencia, los modos de comunicación con la Comisión Europea, la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, los títulos competenciales y la entrada en vigor (al día siguiente de su publicación en el BOE). Destaca que el mecanismo de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas es el Comité para la Mejora de la Regulación por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. Los cauces de comunicación con la Comisión Europea y otros EE.MM se mantienen, haciéndose una remisión al Real Decreto 581/2017, de 9 de junio.

III. VALORACIÓN

III.1 Observaciones generales

El sector de los servicios y colegios profesionales se ha analizado en numerosas ocasiones por la CNMC, que ha recomendado llevar a cabo una reforma de su regulación de forma global, reforma que sigue pendiente desde hace más de una década⁵. Dicha reforma partiría de la necesidad de eliminar las barreras regulatorias que limitan la competencia y dificultan tanto la movilidad de profesionales como la asignación eficiente de los recursos.

Estos deberían ser algunos de sus puntos clave: (i) partir del principio de libre acceso a la profesión, (ii) limitar las posibles restricciones a normas con rango de ley, motivando su necesidad, proporcionalidad y no discriminación, en línea con el artículo 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y ahora en línea con las especificaciones del PRD objeto de análisis, y (iii) reconsiderar el catálogo de profesiones existentes, sus titulaciones y planes de estudio y sus reservas de actividad, adecuándolas a los principios ya reseñados.

La Comisión Europea también ha adoptado diversas medidas recientes para su mejora: (i) obligación de los EEMM de evaluar la racionalidad de la regulación nacional vigente de profesiones y de proponer reformas que deben incluirse en Planes Nacionales de Acción⁶, (ii) refuerzo de las obligaciones de transparencia y reconocimiento de cualificaciones⁷, y (iii) un paquete de medidas en el sector servicios, que incluye la finalmente aprobada Directiva (UE) 2018/958, relativa al test de proporcionalidad previo a la adopción de nuevas regulaciones profesionales, que es el objeto de este informe.

En líneas generales, esta última iniciativa normativa de la UE debe valorarse positivamente, especialmente en lo que se refiere al diagnóstico del problema detectado (riesgo de fraccionamiento del mercado interior). Su puesta en práctica permitirá una mayor homogeneidad de las condiciones de competencia

⁵ En ese sentido, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, dejó pendiente la reforma de las reservas de actividad y la colegiación obligatoria ya que, de acuerdo con su disposición transitoria cuarta, en el plazo máximo de doce meses, el Gobierno remitiría a las Cortes Generales un proyecto de ley que determinase las profesiones para cuyo ejercicio sería obligatoria la colegiación. Sin embargo, hasta la fecha no se ha aprobado un texto a este respecto.

⁶ Comunicación de la Comisión Europea sobre la evaluación de las regulaciones nacionales del acceso a las profesiones [COM/2013/0676 final].

⁷ Directiva 2013/55/UE, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

efectiva en la prestación de los servicios profesionales en todos los EEMM, en beneficio de los propios profesionales y también de los consumidores y clientes de aquellos, que verán incrementada la oferta y calidad de los servicios ofertados.

Debe recordarse, no obstante, que, a efectos del derecho de la UE, la obligación de someter la normativa de acceso y ejercicio a una profesión a los principios de buena regulación no es novedosa, en la medida en que ya la contemplaba la Directiva (UE) 2005/36 de reconocimiento de cualificaciones. Con la nueva normativa, se pretende facilitar una aplicación más rigurosa de aquella, aclarando problemas detectados en la práctica, pero sin añadir ningún elemento relevante a las obligaciones que ya tienen los EEMM a este respecto

Por su parte, el PRD realiza una transposición prácticamente literal de la Directiva (UE) 2018/958 y, sin perjuicio de que pueda compartir una valoración positiva por los motivos ya reseñados, se recomendaría realizar un enfoque más ambicioso y un mayor esfuerzo integrador con respecto a lo que ya recoge nuestro propio derecho interno.

La aplicación del PRD, en línea con la Directiva que transpone, se refiere a toda disposición legal, reglamentaria o administrativa que restrinja el acceso a una profesión regulada o su ejercicio, o una de sus modalidades de ejercicio. En la medida en que el PRD se aplica solo a las nuevas regulaciones (o a modificaciones de regulaciones ya existentes), las regulaciones existentes que no sean objeto de modificación no se verán estrictamente afectadas por este nuevo Real decreto, con lo que puede producirse un desfase entre la regulación existente y la nueva, cuando precisamente lo que se busca es una homogeneidad en la regulación.

Por ello, en línea con la obligatoriedad de revisión periódica permanente de la normativa existente para adaptarla a los principios de buena regulación, prevista ya en nuestro ordenamiento jurídico⁸, podría aprovecharse la transposición para incluir una referencia a esta revisión permanente bajo los principios de buena regulación económica, de toda la normativa reguladora del acceso y ejercicio de las actividades profesionales.

⁸ De acuerdo con el artículo 130 de la Ley 39/2015:

*“Las Administraciones Públicas **revisarán periódicamente su normativa vigente** para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas”.*

III.2 Observaciones particulares

III.2.1 Aplicación de los principios de buena regulación

La Directiva (UE) 2018/958 se refiere estrictamente al test de proporcionalidad a la hora de someter a análisis la regulación sobre profesiones, y el PRD, al hacer una transposición literal de la misma, no menciona ni desarrolla el detalle de los otros principios de buena regulación recogidos en nuestro derecho interno.

Es cierto que en algunos preceptos del PRD se mencionan otros principios, como el de no discriminación en el artículo 5⁹, o el de idoneidad en el artículo 7.2.c, pero de forma excesivamente tangencial y poco sistemática. De alguna forma, centrar el test exclusivamente en la proporcionalidad puede llevar a un reduccionismo excesivo. En la medida en que la Directiva establece un marco de mínimos, nada obstaría para que se realizara una mención más detallada al conjunto de los principios de buena regulación, en particular al de necesidad y al de no discriminación y a las exigencias de evaluación que estos conllevan.

En cualquier caso, debe subrayarse que dichos principios ya se encuentran recogidos en nuestro ordenamiento jurídico y deben ser aplicados en toda actuación normativa que regule la actividad profesional, como puede observarse de la lectura, entre otros, 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”.*

Por tanto, sin perjuicio de que la necesaria adecuación a los mismos ya está garantizada por la normativa de referencia, se recomendaría una mejor integración de estos en el PRD analizado para ofrecer un mensaje más sistemático y completo a los distintos operadores jurídicos.

⁹ Si bien limitándola a la discriminación por nacionalidad o residencia.

III.2.2. Autoridades competentes para la regulación (artículo 3)

El artículo 3 del PRD proporciona la definición de autoridades competentes para la regulación. Conforme al mismo, lo serán las *“Administraciones públicas, entidades u otras autoridades que tenga atribuidas competencias para la elaboración, aprobación y/o modificación de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas relativas a profesiones reguladas”*.

Por su parte, la Ley sobre Colegios Profesionales atribuye a los Colegios¹⁰ un difuso papel a este respecto, señalando en su artículo 3.1 (y, en menor medida, en su artículo 5.i) que es fin esencial de estas corporaciones la ordenación del ejercicio de las profesiones.

Debe dejarse claro que esta potestad delegada es para ordenar el ejercicio de la profesión y, en ningún caso, para regular la profesión, lo que es privativo de una norma legal, como se deriva del artículo 6.1 de la Ley 2/1974. Por tanto, los colegios profesionales no pueden elaborar ni aprobar la regulación sustantiva propia de la profesión a la que representan, que será la que de forma general establezca los requisitos de acceso o ejercicio a la misma.

Si bien esta interpretación coincide con la que recoge la MAIN¹¹, se recomienda aclarar que los colegios profesionales no se consideran autoridades competentes a los efectos del artículo 3 del PRD. La existencia de este concepto amplio de autoridad, derivado de la literalidad del precepto, podría ampliar este riesgo, con lo que convendría su oportuna matización.

Todo ello sin perjuicio de que los Colegios profesionales, cuando ejerciten su función de ordenación de la actividad profesional en el momento de la elaboración de sus estatutos, reglamentos internos y códigos deontológicos, pueden y deben adecuarse a los principios de buena regulación reseñados, y por ello también al test de proporcionalidad contemplado en este PRD, así como a la normativa de defensa de la competencia.

III.2.3. Evaluación del test de proporcionalidad de forma objetiva e independiente (artículo 4.5)

Dicho precepto señala que las autoridades competentes para la regulación velarán por que la evaluación se realice de manera objetiva e independiente,

¹⁰ Art. 1.3 Ley 2/1974 señala que son fines esenciales de estas Corporaciones la ordenación del ejercicio de las profesiones. Véase también el art. 5.i a este respecto.

¹¹ Pág. 37, en respuesta precisamente a las observaciones realizadas.

recogiendo de manera literal lo previsto en el artículo 4.5 de la Directiva que transpone, pero no especifica de qué forma ni con arreglo a qué metodología, ni tampoco un plazo de ejecución o duración de la misma.

Sería deseable, aunque la MAIN disponga que escapa del objeto del PRD, que se concretara la forma de realizarse la evaluación o se establecieran, al menos, directrices sobre cómo se realizará.

Por otra parte, en la medida que la Directiva 2018/958 requiere que la evaluación se realice de manera objetiva e independiente, se recuerda que la Ley 3/2013, de 4 de junio, prevé expresamente la participación de la CNMC en el proceso de elaboración de normas (ex art. 5.2).

III.2.4 Contenido del test de proporcionalidad (artículos 7.2.f) y 7.4)

El artículo 7.2 f) señala que, en la evaluación del principio de proporcionalidad, las autoridades deben valorar el efecto de las disposiciones nuevas o modificadas *“cuando se combina[n] con otras disposiciones que restringen el acceso a la profesión, o su ejercicio”*.

Más allá de su efecto acumulativo, la interacción de normas que, combinadas entre sí, pueden producir un efecto todavía más restrictivo abre la posibilidad de evaluar regulación que no esté estrictamente sujeta al PRD, como es la normativa que no sea nueva ni que esté siendo objeto de modificación.

En la medida en que a través de este artículo se puede evaluar regulación no estrictamente sujeta al PRD, sería conveniente maximizar su aprovechamiento para colmar la laguna que ya se ha mencionado anteriormente respecto del ámbito de aplicación, y poder expandir la sujeción de los principios de buena regulación a la normativa preexistente.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La libre circulación de los trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios son principios fundamentales del mercado interior establecidos en el TFUE. Los servicios profesionales constituyen un elemento de gran importancia en la construcción y adecuado funcionamiento de dicho mercado único.

Desde la UE se han ido perfilando los principios que han de regir la regulación sobre profesiones, principios que han cristalizado en los principios de buena

regulación, que se han incorporado de forma general a nuestro ordenamiento jurídico.

En líneas generales, a pesar de no introducir elementos novedosos en el análisis, la Directiva (UE) 2018/958 debe valorarse positivamente, especialmente en lo que se refiere al diagnóstico del problema detectado (riesgo de fraccionamiento del mercado interior). Su puesta en práctica permitirá una mayor homogeneidad de las condiciones de competencia efectiva en la prestación de los servicios profesionales en todos los EE.MM, en beneficio de los propios profesionales y también de los consumidores y clientes de aquellos, que verán incrementada la oferta y calidad de los servicios ofertados.

En cuanto al PRD sujeto a valoración, pese a los indudables efectos positivos que tendrá sobre la regulación de las profesiones, se recomienda valorar la posibilidad de introducir una referencia a la revisión periódica permanente de la normativa existente para adaptarla a los principios de buena regulación, en línea con lo ya contemplado en nuestro ordenamiento. Además, se señalan los siguientes aspectos que reforzarían un enfoque más ambicioso:

- *Aplicación de los principios de buena regulación:* sin perjuicio de que la necesaria adecuación a los mismos ya está garantizada por la normativa europea y nacional vigente, se recomendaría una mejor integración de estos en el PRD analizado para ofrecer un marco más sistemático y completo a los distintos operadores en el ámbito de la regulación de las profesiones.
- *Autoridades competentes para la regulación:* se recomienda aclarar que los colegios profesionales no se consideran autoridades competentes a estos efectos. La existencia de este concepto amplio de autoridad derivado de la literalidad del artículo 3 podría ampliar este riesgo, con lo que convendría su oportuna matización. Todo ello sin perjuicio de que los Colegios profesionales, pueden y deben adecuarse a los principios de buena regulación reseñados, y por ello también al test de proporcionalidad contemplado en este PRD, así como a la normativa de defensa de la competencia.
- *Evaluación del test de proporcionalidad de forma objetiva e independiente:* se recomienda una aclaración de los términos procedimentales en los que se llevará a cabo la evaluación para poner en práctica las exigencias reseñadas.

- *Contenido del test de proporcionalidad:* en el artículo 7.2.f) se señala que, en la evaluación, las autoridades deben valorar el efecto de las disposiciones nuevas o modificadas, “*cuando se combina con otras disposiciones que restringen el acceso a la profesión, o su ejercicio*”. Sería conveniente aprovechar este análisis para, como ya se ha mencionado, poder expandir la sujeción de los principios de buena regulación a normativa preexistente.

