

## I. DISPOSICIONES GENERALES

### MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

**11046** *Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones.*

I

La libre circulación de los trabajadores y las trabajadoras, 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). Estas libertades deben ser respetadas por todas las normas tanto europeas como nacionales, siendo especialmente importantes entre estas últimas aquellas que regulan el acceso a profesiones reguladas, o su ejercicio.

La evolución de la normativa comunitaria y europea refleja la importancia del ámbito de las profesiones reguladas para hacer efectivas las libertades recogidas en el TFUE. Así, tras la constitución de la Comunidad Económica Europea y durante la década de los años setenta, se aprobaron una serie de Directivas de liberalización y de medidas transitorias, relativas fundamentalmente a actividades comerciales, industriales y artesanales, que supeditaban el reconocimiento de cualificaciones profesionales a la acreditación de un periodo de experiencia profesional previa. Estas normas se refundieron en la Directiva 1999/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de junio de 1999, por la que se establece un mecanismo de reconocimiento de títulos respecto de las actividades profesionales.

Posteriormente, se procedió a armonizar y coordinar las condiciones mínimas de formación de los títulos conducentes al ejercicio de determinadas profesiones, de modo que los títulos de cada Estado miembro que cumplieren tales condiciones pudieran figurar en una lista y, en consecuencia, su reconocimiento por los demás Estados miembros fuese automático. Esta armonización se realizó con carácter sectorial. Sin embargo, las dificultades para armonizar las condiciones mínimas de formación de la totalidad de las profesiones reguladas por los Estados miembros determinaron que se estableciese un sistema general de reconocimiento para todas aquellas actividades que careciesen de Directiva sectorial, basado en el principio de confianza mutua. Las dos normas básicas fueron la Directiva 89/48/CEE, del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa al sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que certifican formaciones profesionales de una duración mínima de tres años y la Directiva 92/51/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, relativa a un segundo sistema general de reconocimientos de formaciones profesionales.

Más adelante se aprobó la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, que mantiene la estructura del sistema de reconocimiento de cualificaciones conformada por las tres categorías que ya existían, basadas en la experiencia profesional adquirida en otro Estado miembro, la coordinación de las condiciones mínimas de formación y el reconocimiento de títulos de formación.

Por último, la 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 y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI), llevó a cabo diversas reformas enfocadas a la necesidad de

aligerar la carga administrativa vinculada al reconocimiento de las cualificaciones profesionales.

Señalada la evolución normativa europea en la materia, resulta necesario destacar la importancia de los servicios profesionales en la economía en general y en nuestra economía en particular. Diversos estudios de organismos nacionales e internacionales confirman que una reducción de las barreras de acceso y ejercicio a las profesiones reguladas tendría un significativo efecto positivo sobre la productividad y la eficiencia en la asignación de recursos.

Teniendo en cuenta que los servicios profesionales constituyen un elemento fundamental en la construcción y adecuado funcionamiento del mercado interior, en cumplimiento de la normativa europea, las normas nacionales que regulan el acceso o el ejercicio de las profesiones reguladas no deben constituir un obstáculo injustificado o desproporcionado al ejercicio de las libertades mencionadas.

El principio de proporcionalidad es uno de los principios generales del derecho de la Unión Europea. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, las medidas nacionales que puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el TFUE deben cumplir cuatro requisitos: 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.

El principio de proporcionalidad ya rige con carácter general en nuestro ordenamiento jurídico, siendo aplicable a todas las administraciones públicas cuando, en el ámbito de sus competencias, establezcan requisitos que limiten el acceso a una actividad o su ejercicio según lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado y el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En el caso de profesiones reguladas, el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la 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 y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI), establece en su artículo 81 la obligación de elaborar un informe en el que se debe valorar la compatibilidad con la libertad de establecimiento y prestación de servicios, de los requisitos que limitan el acceso a la profesión o su ejercicio a los titulares de un título de formación específica.

Dicha valoración debe tener en cuenta especialmente que los requisitos no sean directa ni indirectamente discriminatorios por razón de nacionalidad o de lugar de residencia, que estén justificados por una razón imperiosa de interés general, que sean adecuados para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos y que no excedan de lo necesario para alcanzar el objetivo.

Este informe debe ser actualizado cada dos años en informes de seguimiento, en los que se deben detallar y justificar documentalmente tanto los requisitos suprimidos o simplificados como los nuevos requisitos adoptados en la regulación de las profesiones.

España, como el resto de Estados miembros de la Unión Europea, está obligada por la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, a realizar el análisis de necesidad, proporcionalidad y no discriminación de la legislación sobre profesiones reguladas, a comunicar a la Comisión Europea los resultados y a mantener actualizada la información.

Analizada por la Comisión Europea la situación de la regulación de las profesiones de todos los Estados miembros, se ha constatado que existe una gran diversidad de situaciones y así, la misma profesión puede estar sometida a requisitos muy estrictos en unos Estados miembros y no estar regulada en otros. Esto pone en evidencia que la evaluación de la necesidad y la proporcionalidad de los requisitos que restringen el acceso

o ejercicio de una profesión es muy desigual en los distintos Estados miembros y que algunos de los requisitos exigidos pueden ser desproporcionados.

En su Comunicación de 28 de octubre de 2015 al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, titulada «Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas», la Comisión Europea señaló la necesidad de adoptar un marco analítico de proporcionalidad para su utilización por parte de los Estados miembros cuando revisen las regulaciones existentes de las profesiones o propongan otras nuevas.

La Directiva (UE) 2018/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones, tiene como objetivo establecer un marco común para efectuar las evaluaciones de proporcionalidad antes de introducir nuevas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio, o de modificar las existentes, de forma que todos los Estados miembros utilicen el mismo test al realizar la evaluación a que les obliga la normativa europea sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales, todo ello con la finalidad de garantizar el buen funcionamiento del mercado interior, a la vez que se garantiza la transparencia y un nivel elevado de protección de los consumidores y las consumidoras.

La Directiva (UE) 2018/958 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 28 de junio de 2018 es adicional a la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y con ámbito coincidente.

Este real decreto transpone completamente la Directiva (UE) 2018/958 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 28 de junio de 2018.

## II

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

Los artículos 1 y 2 recogen el objeto y el ámbito de aplicación, que coincide con el de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005. Este real decreto se aplica a las evaluaciones de proporcionalidad que se deben realizar durante el proceso de elaboración de disposiciones legales o reglamentarias que introduzcan o modifiquen requisitos para el acceso a las profesiones reguladas, como puede ser el uso de títulos profesionales y las actividades profesionales permitidas en virtud de dichos títulos. Este real decreto no se aplica a las disposiciones cuyos requisitos no restrinjan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio, ni tampoco a las disposiciones que supongan la transposición de requisitos concretos establecidos en un acto de la Unión Europea que no deje elección en cuanto al modo exacto de transponerlos.

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

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

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

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

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

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

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

Además de estar justificados por la necesidad, los requisitos impuestos deben contribuir eficazmente y de manera sistemática a conseguir el objetivo de interés general perseguido, deben ser proporcionados al mismo y no deben ir más allá de lo necesario para conseguirlo. Los responsables de la regulación de las profesiones deben ser capaces de determinar y justificar, en particular, si el alcance de la restricción del acceso a las profesiones reguladas, o de su ejercicio, es proporcionado en relación con la importancia de los objetivos perseguidos y de los beneficios esperados de la regulación. Por otra parte, deben comparar las medidas que proponen con otras soluciones alternativas que permitan alcanzar el mismo objetivo imponiendo menos restricciones.

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

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

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

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

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

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

La disposición adicional segunda establece como órgano de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas el Comité para la mejora de la regulación de las actividades de servicios creado por la disposición adicional tercera de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

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

### III

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

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

En la tramitación de este real decreto se ha realizado una consulta pública previa y el proyecto normativo ha sido sometido al trámite de información y audiencia pública, y se ha consultado a las comunidades autónomas, a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, al Consejo Económico y Social y a la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.

Este real decreto se encuentra incluido en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para 2020.

Asimismo, la aprobación de este real decreto se encuentra recogida en el componente 13 del Plan de Recuperación, Transformación Y Resiliencia aprobado por el Gobierno de España, que agrupa las medidas de impulso a la PYME.

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

En su virtud, a propuesta conjunta de la Ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital; de la Ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática; de la Ministra de Trabajo y Economía Social; de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico; de la Ministra de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; del Ministro de Justicia; de la Ministra de Defensa; de la Ministra de Hacienda; del Ministro del Interior; del Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; de la Ministra de Educación y Formación Profesional; de la Ministra de Industria, Comercio y Turismo; del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación; del Ministro de Política Territorial y Función Pública; del Ministro de Cultura y Deporte; de la Ministra de Sanidad; de la Ministra de Derechos Sociales y Agenda 2030; del Ministro de Ciencia e Innovación; del Ministro de Consumo; del Ministro de Inclusión, Seguridad Social y

Migraciones, y del Ministro de Universidades, de acuerdo con el Consejo de Estado, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 29 de junio de 2021,

DISPONGO:

Artículo 1. *Objeto.*

Este real decreto tiene por objeto establecer las normas y los criterios aplicables a las evaluaciones de proporcionalidad que las autoridades competentes para la regulación deben realizar durante el proceso de elaboración de disposiciones legales o reglamentarias, que introduzcan o modifiquen requisitos para el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio.

Lo previsto en este real decreto se entiende sin perjuicio de la competencia del Estado español para decidir, cuando no exista armonización a nivel europeo, si regula, o no, una determinada profesión y, en su caso, los términos concretos de dicha regulación, dentro de los límites de los principios de no discriminación y proporcionalidad.

Artículo 2. *Ámbito de aplicación.*

Este real decreto se aplica a las evaluaciones de proporcionalidad que las autoridades competentes para la regulación deben realizar durante el proceso de elaboración de toda disposición legal o reglamentaria que introduzca o modifique requisitos para el acceso a las profesiones reguladas, o para su ejercicio, que entren en el ámbito de aplicación del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la 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 y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI).

Lo dispuesto en este real decreto no será de aplicación cuando los requisitos específicos relativos a la regulación de una profesión determinada hayan sido establecidos por un acto específico de la Unión Europea que no deje elección en cuanto al modo exacto de transponerlos.

Artículo 3. *Definiciones.*

A los efectos de este real decreto son aplicables las definiciones recogidas en el artículo 4 del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio.

Además, se entenderá por:

a) «Autoridades competentes para la regulación»: las administraciones y entidades públicas que tengan atribuidas competencias para la elaboración, aprobación y modificación de disposiciones de rango legal o reglamentario que puedan restringir el acceso y/o el ejercicio de profesiones reguladas.

b) «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, de manera directa o indirecta, en virtud de disposiciones legales o reglamentarias, a la posesión de una cualificación profesional específica y en la que el uso indebido de dicho título está sujeto a sanciones.

c) «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 legales o reglamentarias, 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.

#### Artículo 4. *Evaluación previa de nuevas medidas y seguimiento.*

1. Las autoridades competentes para la regulación llevarán a cabo una evaluación de la proporcionalidad de acuerdo con las normas establecidas en este real decreto antes de introducir nuevas disposiciones legales o reglamentarias, o de modificar las existentes, que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas, o su ejercicio.

2. El alcance de la evaluación a la que se refiere el apartado uno será proporcionado respecto de la naturaleza, el contenido y los efectos de la disposición.

3. Los expedientes de elaboración de las normas a las que se refiere el apartado uno deberán incluir una explicación suficientemente detallada que permita valorar el cumplimiento del principio de proporcionalidad.

4. Las razones para considerar que un requisito para el acceso o ejercicio de una profesión regulada está justificado y es proporcionado se fundamentarán en datos cualitativos y, cuando sea posible y pertinente, en datos cuantitativos.

5. Las autoridades competentes para la regulación velarán por que la evaluación a la que se refiere el apartado uno se realice de manera objetiva e independiente, siendo necesario que expliquen en el expediente de elaboración de la norma, el procedimiento seguido para asegurar que se ha cumplido debidamente con estos principios. Se indicará si existen potenciales conflictos de interés entre los destinatarios de la norma y, si existieran, la forma en que se han valorado y la solución aportada.

6. Las autoridades competentes para la regulación harán un seguimiento del respeto del principio de proporcionalidad de las disposiciones legales o reglamentarias, nuevas o modificadas, que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas, o su ejercicio, tras su adopción, teniendo debidamente en cuenta cualquier cambio que se haya producido desde la adopción de dichas disposiciones. En los expedientes de elaboración de las normas a las que se refiere el apartado uno, se detallará la forma en la que se realizará el seguimiento del respeto al principio de proporcionalidad.

#### Artículo 5. *No discriminación.*

Cuando se introduzcan nuevas disposiciones legales o reglamentarias, o se modifiquen las existentes, que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas, o su ejercicio, las autoridades competentes para la regulación velarán además por que dichas disposiciones no sean directa ni indirectamente discriminatorias por motivos de nacionalidad o residencia.

#### Artículo 6. *Justificación por objetivos de interés público.*

1. Las autoridades competentes para la regulación se asegurarán de que las disposiciones legales o reglamentarias que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas, o su ejercicio, que pretenden introducir, así como las modificaciones de disposiciones ya existentes que pretenden realizar, estén justificadas por objetivos de interés público.

2. A estos efectos se debe considerar en particular, si las disposiciones a las que se refiere el apartado uno están objetivamente justificadas por motivos de orden público y seguridad o salud públicas, o por razones imperiosas de interés general, como la protección civil, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social; la protección de los derechos, la seguridad y la salud de consumidores y consumidoras, de las personas destinatarias de servicios y de los trabajadores y las trabajadoras; la garantía de una buena administración de justicia; las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales; la lucha contra el fraude y la prevención del fraude fiscal y la evasión fiscal, y la salvaguardia de la eficacia de la supervisión fiscal; la seguridad en el transporte; la protección del medio ambiente y del entorno urbano; la sanidad animal; la propiedad intelectual e industrial; la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional; los objetivos de política social; y los objetivos de política cultural.

3. Las razones de naturaleza puramente económica o los motivos puramente administrativos no constituirán razones imperiosas de interés general que justifiquen una restricción en el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio.

### Artículo 7. *Proporcionalidad.*

1. Las autoridades competentes para la regulación velarán por que las nuevas disposiciones legales o reglamentarias que restringen el acceso a las profesiones reguladas, o su ejercicio, y las modificaciones que realizan a disposiciones existentes sean necesarias y adecuadas para garantizar la consecución del objetivo perseguido y no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo.

2. A tal fin, antes de adoptar las disposiciones a que se refiere el apartado 1, las autoridades competentes para la regulación deberán considerar:

a) La naturaleza de los riesgos relacionados con los objetivos de interés público perseguidos, en especial los riesgos para las personas destinatarias de los servicios, incluidos los consumidores y las consumidoras, para los y las profesionales o para terceros.

b) Si las normas existentes, ya sean específicas o más generales, como las recogidas en la normativa relativa a la seguridad de los productos o en la normativa en materia de protección de los consumidores y las consumidoras, resultan insuficientes para alcanzar el objetivo que se persigue.

c) La idoneidad de la disposición en lo relativo a su adecuación 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.

d) La repercusión en la libre circulación de personas y la libre prestación de servicios dentro de la Unión Europea, en la libertad de elección de los consumidores y las consumidoras y en la calidad del servicio prestado.

e) La posibilidad de utilizar medios menos restrictivos para alcanzar el objetivo de interés público; a estos efectos, cuando las disposiciones estén justificadas solamente por la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores y las consumidoras y cuando los riesgos detectados se limiten a la relación entre el o la profesional y el consumidor o la consumidora y, por tanto, no perjudiquen a terceros, las autoridades competentes para la regulación valorarán, en particular, si el objetivo puede alcanzarse mediante medios menos restrictivos que la reserva de actividades.

f) El efecto de las disposiciones nuevas o modificadas, cuando se combina con otras disposiciones que restringen el acceso a la profesión, o su ejercicio, y en particular el modo en que las disposiciones nuevas o modificadas combinadas con otros requisitos contribuyen a alcanzar el mismo objetivo de interés público, y si son necesarias para ello.

3. Las autoridades competentes para la regulación también considerarán los siguientes elementos cuando sean pertinentes por la naturaleza y el contenido de la disposición que se introduce o modifica:

a) La relación entre el alcance de las actividades que abarca una profesión o que se reservan a ella y la cualificación profesional exigida.

b) La relación entre la complejidad de las tareas consideradas y la necesidad de que las personas que las ejerzan posean cualificaciones profesionales específicas, en especial en lo que se refiere al nivel, la naturaleza y la duración de la formación o la experiencia exigidas.

c) La posibilidad de obtener la cualificación profesional mediante itinerarios alternativos.

d) Si las actividades reservadas a determinadas profesiones pueden o no compartirse con otras profesiones y los motivos para ello.

e) 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 o una profesional debidamente cualificado.

f) Los avances científicos y tecnológicos que pueden reducir o aumentar efectivamente la disparidad en la información entre profesionales y consumidores o consumidoras.

4. A efectos del apartado 2.f), las autoridades competentes para la regulación evaluarán el efecto probable de las disposiciones nuevas o modificadas en combinación con uno o más requisitos, teniendo en cuenta que dichos efectos pueden ser tanto positivos como negativos, y en especial los siguientes:

a) Actividades reservadas, título profesional protegido o cualquier otra forma de regulación en el sentido del artículo 4.9 del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio.

b) Obligación de seguir un desarrollo profesional continuo.

c) Normas relativas a la organización de la profesión, la ética profesional y la supervisión.

d) Adhesión o colegiación obligatoria a una organización u organismo profesional, regímenes de inscripción o autorización, en particular cuando dichos requisitos impliquen la posesión de una cualificación profesional específica.

e) Restricciones cuantitativas, en particular, requisitos que limiten el número de autorizaciones para la práctica de una profesión o que establezcan un número mínimo o máximo de personas empleadas, personal directivo o personas representantes en posesión de cualificaciones profesionales específicas.

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, incluidos los supuestos en que la profesión esté regulada en partes del territorio del Estado español de manera distinta al modo en que se regula en otras partes de ese territorio.

h) Requisitos que restrinjan el ejercicio conjunto o en asociación de una profesión regulada, así como normas de incompatibilidad.

i) Requisitos relativos a la cobertura de seguro u otros medios de protección personal o colectiva en relación con la responsabilidad profesional.

j) Requisitos de conocimiento de idiomas, en la medida necesaria para la práctica de la profesión.

k) Requisitos en cuanto a tarifas fijas mínimas o máximas.

l) Requisitos en materia de publicidad.

5. Antes de introducir nuevas disposiciones, o de modificar las existentes, las autoridades competentes para la regulación garantizarán asimismo el respeto del principio de proporcionalidad de los requisitos específicos relacionados con la prestación de servicios de modo temporal u ocasional, que se regula en el título II del Real Decreto 581/ 2017, de 9 de junio, entre ellos:

a) Una inscripción temporal que se produzca automáticamente o una autorización, inscripción, colegiación o adhesión proforma a una organización o colegio profesional, a que se refiere el artículo 14.1, 14.2 y 14.3 del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio.

b) Una declaración previa con arreglo al artículo 13.1 del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, los documentos exigidos con arreglo al artículo 13.3, del mencionado real decreto, o cualquier otro requisito equivalente.

c) El pago de una tasa, o cualquier importe, que se exija por los trámites administrativos, relativa al acceso a una profesión regulada, o a su ejercicio, en que incurre el prestador del servicio.

Este apartado no será de aplicación a las medidas destinadas a garantizar el respeto de las condiciones de empleo establecidas de conformidad con el derecho de la Unión Europea.

6. Cuando lo dispuesto en este artículo afecte a la regulación de las profesiones del ámbito de la salud y tenga implicaciones para la seguridad de los y las pacientes, las

autoridades competentes para la regulación tendrán en cuenta el objetivo de garantizar un alto nivel de protección de la salud humana.

Artículo 8. *Información y participación de interesados.*

1. Las autoridades competentes para la regulación pondrán la información necesaria a disposición de la ciudadanía, personas destinatarias de los servicios y de otros interesados, incluidos quienes no sean miembros de la profesión de que se trate, antes de introducir nuevas disposiciones legales o reglamentarias, o de modificar las existentes, que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio.

2. Las autoridades competentes para la regulación implicarán adecuadamente a todos los afectados y las afectadas y les darán la oportunidad de manifestar sus opiniones en consultas públicas y audiencias públicas, cualquiera que sea el rango de la disposición.

Disposición adicional primera. *Transparencia e intercambio de información entre Estados miembros.*

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

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

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

Disposición adicional segunda. *Mecanismos de cooperación.*

La Administración General del Estado y las comunidades autónomas, en el ámbito del Comité para la mejora de la regulación de las actividades de servicios creado por la disposición adicional tercera de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, podrán adoptar recomendaciones para la aplicación efectiva y armonizada de este real decreto.

Disposición final primera. *Título competencial.*

Este real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.30.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

Disposición final segunda. *Incorporación del derecho de la Unión Europea.*

Mediante este real decreto se incorpora completamente al derecho español la Directiva (UE) 2018/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones.

Disposición final tercera. *Habilitación normativa.*

Las personas titulares de los ministerios coproponentes de este real decreto, sin perjuicio de lo que dispongan las comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias, podrán dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el mismo.

Disposición final cuarta. *Entrada en vigor.*

Este real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid, el 29 de junio de 2021.

FELIPE R.

La Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia,  
Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática,  
CARMEN CALVO POYATO