

DIRECTIVA (UE) 2018/958 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO
de 28 de junio de 2018
relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones

EL 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,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los Parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo ⁽¹⁾,

Previa consulta al Comité de las Regiones,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario ⁽²⁾,

Considerando lo siguiente:

- (1) La libertad profesional es un derecho fundamental. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») 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 establecidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Por lo tanto, las normas nacionales que organizan el acceso a las profesiones reguladas no deben constituir un obstáculo injustificado o desproporcionado al ejercicio de dichos derechos fundamentales.
- (2) En ausencia de disposiciones específicas en el Derecho de la Unión que armonicen los requisitos de acceso a una profesión regulada o su ejercicio, compete 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 jurisprudencia ⁽³⁾ se desprende que 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.
- (4) La Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁾ establece 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 esa evaluación, iniciando el «proceso de evaluación recíproca». Dicho proceso implica que los Estados miembros debían realizar un análisis de toda su legislación relativa a las profesiones que estaban reguladas en su territorio.
- (5) Los resultados del proceso de evaluación recíproca revelaron una falta de claridad con respecto a los criterios que los Estados miembros debían utilizar para evaluar la proporcionalidad de los requisitos que restringen el acceso a las profesiones reguladas, o su ejercicio, así como un examen desigual de dichos requisitos en todos los niveles de regulación. Con el fin de evitar la fragmentación del mercado interior y eliminar las barreras al acceso a determinadas actividades por cuenta propia o ajena, y a su ejercicio, debe haber 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», 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 existentes de las profesiones o propongan otras nuevas.

⁽¹⁾ DO C 288 de 31.8.2017, p. 43.

⁽²⁾ Posición del Parlamento Europeo de 14 de junio de 2018 (pendiente de publicación en el Diario Oficial) y Decisión del Consejo de 21 de junio de 2018.

⁽³⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de noviembre de 1995, Gebhard, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, apartado 37.

⁽⁴⁾ 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).

- (7) La presente Directiva tiene como objetivo establecer normas aplicables a las evaluaciones de proporcionalidad que los Estados miembros deben realizar antes de introducir nuevas regulaciones profesionales, o de modificar las existentes, para garantizar el buen funcionamiento del mercado interior, a la vez que se garantiza la transparencia y un nivel elevado de protección de los consumidores.
- (8) Las actividades a las que se aplique la presente Directiva deben referirse a las profesiones reguladas que entran dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 2005/36/CE. La presente Directiva debe aplicarse a los requisitos que limitan el acceso a profesiones ya reguladas, o su ejercicio, o a nuevas profesiones que los Estados miembros se estén planteando regular. La presente Directiva debe aplicarse con carácter adicional a 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, o a su ejercicio.
- (9) La presente Directiva se entiende sin perjuicio de las competencias de los Estados miembros para determinar la organización y el contenido de sus sistemas educativos y de formación profesional, y en particular en lo que se refiere a la posibilidad de que deleguen en organizaciones profesionales la competencia de organizar o supervisar la educación y la formación profesionales. Las disposiciones que no restrinjan el acceso a las profesiones reguladas, o su ejercicio, por ejemplo las modificaciones de redacción, las adaptaciones técnicas del contenido de los cursos de formación o la modernización de la regulación en materia de formación, no deben entrar dentro del ámbito de aplicación de la presente Directiva. Cuando la educación o formación profesionales consistan en actividades remuneradas, deben garantizarse la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios.
- (10) Cuando los Estados miembros transpongan requisitos concretos sobre la regulación de una profesión determinada establecidos en un acto específico de la Unión, que no deje a los Estados miembros elección en cuanto al modo exacto de transponerlos, no debe aplicarse la evaluación de la proporcionalidad, tal como se exige en determinadas disposiciones de la presente Directiva.
- (11) Los Estados miembros deben poder confiar en un marco regulador común basado en conceptos jurídicos claramente definidos sobre las distintas maneras de regular una profesión en toda la Unión. Existen varias formas de regular una profesión, por ejemplo reservando el acceso a una determinada actividad, o su ejercicio, a los poseedores de una cualificación profesional. Los Estados miembros también pueden regular una de las modalidades de ejercicio de una profesión, estableciendo condiciones para el uso de títulos profesionales o imponiendo requisitos de cualificación únicamente a los trabajadores por cuenta propia, a los profesionales asalariados, o a los directivos o los representantes legales de empresas, en particular si la actividad la realiza una persona jurídica que ha adoptado la forma de sociedad profesional.
- (12) 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, los Estados miembros deben evaluar la proporcionalidad de dichas disposiciones. El alcance de la evaluación ha de ser proporcionado respecto de la naturaleza, el contenido y los efectos de las disposiciones que se introducen.
- (13) La carga de la prueba de la justificación y la proporcionalidad recae en los Estados miembros. Los motivos que un Estado miembro puede aducir a modo de justificación para regular deben ir acompañados de un examen de la idoneidad y de la proporcionalidad de la medida adoptada por dicho Estado miembro y de datos precisos en los que se basen sus argumentos. Si bien un Estado miembro no tiene necesariamente que presentar un estudio específico o una forma específica de prueba o documentos que demuestren la proporcionalidad de la medida en cuestión antes de su adopción, sí debe llevar a cabo un análisis objetivo que tenga en cuenta las circunstancias específicas de dicho Estado miembro, que demuestre que existen riesgos reales para lograr los objetivos de interés público.
- (14) Los Estados miembros deben realizar evaluaciones de proporcionalidad de manera objetiva e independiente, incluso cuando una profesión esté regulada indirectamente por haberse atribuido a un determinado organismo profesional la potestad para regular. Dichas evaluaciones podrían incluir un dictamen de un organismo independiente, incluidos organismos existentes que formen parte del proceso legislativo nacional, a los que los Estados miembros de que se trate confíen la función de emitir dicho dictamen. Ello reviste especial importancia cuando la evaluación la efectúen autoridades locales, órganos reguladores u organizaciones profesionales que, dada su mayor proximidad a la situación local y su conocimiento especializado, podrían en ciertos casos estar en mejor posición para hallar la manera idónea de cumplir los objetivos de interés público, pero cuyas decisiones en la materia podrían resultar ventajosas para los operadores establecidos en detrimento de los que se incorporan al mercado.
- (15) Resulta adecuado revisar la proporcionalidad de las disposiciones nuevas o modificadas que limitan el acceso a las profesiones reguladas, o su ejercicio, tras su adopción. La revisión de la proporcionalidad de una medida nacional restrictiva en materia de profesiones reguladas debe basarse no solo en el objetivo de dicha medida nacional en el momento de su adopción, sino también en sus efectos, valorados tras su adopción. La evaluación de la proporcionalidad de la medida nacional debe basarse en los avances que se constate que se hayan producido en el ámbito de la profesión regulada desde que se adoptó la medida.

- (16) Como confirma reiterada jurisprudencia, queda prohibida toda restricción injustificada derivada del Derecho nacional que afecte a la libertad de establecimiento o a la libre prestación de servicios, incluida toda discriminación por motivos de nacionalidad o residencia.
- (17) Cuando el acceso a actividades por cuenta propia o ajena y su ejercicio estén supeditados al cumplimiento de determinados requisitos relacionados con cualificaciones profesionales específicas, establecidos de forma directa o indirecta por los Estados miembros, es necesario garantizar que dichos requisitos estén justificados por objetivos de interés público, como los que se consideran como tales en el TFUE, 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. 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 servicios, también mediante la garantía de la calidad de los trabajos de artesanado, y de los trabajadores; la garantía de una buena administración de justicia; la garantía de la equidad de 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; la protección y conservación del patrimonio histórico y artístico nacional; los objetivos de política social; y los objetivos de política cultural. 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.
- (18) Corresponde a los Estados miembros determinar el nivel de protección que desean conceder a los objetivos de interés público y el nivel adecuado de regulación, dentro de los límites de la proporcionalidad. El hecho de que un Estado miembro imponga normas menos estrictas que otro no significa que las normas de este último sean desproporcionadas y por tanto incompatibles con el Derecho de la Unión.
- (19) En lo que se refiere a la protección de la salud pública, a tenor del artículo 168, apartado 1, del TFUE, al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana. La presente Directiva está en plena consonancia con dicho objetivo.
- (20) Con el fin de garantizar la proporcionalidad de las disposiciones que adopten y de las modificaciones que efectúen a las disposiciones existentes, los Estados miembros deben tener en cuenta los criterios para evaluar la proporcionalidad y los criterios adicionales que sean pertinentes para la profesión regulada que se esté examinando. Cuando un Estado miembro pretenda 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 destinatarios de los servicios, incluidos los consumidores, los profesionales o terceros. También debe tenerse presente que, en el ámbito de los servicios profesionales, suele existir disparidad en la información que poseen consumidores y profesionales, toda vez que los profesionales muestran unos conocimientos técnicos elevados de los que es posible que los consumidores carezcan.
- (21) Los requisitos relativos a las cualificaciones profesionales deben considerarse necesarios únicamente cuando las medidas existentes, como la normativa en materia de seguridad de los productos o la normativa en materia de protección de los consumidores, no puedan considerarse adecuadas o realmente eficaces para el logro del objetivo perseguido.
- (22) Para cumplir el requisito de proporcionalidad, una medida debe ser adecuada para garantizar la consecución del objetivo que persigue. Una medida debe considerarse adecuada para garantizar la consecución del objetivo perseguido solo 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 declarado. Además, la medida nacional debe contribuir eficazmente a alcanzar el objetivo perseguido y, por tanto, si no incide en el motivo de justificación, no debe considerarse adecuada.
- (23) Los Estados miembros deben tener debidamente en cuenta la repercusión global de la medida en la libre circulación de personas y prestación de servicios en la Unión, la libertad de elección del consumidor y la calidad del servicio prestado. Sobre esa base, los Estados miembros deben determinar, 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.
- (24) Los Estados miembros deben comparar la medida nacional en cuestión con otras soluciones alternativas, menos restrictivas que permitirían alcanzar el mismo objetivo imponiendo menos restricciones. Cuando las medidas estén justificadas solo por la protección de los consumidores y cuando los riesgos detectados se limiten a la relación entre el profesional y el consumidor, y por lo tanto no perjudiquen a terceros, los Estados miembros deben valorar si su objetivo podría alcanzarse mediante medidas menos restrictivas que la reserva de actividades a profesionales. Por ejemplo, si los consumidores pueden elegir razonablemente entre utilizar los servicios de profesionales cualificados o no hacerlo, deben utilizarse medios menos restrictivos, como puede ser la protección del título

profesional o la inscripción en un registro profesional. La regulación por medio de actividades reservadas y títulos profesionales protegidos debe considerarse cuando las medidas estén encaminadas a prevenir un riesgo de perjuicio grave para los objetivos de interés público, como sería la salud pública.

- (25) Cuando sean pertinentes habida cuenta de la naturaleza y el contenido de la disposición examinada, los Estados miembros también deben considerar los siguientes elementos: la relación entre el alcance de las actividades profesionales que abarca una profesión y la cualificación profesional exigida; la complejidad de las tareas, en particular, con respecto al nivel, naturaleza y duración de la formación o experiencia exigidas; la existencia de diferentes itinerarios para obtener la cualificación profesional; la posibilidad de que las actividades reservadas a ciertos profesionales se compartan 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.
- (26) La presente Directiva tiene en cuenta los avances científicos y tecnológicos, y contribuye al buen funcionamiento del mercado interior, también por lo que respecta al entorno digital. 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 podría revestir especial importancia para una serie de profesiones, especialmente en caso de servicios profesionales prestados por vía electrónica. Cuando un Estado miembro regula una profesión, debe tener en cuenta el hecho de que los avances científicos y tecnológicos pueden reducir o aumentar la disparidad en la información entre profesionales y consumidores. Si los avances científicos y tecnológicos conllevan un riesgo elevado para los objetivos de interés público, incumbe a los Estados miembros, cuando sea necesario, animar a los profesionales a mantenerse al día con respecto a dichos avances.
- (27) Los Estados miembros deben llevar a cabo 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 varios requisitos como las normas relativas a la organización de la profesión, la adhesión obligatoria a una organización u organismo profesionales, la ética profesional, la supervisión y la responsabilidad. Por tanto, a la hora de valorar el efecto de las disposiciones nuevas o modificadas, los Estados miembros deben tener en cuenta los requisitos existentes, entre otros, el desarrollo profesional continuo, la adhesión obligatoria a una organización u organismo profesionales, 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, los requisitos de conocimiento de idiomas, en la medida en que sean necesarios para ejercer la profesión, los requisitos en cuanto a tarifas fijas mínimas o máximas y los requisitos en materia de publicidad.
- (28) 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 valorarse no significa que los requisitos sean, de entrada, desproporcionados. Por ejemplo, la obligación de seguir un desarrollo profesional continuo puede resultar adecuada para garantizar que los profesionales se mantienen al día de los cambios en sus ámbitos respectivos, siempre que dicha obligación no establezca condiciones discriminatorias y desproporcionadas en detrimento de los nuevos operadores. De manera similar, puede considerarse adecuada la adhesión obligatoria a una organización u organismo profesionales cuando el Estado confíe a esas organizaciones u organismos profesionales la salvaguardia de los objetivos de interés público correspondientes, por ejemplo para supervisar el ejercicio legítimo de la profesión, o bien organizar o supervisar la formación profesional continua. Cuando no sea posible garantizar adecuadamente la independencia de una profesión por otros medios, los Estados miembros podrían considerar la aplicación de salvaguardias, tales como limitar la participación en el capital de una sociedad de personas ajenas a la profesión o prever que la mayoría de los derechos de voto debe pertenecer a personas que ejerzan la profesión, siempre que tales salvaguardias no vayan más allá de lo necesario para proteger el objetivo de interés público. Los Estados miembros podrían estudiar la posibilidad de establecer requisitos en materia de tarifas fijas mínimas o máximas que deban cumplir los prestadores de servicios, en particular en relación con los servicios en los que ello resulte necesario para la aplicación efectiva del principio de reembolso de los gastos, en la medida en que dicha restricción sea proporcionada y, en caso necesario, se prevean excepciones a las tarifas obligatorias mínimas o máximas. Si la introducción de requisitos adicionales duplica requisitos ya introducidos por un Estado miembro en el marco de otras normas o procedimientos, dichos requisitos no pueden considerarse proporcionados para alcanzar el objetivo perseguido.
- (29) De conformidad con el título II de la Directiva 2005/36/CE, los Estados miembros no pueden imponer a los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro que prestan servicios profesionales de modo temporal y ocasional requisitos o restricciones prohibidos en dicha Directiva, tales como la autorización por una organización u organismo profesionales, la inscripción en cualquiera de ellos o la adhesión a ellos, o tener representantes en el territorio del Estado miembro de acogida a efectos de tener acceso a una profesión regulada o poder ejercerla. Los Estados miembros, cuando sea necesario, pueden solicitar a los prestadores de servicios que desean prestar servicios de modo temporal que proporcionen información mediante una declaración escrita previa a la primera prestación de servicios y que renueven tal declaración anualmente. Por consiguiente, a fin de facilitar

la prestación de servicios profesionales, es necesario reiterar, teniendo en cuenta el carácter temporal u ocasional de la prestación del servicio, que los requisitos, como el registro temporal automático o una adhesión pro forma a una organización u organismo profesionales, declaraciones previas y requisitos de documentación, así como el pago de una tasa o las posibles comisiones, deben ser proporcionados. Dichos requisitos no deben suponer una carga desproporcionada para los prestadores de servicios ni obstaculizar o hacer menos interesante el ejercicio de la libre prestación de servicios. Los Estados miembros deben valorar, en particular, si el requisito de proporcionar determinada información y documentos de conformidad con la Directiva 2005/36/CE y la posibilidad de obtener más detalles mediante una cooperación administrativa entre Estados miembros a través del Sistema de Información del Mercado Interior son proporcionados y suficientes para impedir un riesgo serio de elusión de las normas vigentes por parte de los prestadores de servicios. Ahora bien, la presente Directiva no debe aplicarse a las medidas destinadas a garantizar el respeto de las condiciones de empleo aplicables.

- (30) Como confirma reiterada jurisprudencia, la salud y la vida de las personas se sitúan entre los principales intereses protegidos por el TFUE. Por consiguiente, los Estados miembros 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, como las actividades reservadas, el título profesional protegido, el desarrollo profesional continuo, las normas relativas a la organización de la profesión, la ética profesional y la supervisión, a la vez que se respetan las condiciones mínimas de formación, establecidas en la Directiva 2005/36/CE. En particular, los Estados miembros deben garantizar que la regulación de las profesiones del ámbito de la salud, con implicaciones para la salud pública y la seguridad de los pacientes, es proporcionada y contribuye a garantizar que en su territorio los ciudadanos tengan acceso a la asistencia sanitaria, reconocido como derecho fundamental en la Carta, así como a una asistencia sanitaria segura, de calidad elevada y eficiente. Al elaborar las políticas en relación con los servicios sanitarios, debe tenerse en cuenta la necesidad de garantizar la accesibilidad, la calidad elevada del servicio y un abastecimiento adecuado y seguro de medicamentos, según las necesidades sanitarias en el territorio del Estado miembro de que se trate, así como la necesidad de garantizar la independencia profesional de los profesionales de la salud. Por lo que respecta a la justificación de la regulación de las profesiones del ámbito de la salud, los Estados miembros deben tener en cuenta el objetivo de garantizar un alto nivel de protección de la salud humana, incluida la accesibilidad y la elevada calidad de la asistencia sanitaria prestada a los ciudadanos, y el abastecimiento adecuado y seguro de medicamentos, teniendo en cuenta el margen de apreciación a que se refiere el artículo 1 de la presente Directiva.
- (31) Para que el mercado interior funcione de manera adecuada, es necesario garantizar que los Estados miembros proporcionen información a los ciudadanos, a asociaciones representativas y a otros interesados, incluidos los interlocutores sociales, antes de introducir nuevos requisitos que restrinjan el acceso a profesiones reguladas, o su ejercicio, o de modificar los existentes. Los Estados miembros deben implicar a todos los afectados y darles la oportunidad de manifestar sus opiniones. Cuando sea pertinente y adecuado, los Estados miembros deben llevar a cabo consultas públicas de conformidad con sus procedimientos nacionales.
- (32) Los Estados miembros también deben tener plenamente en cuenta el derecho de acceso a la justicia de los ciudadanos, tal como lo garantizan el artículo 47 de la Carta y el artículo 19, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea (TUE). De ello se deduce que, de conformidad con los procedimientos establecidos en el Derecho nacional y los principios constitucionales nacionales, los órganos jurisdiccionales nacionales deben poder apreciar la proporcionalidad de las disposiciones que entran en el ámbito de aplicación de la presente Directiva, con el fin de garantizar a cada persona física o jurídica el derecho a la tutela judicial efectiva frente a las restricciones a la libertad de elegir una profesión, el libre establecimiento y la libre prestación de servicios.
- (33) A los efectos de intercambiar información sobre mejores prácticas, los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para alentar la puesta en común con otros Estados miembros de información adecuada y actualizada periódicamente sobre la regulación de las profesiones, así como sobre sus efectos. La Comisión debe facilitar tal intercambio.
- (34) Con el fin de mejorar la transparencia y promover las evaluaciones de proporcionalidad basadas en criterios comparables, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 346 del TFUE, debe poder accederse fácilmente a la información presentada por los Estados miembros en la base de datos de las profesiones reguladas, a fin de permitir que otros Estados miembros y terceros interesados puedan formular sus observaciones a la Comisión y al Estado miembro de que se trate. La Comisión debe tener debidamente en cuenta esas observaciones en su informe resumido, elaborado de conformidad con la Directiva 2005/36/CE.
- (35) Dado que los objetivos de la presente Directiva, a saber, garantizar el buen funcionamiento del mercado interior y eliminar restricciones desproporcionadas en el acceso a las profesiones reguladas, o en 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 escala de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del TUE. 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 normas relativas a un marco común para efectuar evaluaciones de proporcionalidad antes de introducir nuevas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio, o de modificar las existentes, con vistas a garantizar el buen funcionamiento del mercado interior, a la vez que se garantiza un nivel elevado de protección de los consumidores. Ello no afecta a la competencia de los Estados miembros, de no existir armonización, ni a su margen de apreciación para decidir si regular una profesión y de qué manera, dentro de los límites de los principios de no discriminación y proporcionalidad.

Artículo 2

Ámbito de aplicación

1. La presente Directiva se aplicará a las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas 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, que entren en el ámbito de aplicación de la Directiva 2005/36/CE.
2. Cuando se establezcan en un acto específico de la Unión requisitos específicos relativos a la regulación de una profesión determinada que no permitan a los Estados miembros elegir el modo exacto de transponerlos, las disposiciones correspondientes de la presente Directiva no serán de aplicación.

Artículo 3

Definiciones

A los efectos de la presente Directiva son 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, 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;
- 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 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.

Artículo 4

Evaluación previa de nuevas medidas y seguimiento

1. Los Estados miembros llevarán a cabo una evaluación de la proporcionalidad de acuerdo con las normas establecidas en la presente Directiva antes de introducir nuevas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, 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 1 será proporcionado respecto de la naturaleza, el contenido y los efectos de la disposición.
3. Cualquier disposición de las mencionadas en el apartado 1 irá acompañada de una explicación suficientemente detallada que permita valorar el cumplimiento del principio de proporcionalidad.
4. Las razones para considerar que una disposición de las mencionadas en el apartado 1 está justificada y es proporcionada se fundamentarán en datos cualitativos y, cuando sea posible y pertinente, en datos cuantitativos.
5. Los Estados miembros velarán por que la evaluación a la que se refiere el apartado 1 se realice de manera objetiva e independiente.
6. Los Estados miembros harán un seguimiento del respeto del principio de proporcionalidad de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, 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.

*Artículo 5***No discriminación**

Cuando se introduzcan nuevas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, o se modifiquen las existentes, que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas, o su ejercicio, los Estados miembros velarán 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. Los Estados miembros se asegurarán de que las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas, o su ejercicio, que pretenden introducir y que las modificaciones de disposiciones ya existentes que pretenden realizar estén justificadas por objetivos de interés público.
2. Los Estados miembros considerarán, en particular, si las disposiciones a las que se refiere el apartado 1 están objetivamente justificadas por motivos de orden público y seguridad o salud públicas, o por razones imperiosas de interés general, como: la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social; la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores; la garantía de una buena administración de justicia; la garantía de la equidad de 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; 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 en su ejercicio.

*Artículo 7***Proporcionalidad**

1. Los Estados miembros velarán por que sus nuevas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas 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, los Estados miembros deberán considerar:
 - a) la naturaleza de los riesgos relacionados con los objetivos de interés público perseguidos, en especial los riesgos para los destinatarios de los servicios, incluidos los consumidores, para los 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, 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, en la libertad de elección de los consumidores y en la calidad del servicio prestado;
 - e) la posibilidad de utilizar medios menos restrictivos para alcanzar el objetivo de interés público; a los efectos de la presente letra, cuando las disposiciones estén justificadas solamente por la protección de los consumidores y cuando los riesgos detectados se limiten a la relación entre el profesional y el consumidor y, por tanto, no perjudiquen a terceros, los Estados miembros 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.

Los Estados miembros también considerarán los siguientes elementos cuando sean pertinentes para 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 por qué;
- 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 profesional debidamente cualificado;
- f) los avances científicos y tecnológicos que pueden reducir o aumentar efectivamente la disparidad en la información entre profesionales y consumidores.

3. A efectos del apartado 2, párrafo primero, letra f), los Estados miembros 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 3, apartado 1, letra a), de la Directiva 2005/36/CE;
- 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 obligatoria a una organización u organismo profesionales, 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 empleados, directivos o 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 de un Estado miembro 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.

4. Antes de introducir nuevas disposiciones, o de modificar las existentes, los Estados garantizarán asimismo el respeto del principio de la proporcionalidad de los requisitos específicos relacionados con la prestación de servicios de modo temporal u ocasional, que se regula en el título II de la Directiva 2005/36/CE, entre ellos:

- a) una inscripción temporal que se produzca automáticamente o una adhesión pro forma a una organización u organismo profesionales, a que se refiere el artículo 6, párrafo primero, letra a), de la Directiva 2005/36/CE;
- b) una declaración previa con arreglo al artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2005/36/CE, los documentos exigidos con arreglo al artículo 7, apartado 2, de dicha Directiva, 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.

El presente apartado no se aplicará a las medidas destinadas a garantizar el respeto de las condiciones de empleo aplicables que los Estados miembros aplican de conformidad con el Derecho de la Unión.

5. Cuando lo dispuesto en el presente artículo afecte a la regulación de las profesiones del ámbito de la salud y tenga implicaciones para la seguridad de los pacientes, los Estados miembros tendrán en cuenta el objetivo de garantizar un alto nivel de protección de la salud humana.

Artículo 8

Información y participación de interesados

1. Los Estados miembros, por los medios adecuados, pondrán información a disposición de los ciudadanos, destinatarios de servicios y otros interesados, incluidos quienes no sean miembros de la profesión de que se trate, antes de introducir nuevas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, o de modificar las existentes, que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas, o su ejercicio.

2. Los Estados miembros implicarán adecuadamente a todos los afectados y les darán la oportunidad de manifestar sus opiniones. Cuando sea pertinente y adecuado, los Estados miembros llevarán a cabo consultas públicas de conformidad con sus procedimientos nacionales.

Artículo 9

Tutela judicial efectiva

Los Estados miembros garantizarán una tutela judicial efectiva en lo relativo a las materias reguladas por la presente Directiva, de conformidad con los procedimientos establecidos en el Derecho nacional.

Artículo 10

Intercambio de información entre Estados miembros

1. A los efectos de una aplicación eficiente de la presente Directiva, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para fomentar el intercambio de información entre ellos sobre las materias que entran en el ámbito de aplicación de la presente Directiva y sobre la manera particular en la que regulan una profesión, o sobre los efectos de dicha regulación. La Comisión facilitará tal intercambio de información.

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

Artículo 11

Transparencia

1. Las razones para considerar que las disposiciones, evaluadas de conformidad con la presente Directiva, están justificadas y son proporcionadas, que se han de comunicar, junto con las disposiciones, a la Comisión con arreglo al artículo 59, apartado 5, de la Directiva 2005/36/CE, serán registradas por los Estados miembros en la base de datos de profesiones reguladas mencionada en el artículo 59, apartado 1, de la Directiva 2005/36/CE, y la Comisión las pondrá a disposición del público.

2. Los Estados miembros y otros interesados podrán presentar observaciones a la Comisión o al Estado miembro que haya comunicado las disposiciones y las razones para considerar que están justificadas y son proporcionadas. La Comisión tendrá debidamente en cuenta esas observaciones en su informe resumido, elaborado de conformidad con el artículo 59, apartado 8, de la Directiva 2005/36/CE.

Artículo 12

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 incluya, entre otros aspectos, su alcance y eficacia.

2. En su caso, el informe mencionado en el apartado 1 irá acompañado de las correspondientes propuestas.

Artículo 13

Transposición

1. Los Estados miembros pondrán en vigor, a más tardar el 30 de julio de 2020, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva. Informarán de ello inmediatamente a la Comisión.

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, estas incluirán una 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 14

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 15

Destinatarios

Los destinatarios de la presente Directiva son los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el 28 de junio de 2018.

Por el Parlamento Europeo

El Presidente

A. TAJANI

Por el Consejo

La Presidenta

L. PAVLOVA
