

I. DISPOSICIONES GENERALES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

- 8707** *Real Decreto 435/2024, de 30 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones.*

I

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

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

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

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

Precisamente para garantizar los mejores resultados de este ejercicio de reflexión regulatoria para profesionales y ciudadanía, es una exigencia tanto de la directiva como del real decreto aludidos que las autoridades competentes para la regulación velen por que la evaluación se realice de manera objetiva e independiente.

En este sentido, se ha detectado que los códigos deontológicos de los colegios profesionales de ámbito nacional y de los consejos generales pueden aprobarse por parte de estas corporaciones sin ningún visado ajeno, a pesar de su potencialidad para imponer regulaciones sobre el ejercicio profesional. Para responder a esta situación, se considera imprescindible mejorar la adecuación normativa a la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018 –cuya transposición ya fue completada– a través de la modificación del Real Decreto 472/2021, de 29 de junio.

Este es el parecer de la Comisión Europea, que, en su dictamen motivado de 15 de febrero de 2023, consideró que los colegios profesionales actúan, en cierta medida, como autoridades reguladoras. Así, indicó que el artículo 4.5 del Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, no ofrecía garantía de que los colegios profesionales llevaran a cabo dicha evaluación de proporcionalidad de manera objetiva e independiente.

En la Guía sobre el test de proporcionalidad que ha publicado recientemente la Comisión Europea, la Comisión señala expresamente que «[o]btener el dictamen de un organismo independiente puede resultar especialmente importante en aquellos casos en los que la responsabilidad de la evaluación de la proporcionalidad recaiga en las autoridades locales, los organismos reguladores o las organizaciones profesionales».

Por esta razón, este real decreto modifica el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, para incorporar la evaluación de proporcionalidad de los códigos deontológicos realizada por los colegios profesionales de ámbito estatal y los consejos generales. En consecuencia, se atribuye a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia –en su calidad de organismo independiente– el deber de evacuar un informe preceptivo y no vinculante sobre las propuestas de códigos deontológicos y las evaluaciones de proporcionalidad remitidas por los colegios profesionales de ámbito nacional y de los consejos generales con carácter previo a su aprobación.

Si bien el informe que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia realice no será vinculante para el colegio profesional o el consejo general remitente de la correspondiente propuesta de código deontológico y su evaluación de proporcionalidad, las corporaciones proponentes sí que deben motivar por qué no acogen las eventuales observaciones que se formularan en dicho informe de evaluación.

II

En concreto, la modificación del Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, consiste fundamentalmente en la incorporación de una nueva redacción de la disposición adicional primera con el contenido descrito. Por coherencia normativa, ello conduce a la reenumeración de las disposiciones adicionales vigentes con carácter previo a la entrada en vigor de este real decreto.

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

El apartado uno introduce la nueva redacción de la disposición adicional primera, en la que se regula el informe sobre la evaluación de los códigos deontológicos que deberá efectuar la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

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

El apartado tres crea la disposición adicional tercera, que actualiza el contenido referido a los mecanismos de cooperación, de modo que se aprovecha esta modificación para sustituir la referencia al denominado Comité para la mejora de la regulación de las actividades de servicios, creado por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, por la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios, que, en aplicación de su Reglamento de Funcionamiento Interno, ha asumido las funciones de dicho Comité, entre ellas la aplicación efectiva y armonizada del Real Decreto 472/2021, de 29 de junio.

Asimismo, este real decreto recoge dos disposiciones finales abordando las cuestiones del título competencial –el mismo que el del real decreto que modifica– y de la entrada en vigor, que será el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

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.

Por lo que se refiere a los principios de necesidad y eficacia, la adopción de este real decreto queda justificada fundamentalmente por razones graves de interés público en aras a cumplir con las obligaciones europeas derivada del dictamen motivado de la Comisión Europea de 15 de febrero de 2023, relativo al procedimiento de infracción dirigido a España, con arreglo al artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión

Europea, por incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 5, de la Directiva 2018/958, de 28 de junio.

Por tanto, queda suficientemente justificado que esta norma persigue un interés general, que tiene unos fines claramente identificados y que es el instrumento más adecuado para su consecución.

Asimismo, se opta por cumplir con las obligaciones europeas mediante este real decreto modificativo del vigente Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, en coherencia con nuestro ordenamiento jurídico, cumpliendo así con el principio de seguridad jurídica.

En cuanto al principio de proporcionalidad, éste queda justificado por la atribución a la CNMC de la supervisión de las evaluaciones de proporcionalidad, mediante un informe preceptivo, pero no vinculante y que es conforme con las directrices marcadas por la Comisión Europea en la Guía de la Comisión Europea sobre el análisis de proporcionalidad.

De acuerdo con el principio de transparencia, se ha seguido en la tramitación de esta norma lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, además de posibilitar la participación activa de las personas destinatarias mediante el trámite de audiencia pública a que se ha sometido la iniciativa.

En lo tocante al principio de eficiencia, esta norma evita medidas que impongan cargas administrativas innecesarias o accesorias y trata de mejorar el funcionamiento y competitividad del mercado interior único, evitando restricciones de acceso y ejercicio de las profesiones reguladas.

Este real decreto se sujeta al procedimiento de elaboración de disposiciones generales regulado en el artículo 26 y 27 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, habiéndose declarado su tramitación urgente por Acuerdo de Consejo de Ministros, de fecha 27 de diciembre de 2023.

Dada la urgencia en la tramitación y de acuerdo con el artículo 27.2.b) de dicha ley, se prescinde del trámite de consulta pública previa; si bien la norma se ha sometido a un amplio trámite de audiencia e información pública e interesado la participación expresa.

Durante su tramitación se han recabado los informes de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, del Consejo Económico y Social y del Consejo de Consumidores y Usuarios además de los informes de los Departamentos Ministeriales coproponentes.

Este real decreto se dicta en cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la integración de España en la Unión Europea y al amparo del artículo 149.1.30.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales; y del artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

Este real decreto se dicta en virtud de lo previsto en el artículo 97 de la Constitución Española 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, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en la disposición final sexta de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en la disposición final decimoquinta de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en la disposición final única de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, y en el artículo 5.1.i), de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

En su virtud, a propuesta conjunta del Ministro de Economía, Comercio y Empresa; del Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; del Ministro de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes; de la Ministra de Defensa; de la Ministra de Hacienda; del Ministro del Interior; del Ministro de Transportes y Movilidad Sostenible; de la Ministra de Educación, Formación Profesional y Deportes; de la Ministra de Trabajo y Economía Social;

del Ministro de Industria y Turismo; del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación; del Ministro de Política Territorial y Memoria Democrática; de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico; de la Ministra de Vivienda y Agenda Urbana; de la Ministra de Sanidad; del Ministro de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030; de la Ministra de Ciencia, Innovación y Universidades; de la Ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; del Ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública y de la Ministra de Juventud e Infancia, de acuerdo con el Consejo de Estado, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 30 de abril de 2024,

DISPONGO:

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

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

Uno. Se añade una nueva disposición adicional, que pasa a ser la primera, y que queda redactada como sigue:

«Disposición adicional primera. *Evaluación de los códigos deontológicos.*

Los colegios profesionales de ámbito nacional y consejos generales enmarcados en el ámbito de aplicación de este real decreto someterán sus propuestas de códigos deontológicos o de modificación de los mismos a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para su evaluación antes de su aprobación, conforme a lo dispuesto en este real decreto, con las particularidades que se enuncian a continuación:

a) El colegio profesional o consejo general dará cumplimiento al procedimiento de información y participación de las personas interesadas previsto en el artículo 8.

b) Una vez incorporadas a la propuesta las observaciones de las personas interesadas, en su caso, el colegio profesional o consejo general remitirá a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia su propuesta junto con una evaluación de proporcionalidad conforme a lo dispuesto en el artículo 7 y un informe sobre las observaciones planteadas por las personas interesadas. La propuesta será publicada tanto en el portal web del colegio o consejo como en el de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

c) La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia informará la propuesta en el ámbito de sus competencias legalmente previstas. Dicho informe será remitido al colegio profesional o consejo general proponente para que admita sus observaciones o las rechace motivadamente.

d) En el portal web de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia se publicarán la propuesta, la evaluación de proporcionalidad, el informe sobre las observaciones planteadas por las personas interesadas, el informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y, si el colegio profesional o consejo general no admitiera las observaciones que pudieran realizarse en el informe, la explicación de los motivos por los que no las acepta.»

Dos. La disposición adicional primera pasa a ser la disposición adicional segunda, manteniendo su redacción.

Tres. La disposición adicional segunda pasa a ser la disposición adicional tercera y queda redactada como sigue:

«Disposición adicional tercera. *Mecanismos de cooperación.*

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

Disposición final primera. *Título competencial.*

Este real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.30.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales; y al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

Disposición final segunda. *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 30 de abril de 2024.

FELIPE R.

El Ministro de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes,
FÉLIX BOLAÑOS GARCÍA