

I. DISPOSICIÓN XERAIS

MINISTERIO DA PRESIDENCIA, RELACIÓNS COAS CORTES E MEMORIA DEMOCRÁTICA

11046 *Real decreto 472/2021, do 29 de xuño, polo que se incorpora ao ordenamento xurídico español a Directiva (UE) 2018/958, do Parlamento Europeo e do Consello, do 28 de xuño de 2018, relativa ao test de proporcionalidade antes de adoptar novas regulacións de profesións.*

I

A libre circulación dos traballadores e das traballadoras, a liberdade de establecemento e a libre prestación de servizos son principios fundamentais do mercado interior establecidos no Tratado de funcionamento da Unión Europea (TFUE). Estas liberdades deben ser respectadas por todas as normas, tanto europeas como nacionais, e son especialmente importantes entre estas últimas aquelas que regulan o acceso a profesións reguladas ou o seu exercicio.

A evolución da normativa comunitaria e europea reflicte a importancia do ámbito das profesións reguladas para facer efectivas as liberdades recollidas no TFUE. Así, após a constitución da Comunidade Económica Europea e durante a década dos anos setenta, aprobouse unha serie de directivas de liberalización e de medidas transitorias, relativas fundamentalmente a actividades comerciais, industriais e artesanais, que subordinaban o recoñecemento de cualificacións profesionais á acreditación dun período de experiencia profesional previa. Estas normas refundíronse na Directiva 1999/42/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 7 de xuño de 1999, pola que se establece un mecanismo de recoñecemento de títulos respecto das actividades profesionais.

Posteriormente, procedeuse a harmonizar e coordinar as condicións mínimas de formación dos títulos conducentes ao exercicio de determinadas profesións, de modo que os títulos de cada Estado membro que cumprisen tales condicións puidesen figurar nunha lista e, en consecuencia, o seu recoñecemento polos demais Estados membros fose automático. Esta harmonización realizouse con carácter sectorial. No entanto, as dificultades para harmonizar as condicións mínimas de formación da totalidade das profesións reguladas polos Estados membros determinaron que se establecese un sistema xeral de recoñecemento para todas aquelas actividades que carecen de directiva sectorial, baseado no principio de confianza mutua. As dúas normas básicas foron a Directiva 89/48/CEE do Consello, do 21 de decembro de 1988, relativa ao sistema xeral de recoñecemento dos títulos de ensino superior que certifican formacións profesionais dunha duración mínima de tres anos, e a Directiva 92/51/CEE do Consello, do 18 de xuño de 1992, relativa a un segundo sistema xeral de recoñecementos de formacións profesionais.

Máis adiante aprobouse a Directiva 2005/36/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 7 de setembro de 2005, relativa ao recoñecemento de cualificacións profesionais, que mantén a estrutura do sistema de recoñecemento de cualificacións conformada polas tres categorías que xa existían, baseadas na experiencia profesional adquirida noutro Estado membro, a coordinación das condicións mínimas de formación e o recoñecemento de títulos de formación.

Por último, a Directiva 2013/55/UE do Parlamento Europeo e do Consello, do 20 de novembro de 2013, pola que se modifica a Directiva 2005/36/CE relativa ao recoñecemento de cualificacións profesionais, e o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 relativo á cooperación administrativa a través do Sistema de información do mercado interior (Regulamento IMI), levou a cabo diversas reformas enfocadas á necesidade de alixear a carga administrativa vinculada ao recoñecemento das cualificacións profesionais.

Sinalada a evolución normativa europea na materia, resulta necesario destacar a importancia dos servizos profesionais na economía en xeral e na nosa economía en particular. Diversos estudos de organismos nacionais e internacionais confirman que unha redución das barreiras de acceso e exercicio ás profesións reguladas tería un significativo efecto positivo sobre a produtividade e a eficiencia na asignación de recursos.

Tendo en conta que os servizos profesionais constitúen un elemento fundamental na construción e adecuado funcionamento do mercado interior, en cumprimento da normativa europea, as normas nacionais que regulan o acceso ou o exercicio das profesións reguladas non deben constituír un obstáculo inxustificable ou desproporcionado ao exercicio das liberdades mencionadas.

O principio de proporcionalidade é un dos principios xerais do dereito da Unión Europea. De acordo coa xurisprudencia do Tribunal de Xustiza da Unión Europea, as medidas nacionais que poidan obstaculizar ou facer menos atractivo o exercicio das liberdades fundamentais garantidas polo TFUE deben cumprir catro requisitos: que se apliquen de maneira non discriminatoria, que estean xustificadas por obxectivos de interese público, que sexan adecuadas para garantir a realización do obxectivo que perseguen e que non vaian alén do necesario para alcanzar ese obxectivo.

O principio de proporcionalidade xa rexe con carácter xeral no noso ordenamento xurídico e é aplicable a todas as administracións públicas cando, no ámbito das súas competencias, establezan requisitos que limiten o acceso a unha actividade ou o seu exercicio segundo o disposto no artigo 9 da Lei 17/2009, do 23 de novembro, sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio; o artigo 5 da Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado, e o artigo 4 da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público.

No caso de profesións reguladas, o Real decreto 581/2017, do 9 de xuño, polo que se incorpora ao ordenamento xurídico español a Directiva 2013/55/UE do Parlamento Europeo e do Consello, do 20 de novembro de 2013, pola que se modifican a Directiva 2005/36/CE relativa ao recoñecemento de cualificacións profesionais e o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 relativo á cooperación administrativa a través do Sistema de información do mercado interior (Regulamento IMI), establece no seu artigo 81 a obriga de elaborar un informe en que se debe valorar a compatibilidade coa liberdade de establecemento e prestación de servizos, dos requisitos que limitan o acceso á profesión ou o seu exercicio aos titulares dun título de formación específica.

A valoración debe ter en conta especialmente que os requisitos non sexan directa nin indirectamente discriminatorios por razón de nacionalidade ou de lugar de residencia, que estean xustificadas por unha razón imperiosa de interese xeral, que sexan adecuadas para garantir a consecución dos obxectivos perseguidos e que non excedan o necesario para alcanzar o obxectivo.

Este informe debe ser actualizado cada dous anos en informes de seguimento nos cales se deben detallar e xustificar documentalmente tanto os requisitos suprimidos ou simplificados como os novos requisitos adoptados na regulación das profesións.

España, como o resto de Estados membros da Unión Europea, está obrigada pola Directiva 2005/36/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 7 de setembro de 2005, a realizar a análise de necesidade, proporcionalidade e non discriminación da lexislación sobre profesións reguladas, a comunicar á Comisión Europea os resultados e a manter actualizada a información.

Analizada pola Comisión Europea a situación da regulación das profesións de todos os Estados membros, constatouse que existe unha gran diversidade de situacións e, así, a mesma profesión pode estar sometida a requisitos moi estritos nuns Estados membros e non estar regulada noutros. Isto pon en evidencia que a avaliación da necesidade e a proporcionalidade dos requisitos que restrinxen o acceso ou exercicio dunha profesión é moi desigual nos distintos Estados membros e que algúns dos requisitos exixidos poden ser desproporcionados.

Na súa Comunicación do 28 de outubro de 2015 ao Parlamento Europeo, ao Consello, ao Comité Económico e Social Europeo e ao Comité das Rexións, titulada «Mellorar o

mercado único: máis oportunidades para os cidadáns e as empresas», a Comisión Europea sinalou a necesidade de adoptar un marco analítico de proporcionalidade para a súa utilización por parte dos Estados membros cando revisen as regulacións existentes das profesións ou propoñan outras novas.

A Directiva (UE) 2018/958 do Parlamento Europeo e do Consello, do 28 de xuño de 2018, relativa ao test de proporcionalidade antes de adoptar novas regulacións de profesións, ten como obxectivo establecer un marco común para efectuar as avaliacións de proporcionalidade antes de introducir novas disposicións legais, regulamentarias ou administrativas que restrinxan o acceso ás profesións reguladas ou o seu exercicio, ou de modificar as existentes, de forma que todos os Estados membros utilicen o mesmo test ao realizar a avaliación a que os obriga a normativa europea sobre recoñecemento de cualificacións profesionais, todo isto coa finalidade de garantir o bo funcionamento do mercado interior, á vez que se garante a transparencia e un nivel elevado de protección dos consumidores e as consumidoras.

A Directiva (UE) 2018/958 do Parlamento Europeo e do Consello, do 28 de xuño de 2018, é adicional á Directiva 2005/36/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 7 de setembro de 2005, e con ámbito coincidente.

Este real decreto transpón completamente a Directiva (UE) 2018/958 do Parlamento Europeo e do Consello, do 28 de xuño de 2018.

II

Este real decreto consta de oito artigos, dúas disposicións adicionais e catro disposicións derradeiras.

Os artigos 1 e 2 recollen o obxecto e o ámbito de aplicación, que coincide co da Directiva 2005/36/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 7 de setembro de 2005. Este real decreto aplícase ás avaliacións de proporcionalidade que se deben realizar durante o proceso de elaboración de disposicións legais ou regulamentarias que introduzan ou modifiquen requisitos para o acceso ás profesións reguladas, como pode ser o uso de títulos profesionais e as actividades profesionais permitidas en virtude deses títulos. Este real decreto non se aplica ás disposicións cuxos requisitos non restrinxan o acceso ás profesións reguladas ou o seu exercicio, nin tampouco ás disposicións que supoñan a transposición de requisitos concretos establecidos nun acto da Unión Europea que non deixe escolla canto ao modo exacto de transpolos.

O artigo 3 inclúe as definicións, remitíndose ao Real decreto 581/2017, do 9 de xuño, e engadindo tres novas: autoridade competente para a regulación, título profesional protexido e actividade reservada.

O artigo 4 recolle a necesidade de que as autoridades competentes para a regulación leven a cabo a avaliación da proporcionalidade conforme as normas que se establecen no real decreto. Os motivos que se poidan alegar como xustificación para regular unha profesión deben ir acompañados dun exame da idoneidade e da proporcionalidade da medida adoptada e de datos precisos en que se baseen eses argumentos.

No último número do artigo 4 establécese a obriga de que as autoridades competentes para a regulación fagan un seguimento do respecto do principio de proporcionalidade despois da adopción de normas que estean suxeitas á avaliación da proporcionalidade.

Os artigos 5 e 6 reiteran os principios de non discriminación por nacionalidade ou residencia e de necesidade, que deben cumprir os requisitos impostos de existencia de cualificacións profesionais específicas. Estes requisitos deberán xustificarse de forma obxectiva por razóns imperiosas de interese xeral, recoñecidas como tales na xurisprudencia do Tribunal de Xustiza da Unión Europea.

Segundo reiterada xurisprudencia, as razóns puramente económicas, como o impulso da economía nacional en detrimento das liberdades fundamentais, e as razóns puramente administrativas, como a realización de controis ou a recompilación de estatísticas, non poden constituír razóns imperiosas de interese xeral.

Os requisitos relativos á existencia de cualificacións profesionais específicas só deben considerarse necesarios cando as medidas existentes, como a normativa en materia de seguranza dos produtos ou a normativa en materia de protección dos consumidores e as consumidoras, non poidan considerarse adecuadas ou realmente eficaces para lograr o obxectivo de interese xeral perseguido.

O artigo 7, contido nuclear do real decreto, recolle no número 2 a lista das cuestións que, obrigatoriamente, se deben ter en conta ao elaborar a norma cando se realice a avaliación dos requisitos, e unha lista aplicable en función da natureza e as características da disposición, co fin de acreditar que as medidas adoptadas son proporcionais ao obxectivo perseguido.

Ademais de estaren xustificadas pola necesidade, os requisitos impostos deben contribuír eficazmente e de maneira sistemática a conseguir o obxectivo de interese xeral perseguido, deben ser proporcionados a este e non deben ir alén do necesario para conseguilo. Os responsables da regulación das profesións deben ser capaces de determinar e xustificar, en particular, se o alcance da restrición do acceso ás profesións reguladas, ou do seu exercicio, é proporcionado en relación coa importancia dos obxectivos perseguidos e dos beneficios esperados da regulación. Por outra parte, deben comparar as medidas que propoñen con outras solucións alternativas que permitan alcanzar o mesmo obxectivo impondo menos restricións.

Cando as medidas estean xustificadas só pola protección dos consumidores e as consumidoras e cando os riscos detectados se limiten á relación entre o profesional ou a profesional e o consumidor ou a consumidora e, por tanto, non prexudiquen terceiros, os reguladores deben valorar se o seu obxectivo pode alcanzarse mediante medidas menos restritivas que a reserva de actividades profesionais. A regulación por medio de reserva de actividades e títulos profesionais protexidos só deberá utilizarse cando as medidas estean encamiñadas a previr un risco grave para os obxectivos de interese público, como sería a saúde pública.

Os responsables da regulación deben levar a cabo, ademais, unha valoración exhaustiva das circunstancias en que se adopta e aplica a medida, e examinar, en particular, o efecto das disposicións novas ou modificadas cando se combinen con outros requisitos que restrinxan o acceso á profesión ou o seu exercicio. O acceso a determinadas actividades e o seu exercicio poden subordinarse ao cumprimento doutros requisitos como as normas relativas á organización da profesión, a adhesión ou colexiación obrigatoria a unha organización ou organismo profesional, a ética profesional, a supervisión e a responsabilidade. Por tanto, á hora de valorar o efecto das disposicións novas ou modificadas, os responsables da regulación deben ter en conta todos os requisitos existentes.

Por outro lado, a introdución de requisitos adicionais pode resultar adecuada para alcanzar os obxectivos de interese público; o mero feito de que o seu efecto individual ou combinado deba avaliarse non significa que os requisitos sexan, de entrada, desproporcionados.

Segundo reiterada xurisprudencia do Tribunal de Xustiza da Unión Europea, a saúde e a vida das persoas sitúanse entre os principais intereses protexidos polo TFUE; por tanto, as autoridades competentes para a regulación deben ter debidamente en conta o obxectivo de garantir un alto nivel de protección da saúde humana ao avaliar os requisitos en relación coas profesións do ámbito da saúde, tal e como se recolle no último número do artigo 7.

O artigo 8 establece a obrigaçión de realizar consultas públicas antes de adoptar unha regulación profesional restritiva.

A disposición adicional primeira dispón que as canles de comunicación coa Comisión Europea son as xa establecidas no Real decreto 581/2017, do 9 de xuño.

A disposición adicional segunda establece como órgano de cooperación entre o Estado e as comunidades autónomas o Comité para a mellora da regulación das actividades de servizos creado pola disposición adicional terceira da Lei 17/2009, do 23 de novembro.

Por último, e dado que a obrigaçión de avaliación imposta pola directiva europea afecta todas as autoridades competentes para a regulación de profesións, a disposición derradeira

primeira recolle as bases xurídicas competenciais en que se apoia. A disposición derradeira segunda refírese á incorporación do dereito da Unión Europea. A disposición derradeira terceira contén a habilitación para efectuar un desenvolvemento normativo se for preciso. E, finalmente, a disposición derradeira cuarta refírese á entrada en vigor do real decreto.

III

Este real decreto adécuase aos principios de boa regulación previstos no artigo 129 da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas: aos principios de necesidade e de eficacia, ao estar xustificada por razóns de interese xeral, basearse nunha identificación clara dos fins perseguidos e resultar o instrumento máis adecuado para garantir a consecución dos seus obxectivos; así como aos principios de proporcionalidade e seguraza xurídica, xa que a norma aborda os aspectos exixidos pola normativa da Unión Europea establecendo a regulación necesaria de acordo coa normativa; ao principio de eficiencia, posto que evita cargas administrativas innecesarias ou accesorias. Igualmente adécuase ao principio de transparencia, posto que define claramente o seu obxectivo e se xustifican os seus motivos.

Este real decreto dítase en cumprimento das obrigacións que derivan da integración de España na Unión Europea e ao abeiro do artigo 149.1.30.^a da Constitución española, que atribúe ao Estado a competencia exclusiva para a regulación das condicións de obtención, expedición e homologación de títulos académicos e profesionais.

Na tramitación deste real decreto realizouse unha consulta pública previa e o proxecto normativo foi sometido ao trámite de información e audiencia pública, e consultáronse as comunidades autónomas, a Comisión Nacional dos Mercados e da Competencia, o Consello Económico e Social e a Oficina de Coordinación e Calidade Normativa.

Este real decreto encóntrase incluído no Plan anual normativo da Administración xeral do Estado para 2020.

Así mesmo, a aprobación deste real decreto encóntrase recollida no compoñente 13 do Plan de recuperación, transformación e resiliencia aprobado polo Goberno de España, que agrupa as medidas de impulso á PEME.

Este real decreto dítase en virtude do previsto no artigo 97 da Constitución e nos artigos 22 e 24 da Lei 50/1997, do 27 de novembro, do Goberno, e conforme as habilitacións contidas na disposición derradeira terceira da Lei 17/2009, do 23 de novembro, na disposición derradeira sexta da Lei 20/2013, do 9 de decembro, e na disposición derradeira décimo quinta da Lei 40/2015, do 1 de outubro.

Na súa virtude, por proposta conxunta da ministra de Asuntos Económicos e Transformación Dixital; da ministra da Presidencia, Relacións coas Cortes e Memoria Democrática; da ministra de Traballo e Economía Social; da ministra para a Transición Ecolóxica e o Reto Demográfico; da ministra de Asuntos Exteriores, Unión Europea e Cooperación; do ministro de Xustiza; da ministra de Defensa; da ministra de Facenda; do ministro do Interior; do ministro de Transportes, Mobilidade e Axenda Urbana; da ministra de Educación e Formación Profesional; da ministra de Industria, Comercio e Turismo; do ministro de Agricultura, Pesca e Alimentación; do ministro de Política Territorial e Función Pública; do ministro de Cultura e Deporte; da ministra de Sanidade; da ministra de Dereitos Sociais e Axenda 2030; do ministro de Ciencia e Innovación; do ministro de Consumo; do ministro de Inclusión, Seguridade Social e Migracións, e do ministro de Universidades, de acordo co Consello de Estado, e logo de deliberación do Consello de Ministros na súa reunión do día 29 de xuño de 2021,

DISPOÑO:

Artigo 1. *Obxecto.*

Este real decreto ten por obxecto establecer as normas e os criterios aplicables ás avaliacións de proporcionalidade que as autoridades competentes para a regulación deben

realizar durante o proceso de elaboración de disposicións legais ou regulamentarias que introduzan ou modifiquen requisitos para o acceso ás profesións reguladas ou o seu exercicio.

O previsto neste real decreto enténdese sen prexuízo da competencia do Estado español para decidir, cando non exista harmonización a nivel europeo, se regula ou non unha determinada profesión e, se for o caso, os termos concretos desa regulación, dentro dos límites dos principios de non discriminación e proporcionalidade.

Artigo 2. *Ámbito de aplicación.*

Este real decreto aplícase ás avaliacións de proporcionalidade que as autoridades competentes para a regulación deben realizar durante o proceso de elaboración de toda disposición legal ou regulamentaria que introduza ou modifique requisitos para o acceso ás profesións reguladas ou para o seu exercicio que entren no ámbito de aplicación do Real decreto 581/2017, do 9 de xuño, polo que se incorpora ao ordenamento xurídico español a Directiva 2013/55/UE do Parlamento Europeo e do Consello, do 20 de novembro de 2013, pola que se modifican a Directiva 2005/36/CE relativa ao recoñecemento de cualificacións profesionais e o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 relativo á cooperación administrativa a través do Sistema de información do mercado interior (Regulamento IMI).

O disposto neste real decreto non será de aplicación cando os requisitos específicos relativos á regulación dunha profesión determinada fosen establecidos por un acto específico da Unión Europea que non deixe escolla canto ao modo exacto de transpolos.

Artigo 3. *Definicións.*

Para os efectos deste real decreto son aplicables as definicións recollidas no artigo 4 do Real decreto 581/2017, do 9 de xuño.

Ademais, entenderase por:

a) «Autoridades competentes para a regulación»: as administracións e entidades públicas que teñan atribuídas competencias para a elaboración, aprobación e modificación de disposicións de rango legal ou regulamentario que poidan restrinxir o acceso e/ou o exercicio de profesións reguladas.

b) «Título profesional protexido»: unha modalidade de regulación dunha profesión na cal o uso do título nunha actividade profesional ou grupo de actividades profesionais está suxeito, de maneira directa ou indirecta, en virtude de disposicións legais ou regulamentarias, á posesión dunha cualificación profesional específica e na cal o uso indebido do dito título está suxeito a sancións.

c) «Actividades reservadas»: unha modalidade de regulación dunha profesión na cal o acceso á actividade profesional ou grupo de actividades profesionais está reservado, de forma directa ou indirecta, en virtude de disposicións legais ou regulamentarias, a membros dunha profesión regulada cunha cualificación profesional específica, incluídos os casos en que a actividade se comparte con outras profesións reguladas.

Artigo 4. *Avaliación previa de novas medidas e seguimento.*

1. As autoridades competentes para a regulación levarán a cabo unha avaliación da proporcionalidade de acordo coas normas establecidas neste real decreto antes de introducir novas disposicións legais ou regulamentarias, ou de modificar as existentes, que restrinxan o acceso ás profesións reguladas ou o seu exercicio.

2. O alcance da avaliación a que se refire o número un será proporcionado respecto da natureza, o contido e os efectos da disposición.

3. Os expedientes de elaboración das normas a que se refire o número un deberán incluír unha explicación suficientemente detallada que permita valorar o cumprimento do principio de proporcionalidade.

4. As razóns para considerar que un requisito para o acceso ou exercicio dunha profesión regulada está xustificado e é proporcionado fundamentaranse en datos cualitativos e, cando sexa posible e pertinente, en datos cuantitativos.

5. As autoridades competentes para a regulación velarán por que a avaliación a que se refire o número un se realice de maneira obxectiva e independente, sendo necesario que expliquen no expediente de elaboración da norma o procedemento seguido para asegurar que se cumpriu debidamente con estes principios. Indicarase se existen potenciais conflitos de interese entre os destinatarios da norma e, se existiren, a forma en que se valoraron e a solución achegada.

6. As autoridades competentes para a regulación farán un seguimento do respecto do principio de proporcionalidade das disposicións legais ou regulamentarias, novas ou modificadas, que restrinxan o acceso ás profesións reguladas ou o seu exercicio, após a súa adopción, tendo debidamente en conta calquera cambio que se producise desde a adopción desas disposicións. Nos expedientes de elaboración das normas a que se refire o número un, detallarase a forma en que se realizará o seguimento do respecto ao principio de proporcionalidade.

Artigo 5. *Non discriminación.*

Cando se introduzan novas disposicións legais ou regulamentarias, ou se modifiquen as existentes, que restrinxan o acceso ás profesións reguladas ou o seu exercicio, as autoridades competentes para a regulación velarán, ademais, por que esas disposicións non sexan directa nin indirectamente discriminatorias por motivos de nacionalidade ou residencia.

Artigo 6. *Xustificación por obxectivos de interese público.*

1. As autoridades competentes para a regulación aseguraranse de que as disposicións legais ou regulamentarias que restrinxan o acceso ás profesións reguladas ou o seu exercicio, que pretenden introducir, así como as modificacións de disposicións xa existentes que pretenden realizar, estean xustificadas por obxectivos de interese público.

2. Para estes efectos, débese considerar, en particular, se as disposicións a que se refire o número un están obxectivamente xustificadas por motivos de orde pública e seguridade ou saúde públicas ou por razóns imperiosas de interese xeral, como a protección civil, a preservación do equilibrio financeiro do réxime da Seguridade Social; a protección dos dereitos, a seguridade e a saúde de consumidores e consumidoras, das persoas destinatarias de servizos e dos traballadores e as traballadoras; a garantía dunha boa administración de xustiza; as exixencias da boa fe nas transaccións comerciais; a loita contra a fraude e a prevención da fraude fiscal e a evasión fiscal, e a salvagarda da eficacia da supervisión fiscal; a seguranza no transporte; a protección do ambiente e do contorno urbano; a sanidade animal; a propiedade intelectual e industrial; a conservación do patrimonio histórico e artístico nacional; os obxectivos de política social e os obxectivos de política cultural.

3. As razóns de natureza puramente económica ou os motivos puramente administrativos non constituirán razóns imperiosas de interese xeral que xustifiquen unha restrición no acceso ás profesións reguladas ou o seu exercicio.

Artigo 7. *Proporcionalidade.*

1. As autoridades competentes para a regulación velarán por que as novas disposicións legais ou regulamentarias que restrinxen o acceso ás profesións reguladas ou o seu exercicio e as modificacións que realizan de disposicións existentes sexan necesarias e adecuadas para garantir a consecución do obxectivo perseguido e non vaian alén do necesario para alcanzalo.

2. Para tal fin, antes de adoptar as disposicións a que se refire o número 1, as autoridades competentes para a regulación deberán considerar:

a) A natureza dos riscos relacionados cos obxectivos de interese público perseguidos, en especial os riscos para as persoas destinatarias dos servizos, incluídos os consumidores e as consumidoras, para os profesionais e as profesionais ou para terceiros.

b) Se as normas existentes, xa sexan específicas ou máis xerais, como as recollidas na normativa relativa á seguridade dos produtos ou na normativa en materia de protección dos consumidores e as consumidoras, resultan insuficientes para alcanzar o obxectivo que se persegue.

c) A idoneidade da disposición no relativo á súa adecuación para lograr o obxectivo perseguido e se reflicte realmente o dito obxectivo de maneira congruente e sistemática e, por tanto, aborda os riscos detectados de forma similar a outras actividades comparables.

d) A repercusión na libre circulación de persoas e na libre prestación de servizos dentro da Unión Europea, na liberdade de elección dos consumidores e as consumidoras e na calidade do servizo prestado.

e) A posibilidade de utilizar medios menos restritivos para alcanzar o obxectivo de interese público; para estes efectos, cando as disposicións estean xustificadas soamente pola protección dos dereitos, a seguridade e a saúde dos consumidores e as consumidoras e cando os riscos detectados se limiten á relación entre o profesional ou a profesional e o consumidor ou a consumidora e, por tanto, non prexudiquen terceiros, as autoridades competentes para a regulación valorarán, en particular, se o obxectivo pode alcanzarse mediante medios menos restritivos que a reserva de actividades.

f) O efecto das disposicións novas ou modificadas, cando se combina con outras disposicións que restrinxen o acceso á profesión ou o seu exercicio e, en particular, o modo en que as disposicións novas ou modificadas combinadas con outros requisitos contribúen a alcanzar o mesmo obxectivo de interese público, e se son necesarias para isto.

3. As autoridades competentes para a regulación tamén considerarán os seguintes elementos cando sexan pertinentes pola natureza e o contido da disposición que se introduce ou modifica:

a) A relación entre o alcance das actividades que abrangue unha profesión ou que se reservan a ela e a cualificación profesional exixida.

b) A relación entre a complexidade das tarefas consideradas e a necesidade de que as persoas que as exerzan posúan cualificacións profesionais específicas, en especial no que se refire ao nivel, a natureza e a duración da formación ou a experiencia exixidas.

c) A posibilidade de obter a cualificación profesional mediante itinerarios alternativos.

d) Se as actividades reservadas a determinadas profesións poden ou non compartirse con outras profesións e os motivos para isto.

e) O grao de autonomía no exercicio dunha profesión regulada e a repercusión das disposicións organizativas e de supervisión na consecución do obxectivo perseguido, en especial cando as actividades relacionadas cunha profesión regulada se exercen baixo o control e a responsabilidade dun profesional ou unha profesional debidamente cualificados.

f) Os avances científicos e tecnolóxicos que poden reducir ou aumentar efectivamente a disparidade na información entre profesionais e consumidores ou consumidoras.

4. Para efectos do número 2.f), as autoridades competentes para a regulación avaliarán o efecto probable das disposicións novas ou modificadas en combinación con un ou máis requisitos, tendo en conta que tales efectos poden ser tanto positivos como negativos e, en especial, os seguintes:

a) Actividades reservadas, título profesional protexido ou calquera outra forma de regulación no sentido do artigo 4.9 do Real decreto 581/2017, do 9 de xuño.

b) Obrigación de seguir un desenvolvemento profesional continuo.

c) Normas relativas á organización da profesión, á ética profesional e á supervisión.

d) Adhesión ou colexiación obrigatoria a unha organización ou organismo profesional, réximes de inscrición ou autorización, en particular cando tales requisitos impliquen a posesión dunha cualificación profesional específica.

e) Restricións cuantitativas, en particular, requisitos que limiten o número de autorizacións para a práctica dunha profesión ou que establezan un número mínimo ou máximo de persoas empregadas, persoal directivo ou persoas representantes en posesión de cualificacións profesionais específicas.

f) Requisitos relativos a unha forma xurídica específica ou á participación no capital ou a xestión dunha sociedade, na medida en que tales requisitos estean directamente vinculados ao exercicio da profesión regulada.

g) Restricións territoriais, incluídos os supostos en que a profesión estea regulada en partes do territorio do Estado español de maneira distinta ao modo en que se regula noutras partes dese territorio.

h) Requisitos que restrinxan o exercicio conxunto ou en asociación dunha profesión regulada, así como normas de incompatibilidade.

i) Requisitos relativos á cobertura de seguro ou outros medios de protección persoal ou colectiva en relación coa responsabilidade profesional.

j) Requisitos de coñecemento de idiomas, na medida necesaria para a práctica da profesión.

k) Requisitos canto a tarifas fixas mínimas ou máximas.

l) Requisitos en materia de publicidade.

5. Antes de introducir novas disposicións, ou de modificar as existentes, as autoridades competentes para a regulación garantirán, así mesmo, o respecto do principio de proporcionalidade dos requisitos específicos relacionados coa prestación de servizos de modo temporal ou ocasional, que se regula no título II do Real decreto 581/ 2017, do 9 de xuño, entre eles:

a) Unha inscrición temporal que se produza automaticamente ou unha autorización, inscrición, colexiación ou adhesión *pro forma* a unha organización ou colexio profesional, a que se refire o artigo 14.1, 14.2 e 14.3 do Real decreto 581/2017, do 9 de xuño.

b) Unha declaración previa conforme o artigo 13.1 do Real decreto 581/2017, do 9 de xuño, os documentos exixidos conforme o artigo 13.3, do mencionado real decreto, ou calquera outro requisito equivalente.

c) O pagamento dunha taxa ou calquera importe que se exixan polos trámites administrativos, relativa ao acceso a unha profesión regulada, ou ao seu exercicio, en que incorre o prestador do servizo.

Este número non será de aplicación ás medidas destinadas a garantir o respecto das condicións de emprego establecidas de conformidade co dereito da Unión Europea.

6. Cando o disposto neste artigo afecte a regulación das profesións do ámbito da saúde e teña implicacións para a seguranza dos pacientes e das pacientes, as autoridades competentes para a regulación terán en conta o obxectivo de garantir un alto nivel de protección da saúde humana.

Artigo 8. *Información e participación de interesados.*

1. As autoridades competentes para a regulación porán a información necesaria ao dispor da cidadanía, persoas destinatarias dos servizos e doutros interesados, incluídos os que non sexan membros da profesión de que se trate, antes de introduciren novas disposicións legais ou regulamentarias, ou de modificaren as existentes, que restrinxan o acceso ás profesións reguladas ou o seu exercicio.

2. As autoridades competentes para a regulación implicarán adecuadamente todos os afectados e afectadas e daránlles a oportunidade de manifestaren as súas opinións en consultas públicas e audiencias públicas, calquera que for o rango da disposición.

Disposición adicional primeira. *Transparencia e intercambio de información entre Estados membros.*

Para os efectos da súa remisión á Comisión Europea para facilitar o intercambio de información entre os Estados membros, as autoridades competentes para a regulación porán en coñecemento da autoridade de coordinación a que se refire o artigo 76 do Real decreto 581/2017, do 9 de xuño, a avaliación de proporcionalidade que, en aplicación deste real decreto, debe realizarse sobre calquera disposición legal ou regulamentaria que introduza requisitos que restrinxan o acceso ás profesións reguladas ou o seu exercicio, así como sobre calquera modificación das disposicións existentes.

Así mesmo, as ditas autoridades competentes para a regulación rexistrarán na base de datos de profesións reguladas mencionada no artigo 59.1 da Directiva 2005/36/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 7 de setembro de 2005, relativa ao recoñecemento de cualificacións profesionais, toda nova disposición legal ou regulamentaria que introduza requisitos que restrinxan o acceso a unha profesión ou o seu exercicio, así como calquera modificación das disposicións existentes e as razóns para considerar que as disposicións avaliadas están xustificadas e son proporcionadas. Con esa información o resto de Estados membros ou outros interesados poderán realizar observacións directamente ou a través da Comisión Europea. Esta base de datos ten carácter público e poden acceder a ela tanto os Estados membros como os administrados.

A autoridade de coordinación a que se refire o artigo 76 do Real decreto 581/2017, do 9 de xuño, comunicará á Comisión Europea a relación das autoridades competentes para a regulación das profesións cando se aproben as disposicións a que se refire o artigo 2.

Disposición adicional segunda. *Mecanismos de cooperación.*

A Administración xeral do Estado e as comunidades autónomas, no ámbito do Comité para a mellora da regulación das actividades de servizos creado pola disposición adicional terceira da Lei 17/2009, do 23 de novembro, sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio, poderán adoptar recomendacións para a aplicación efectiva e harmonizada deste real decreto.

Disposición derradeira primeira. *Título competencial.*

Este real decreto dítase ao abeiro do disposto no artigo 149.1.30.^a da Constitución española, que atribúe ao Estado a competencia exclusiva para a regulación das condicións de obtención, expedición e homologación de títulos académicos e profesionais.

Disposición derradeira segunda. *Incorporación do dereito da Unión Europea.*

Mediante este real decreto incorpórase completamente ao dereito español a Directiva (UE) 2018/958 do Parlamento Europeo e do Consello, do 28 de xuño, relativa ao test de proporcionalidade antes de adoptar novas regulacións de profesións.

Disposición derradeira terceira. *Habilitación normativa.*

As persoas titulares dos ministerios copropoñentes deste real decreto, sen prexuízo do que dispoñan as comunidades autónomas no ámbito das súas competencias, poderán ditar cantas disposicións sexan precisas para o desenvolvemento e execución do que se dispón nel.

Disposición derradeira cuarta. *Entrada en vigor.*

Este real decreto entrará en vigor o día seguinte ao da súa publicación no «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid o 29 de xuño de 2021

FELIPE R.

A vicepresidenta primeira do Goberno e ministra da Presidencia,
Relacións coas Cortes e Memoria Democrática,
CARMEN CALVO POYATO