

I. DISPOSICIONS GENERALS

MINISTERI DE LA PRESIDÈNCIA, JUSTÍCIA I RELACIONS AMB LES CORTS

8707 *Reial decret 435/2024, de 30 d'abril, pel qual es modifica el Reial decret 472/2021, de 29 de juny, pel qual s'incorpora a l'ordenament jurídic espanyol la Directiva (UE) 2018/958 del Parlament Europeu i del Consell, de 28 de juny de 2018, relativa al test de proporcionalitat abans d'adoptar noves regulacions de professions.*

I

La lliure prestació de serveis, el lliure establiment i la mobilitat dels professionals s'erigeixen en tres de les claus de volta de la construcció del mercat interior de la Unió Europea, i per assolir-les i garantir-les s'han promulgat múltiples actes normatius.

És en aquest context en què s'emmarca la Directiva (UE) 2018/958 del Parlament Europeu i del Consell, de 28 de juny de 2018, relativa al test de proporcionalitat abans d'adoptar noves regulacions de professions, que té per objectiu establir un marc comú per efectuar les avaluacions de proporcionalitat abans d'introduir noves disposicions legals, reglamentàries o administratives que restringeixin l'accés a les professions regulades o el seu exercici, o de modificar les existents, de manera que tots els estats membres utilitzin el mateix test en fer l'avaluació que exigeix la normativa europea sobre el reconeixement de qualificacions professionals, tot això amb la finalitat de garantir el bon funcionament del mercat interior, alhora que es garanteixen la transparència i un nivell elevat de protecció dels consumidors i les consumidoras.

Així, aquesta Directiva es va transposar a l'ordenament jurídic espanyol mitjançant el Reial decret 472/2021, de 29 de juny, pel qual s'incorpora a l'ordenament jurídic espanyol la Directiva (UE) 2018/958 del Parlament Europeu i del Consell, de 28 de juny de 2018, relativa al test de proporcionalitat abans d'adoptar noves regulacions de professions.

La tècnica del test de proporcionalitat que introdueix aquesta Directiva, i que recull el Reial decret esmentat, pretén que les autoritats facin un exercici de reflexió sobre les regulacions que s'introdueixen en matèria de professions, amb la finalitat de garantir que siguin justificades i proporcionades i no pas fruit de la inèrcia o de l'aplicació de solucions genèriques i, per tant, deslligades del cas concret de la professió regulada.

Precisament per garantir els millors resultats d'aquest exercici de reflexió reguladora per als professionals i per a la ciutadania, tant la Directiva com el Reial decret esmentats exigeixen que les autoritats competents per regular vetllin perquè l'avaluació es dugui a terme de manera objectiva i independent.

En aquest sentit, s'ha detectat que aquestes corporacions poden aprovar sense cap visat aliè els codis deontològics dels col·legis professionals d'àmbit nacional i dels consells generals, malgrat la seva potencialitat per imposar regulacions sobre l'exercici professional. Per donar resposta a aquesta situació, es considera imprescindible millorar l'adequació normativa a la Directiva (UE) 2018/958 del Parlament Europeu i del Consell, de 28 de juny de 2018 –la transposició de la qual ja s'ha completat– mitjançant la modificació del Reial decret 472/2021, de 29 de juny.

Aquest és el parer de la Comissió Europea, que, en el dictamen motivat de 15 de febrer de 2023, va considerar que els col·legis professionals actuen, en certa manera, com a autoritats reguladores. Així, va indicar que l'article 4.5 del Reial decret 472/2021, de 29 de juny, no oferia cap garantia que els col·legis professionals portessin a terme aquesta avaluació de proporcionalitat de manera objectiva i independent.

En la Guia sobre el test de proporcionalitat que ha publicat recentment la Comissió Europea, la Comissió assenyala expressament que «[o]btindre el dictamen d'un

organisme independent pot ser especialment important en els casos en què la responsabilitat de l'avaluació de la proporcionalitat recaigui en les autoritats locals, en els organismes reguladors o en les organitzacions professionals».

Per aquest motiu, aquest Reial decret modifica el Reial decret 472/2021, de 29 de juny, per incorporar l'avaluació de proporcionalitat dels codis deontològics que han dut a terme els col·legis professionals d'àmbit estatal i els consells generals. En conseqüència, s'atribueix a la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència –com a organisme independent– el deure d'emetre un informe preceptiu i no vinculant sobre les propostes de codis deontològics i les avaluacions de proporcionalitat remeses pels col·legis professionals d'àmbit nacional i pels consells generals abans d'aprovar-les.

Si bé l'informe que elabori la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència no és vinculant per al col·legi professional o el consell general que hagi presentat la proposta corresponent de codi deontològic i la seva avaluació de proporcionalitat, les corporacions proposants han de motivar per què no incorporen les observacions eventuais que s'hagin formulat en l'informe d'avaluació esmentat.

II

En concret, la modificació del Reial decret 472/2021, de 29 de juny, consisteix fonamentalment a incorporar una nova redacció de la disposició addicional primera amb el contingut descrit. Per coherència normativa, aquest fet comporta la reenumeració de les disposicions addicionals vigents abans de l'entrada en vigor d'aquest Reial decret.

Així, aquest Reial decret consta d'un article únic amb tres apartats.

L'apartat u introdueix la nova redacció de la disposició addicional primera, en la qual es regula l'informe sobre l'avaluació dels codis deontològics que ha d'efectuar la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència.

L'apartat dos modifica la disposició addicional segona, que recull el contingut referent a la transparència i l'intercanvi d'informació entre els estats membres.

L'apartat tres crea la disposició addicional tercera, que actualitza el contingut relatiu als mecanismes de cooperació. Aquesta modificació s'aprofita per substituir la referència al Comitè per a la millora de la regulació de les activitats de serveis, creat per la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, per la Conferència Sectorial per a la Millora Reguladora i el Clima de Negocis, que, segons el seu Reglament de funcionament intern, aquest Comitè ja n'ha assumit les funcions, entre les quals hi ha l'aplicació efectiva i harmonitzada del Reial decret 472/2021, de 29 de juny.

Així mateix, aquest Reial decret recull dues disposicions finals que tracten sobre les qüestions del títol competencial –el mateix que el del Reial decret que modifica– i de l'entrada en vigor, que serà l'endemà de la seva publicació al «Butlletí Oficial de l'Estat».

III

Aquest Reial decret s'adequa als principis de bona regulació que preveu l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

Pel que fa als principis de necessitat i eficàcia, l'adopció d'aquest Reial decret es justifica fonamentalment per raons greus d'interès públic amb l'objectiu de complir les obligacions europees derivades del dictamen motivat de la Comissió Europea de 15 de febrer de 2023, relatiu al procediment d'infracció dirigit a Espanya, d'acord amb l'article 258 del Tractat de funcionament de la Unió Europea, per incompliment de les obligacions que estableix l'article 4, apartat 5, de la Directiva 2018/958, de 28 de juny.

Per tant, queda prou justificat que aquesta norma persegueix un interès general, que té uns fins clarament identificats i que és l'instrument més adequat per aconseguir-los.

Així mateix, s'opta per complir les obligacions europees mitjançant aquest Reial decret que modifica el vigent Reial decret 472/2021, de 29 de juny, en coherència amb el nostre ordenament jurídic, i d'aquesta manera complir el principi de seguretat jurídica.

Quant al principi de proporcionalitat, aquest queda justificat pel fet que s'atribueix a la CNMC la supervisió de les avaluacions de proporcionalitat mitjançant un informe preceptiu, però no vinculant, d'acord amb les directrius que la Comissió Europea recull a la Guia de la Comissió Europea sobre l'anàlisi de proporcionalitat.

D'acord amb el principi de transparència, en la tramitació d'aquesta norma s'ha seguit el que disposa la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, així com possibilitar la participació activa de les persones destinatàries a través del tràmit d'audiència pública a què s'ha sotmès la iniciativa.

Amb referència al principi d'eficiència, aquesta norma evita mesures que imposin càrregues administratives innecessàries o accessòries i busca millorar el funcionament i la competitivitat del mercat interior únic, tot evitant restriccions en l'accés i l'exercici de les professions regulades.

Aquest Reial decret se sotmet al procediment d'elaboració de disposicions generals que regulen els articles 26 i 27 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, i se n'ha declarat la tramitació urgent mitjançant l'Acord del Consell de Ministres, de data 27 de desembre de 2023.

Atesa la urgència en la tramitació i d'acord amb l'article 27.2.b) de la Llei esmentada, s'ha prescindit del tràmit de consulta pública prèvia; ara bé, la norma s'ha sotmès a un ampli tràmit d'audiència i d'informació pública i s'ha promogut la participació expressa.

Durant la seva tramitació, s'han sol·licitat els informes de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència, del Consell Econòmic i Social i del Consell de Consumidors i Usuaris, així com els informes dels departaments ministerials coproposants.

Aquest Reial decret es dicta d'acord amb les obligacions que es deriven de la integració d'Espanya a la Unió Europea i a l'empara de l'article 149.1.30a de la Constitució espanyola, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva per regular les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals; i de l'article 149.1.18a de la Constitució espanyola, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques.

Aquest Reial decret es dicta en virtut del que preveu l'article 97 de la Constitució espanyola i els articles 22 i 24 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, i d'acord amb les habilitacions que contenen la disposició final tercera de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, la disposició final sisena de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat, la disposició final quinzena de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, la disposició final única de la Llei 2/1974, de 13 de febrer, sobre col·legis professionals, i l'article 5.1.i), de la Llei 3/2013, de 4 de juny, de creació de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència.

En virtut d'això, a proposta conjunta del ministre d'Economia, Comerç i Empresa; del ministre d'Afers Exteriors, Unió Europea i Cooperació; del ministre de la Presidència, Justícia i Relacions amb les Corts; de la ministra de Defensa; de la ministra d'Hisenda; del ministre de l'Interior; del ministre de Transports i Mobilitat Sostenible; de la ministra d'Educació, Formació Professional i Esports; de la ministra de Treball i Economia Social; del ministre d'Indústria i Turisme; del ministre d'Agricultura, Pesca i Alimentació; del ministre de Política Territorial i Memòria Democràtica; de la ministra per a la Transició Ecològica i el Repte Demogràfic; de la ministra de l'Habitatge i Agenda Urbana; de la ministra de Sanitat; del ministre de Drets Socials, Consum i Agenda 2030; de la ministra de Ciència, Innovació i Universitats; de la ministra d'Inclusió, Seguretat Social i Migracions; del ministre per a la Transformació Digital i de la Funció Pública i de la ministra de Joventut i Infància, d'acord amb el Consell d'Estat, i amb la deliberació prèvia del Consell de Ministres en la reunió del dia 30 d'abril de 2024,

DISPOSO:

Article únic. *Modificació del Reial decret 472/2021, de 29 de juny, pel qual s'incorpora a l'ordenament jurídic espanyol la Directiva (UE) 2018/958 del Parlament Europeu i del Consell, de 28 de juny de 2018, relativa al test de proporcionalitat abans d'adoptar noves regulacions de professions.*

El Reial decret 472/2021, de 29 de juny, pel qual s'incorpora a l'ordenament jurídic espanyol la Directiva (UE) 2018/958 del Parlament Europeu i del Consell, de 28 de juny de 2018, relativa al test de proporcionalitat abans d'adoptar noves regulacions de professions, queda modificat de la manera següent:

U. S'afegeix una nova disposició addicional, que passa a ser la primera, i que queda redactada de la manera següent:

«Disposició addicional primera. *Avaluació dels codis deontològics.*

Els col·legis professionals d'àmbit nacional i els consells generals emmarcats en l'àmbit d'aplicació d'aquest Reial decret han de sotmetre les seves propostes de codis deontològics o de la seva modificació a la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència perquè les avalui abans d'aprovar-les, d'acord amb el que disposa aquest Reial decret, amb les particularitats que s'enuncien a continuació:

a) El col·legi professional o el consell general ha de donar compliment al procediment d'informació i participació de les persones interessades que preveu l'article 8.

b) Un cop s'han incorporat a la proposta les observacions de les persones interessades, si s'escau, el col·legi professional o el consell general ha d'enviar a la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència la seva proposta juntament amb una avaluació de proporcionalitat d'acord amb el que disposa l'article 7, i un informe sobre les observacions que han plantejat les persones interessades. La proposta s'ha de publicar tant al portal web del col·legi o del consell com al de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència.

c) La Comissió Nacional dels Mercats i la Competència ha d'informar sobre la proposta dins l'àmbit de les competències que té legalment atribuïdes. Aquest informe s'ha d'enviar al col·legi professional o consell general que hagi fet la proposta perquè n'admeti les observacions o les rebutgi motivadament.

d) Al portal web de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència s'han de publicar la proposta, l'avaluació de proporcionalitat, l'informe sobre les observacions plantejades per les persones interessades, l'informe de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència i, si el col·legi professional o el consell general no accepta les observacions que recull l'informe, l'explicació dels motius pels quals no les ha acceptades.»

Dos. La disposició addicional primera passa a ser la disposició addicional segona, la qual manté la seva redacció.

Tres. La disposició addicional segona passa a ser la disposició addicional tercera i queda redactada de la manera següent:

«Disposició addicional tercera. *Mecanismes de cooperació.*

L'Administració General de l'Estat i les comunitats autònomes, en l'àmbit de la Conferència Sectorial per a la Millora Reguladora i el Clima de Negocis, regulada per l'article 10 de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat, poden adoptar recomanacions per aplicar aquest Reial decret de manera efectiva i harmonitzada.»

Disposició final primera. *Títol competencial.*

Aquest Reial decret es dicta a l'empara del que disposa l'article 149.1.30a de la Constitució espanyola, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva per regular les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals; i a l'empara del que disposa l'article 149.1.18a de la Constitució espanyola, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques.

Disposició final segona. *Entrada en vigor.*

Aquest Reial decret entra en vigor l'endemà de la publicació en el «Butlletí Oficial de l'Estat».

Madrid, 30 d'abril de 2024.

FELIPE R.

El ministre de la Presidència, Justícia i Relacions amb les Corts,
FÉLIX BOLAÑOS GARCÍA