

EXCMA. SRA. PRESIDENTA

D/Dña., con NIF nº, -- de **UNIÓN PROFESIONAL**, en representación de dicha Asociación, inscrita en el Registro de Asociaciones del Ministerio del Interior con el nº 35.101, con CIF G-80190796 y con domicilio en calle Lagasca, 50-3º B (28001 Madrid), con teléfono: 91-578.42.38, fax: 91-575.86.83, y con correo electrónico: up@unionprofesional.com, comparece ante el Consejo de Estado y,

EXPONE:

Que Unión Profesional (UP) es la asociación de ámbito estatal creada en 1980, que reúne a los Presidentes y Presidentas de los Consejos Generales y Superiores, y Colegios Profesionales estatales y cuyo objetivo es la consecución del interés público y la coordinación de las funciones de interés social así como la defensa de los intereses profesionales. Está integrada por 37 Consejos Generales y Superiores y Colegios Profesionales de ámbito estatal que, juntos, aglutinan cerca de 1000 colegios profesionales y más de un 1.500.000 profesionales liberales en todo el territorio. Abarca los sectores jurídico, sanitario, económico, social, docentes, científico, arquitectura e ingenierías. Por su estructura tiene un carácter interdisciplinar. UP es fruto del compromiso de las profesiones con el impulso y defensa de la cultura y los valores profesionales en la sociedad.

Que con fecha 8 de abril se le notifico el acuerdo de la Sra Presidenta por el que se le concedió audiencia por el plazo de diez días hábiles en el expediente número 234/2021 del Consejo de Estado, relativo al proyecto de Real Decreto por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones a fin de evacuar alegaciones, con vista del expediente.

Que una vez instruido de dicho expediente mediante la vista del mismo, procedo en nombre de la asociación Unión Profesional a formular las siguientes:

ALEGACIONES

PRIMERA.- Los diferentes Consejos y Colegios profesionales de ámbito estatal pertenecientes a Unión Profesional, han formulado las alegaciones que han estimado para la mejor defensa de sus intereses derivados e incardinados en el interés general que conlleva la mejor prestación de los servicios profesionales a la sociedad. **Cada corporación de derecho público ha manifestado su posición ante el texto informado**, advirtiendo aspectos, técnicos y de otra índole, que en la medida que sean conciliables en el común de las profesiones se apoyan desde esta asociación de carácter multidisciplinar.

SEGUNDA.- La principal cuestión que se reitera desde Unión Profesional es la **ausencia de una previsión reglada suficiente para que la participación de las corporaciones colegiales en los procedimientos previstos** en el proyecto de Real Decreto sea acorde con los fines, funciones y deberes atribuidos por el legislador tanto estatal como autonómico a estas corporaciones de derecho público.

Se solicita que el artículo 8 del Proyecto RD reconozca específicamente a las corporaciones colegiales como interesadas en la tramitación de los procedimientos que afecten la normativa reguladora de los colegios, a los cuales debe otorgarse trámite de audiencia previa de forma preceptiva. Todo ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, apartado a de la Constitución Española, el artículo 9.1 i) de la Ley 2/1974 de Colegios Profesionales y el artículo 133.2 y 3 de la Ley 39/2015 de régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

Muy significativamente, resulta imprescindible que las organizaciones colegiales, conceptualizadas en España como corporaciones de derecho público, **ostenten un papel activo, principal y vinculante en todas las fases del análisis de proporcionalidad.** En este sentido es importante advertir que en el considerando 14 de la Directiva se advierte que las organizaciones profesionales, dada su mayor proximidad a la situación local y su conocimiento especializado, pueden en ciertos casos estar en mejor posición para hallar la manera idónea de cumplir los objetivos de interés público. Este reconocimiento del papel protagonista que las organizaciones profesionales han de tener en la elaboración de las evaluaciones de proporcionalidad ha de incluirse en la norma española de transposición.

TERCERA.- No se alcanzan a comprender por esta asociación los motivos que llevan a que el **texto sometido a Dictamen por Consejo de Estado modifique el objeto y el ámbito de aplicación del proyecto de Real Decreto.** Así, siendo que el texto sometido a Información Pública en el mes de julio del año 2020 coincidía en su literalidad con el objeto y el ámbito de aplicación dispuesto por la Directiva 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,

sorprende comprobar cómo este criterio es cambiado en último momento por el legislador español sin mayor detalle de los motivos o argumentos que conducen a esta decisión.

Conforme a la Directiva citada y al texto informado en el mes de julio del 2020, el objeto de la norma proyectada es el de «establecer las normas y los criterios aplicables a las evaluaciones que, en aplicación del principio de proporcionalidad, deben realizar las autoridades competentes para la elaboración, aprobación y/o modificación de **disposiciones legales, reglamentarias o administrativas**, que introduzcan requisitos que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio» siendo que su ámbito de aplicación recaía en «**toda disposición legal, reglamentaria o administrativa** que restrinja 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 del Real Decreto 581/2017».

El texto actual suprime toda referencia en el objeto, ámbito de aplicación y posterior articulado a las disposiciones **administrativas**, disponiendo que el objeto de la norma será «establecer las normas y los criterios aplicables a las evaluaciones que, en aplicación del principio de proporcionalidad, deben realizar las autoridades competentes para la elaboración, aprobación y/o modificación de **disposiciones legales o reglamentarias**, que introduzcan requisitos que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio» y su ámbito de aplicación «**toda disposición legal o reglamentaria** que restrinja 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 del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI), sin perjuicio de otras disposiciones establecidas en un acto de la Unión Europea específico relativo al acceso a una determinada profesión regulada, o su ejercicio».

Tras el estudio del expediente se deduce que dicha supresión viene motivada por el Informe del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (documento 96), en cuya página 17 expone que «Otro ejemplo más en relación con la transposición literal es la referencia en la parte expositiva y a lo largo del proyecto a la introducción de nuevas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio, o de modificar las existentes. La directiva se expresa de esta manera. Y también el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, cuando define una profesión regulada hace referencia a “actividad o conjunto de actividades profesionales para cuyo acceso, ejercicio o modalidad de ejercicio se exija, de manera directa o indirecta, estar en posesión de determinadas cualificaciones profesionales, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas”. Sin embargo, no parece apropiado hacer referencia a disposiciones administrativas, dado que en su caso se

trataría de actos administrativos y no de disposiciones generales. Se sugiere que se haga referencia a la elaboración, aprobación o modificación de disposiciones legales o reglamentarias que introduzcan requisitos que restrinjan el acceso (...) o simplemente que se haga referencia a disposiciones que introduzcan requisitos (...). Esta observación debería tenerse en cuenta a lo largo del texto cuando se haga referencia a disposiciones administrativas».

No se considera, a juicio de esta asociación, explicación suficiente para modificar el objeto y ámbito de aplicación que marca la normativa europea. Debe, además, tenerse en cuenta, que la propia Memoria del Proyecto para Dictamen de Consejo de Estado (documento 113) hace referencia continuada al objeto y ámbito de aplicación que incluye a las disposiciones administrativas, sin mención alguna sobre el cambio introducido en el texto sometido a Dictamen.

CUARTA.- De la propia redacción de la norma proyectada y del análisis del expediente se desprende la falta de claridad sobre si los **Consejos y colegios profesionales son considerados como autoridades competentes para la regulación**, cuestión que a criterio de esta asociación debe ser clarificada en aras de la mayor seguridad jurídica. En su página 45, la Memoria del Proyecto para Dictamen de Consejo de Estado (documento 113) confirma que *«si dentro de la potestad autonormativa reconocida a las corporaciones profesionales se llegara a entender que pueden establecer requisitos de acceso o ejercicio a la profesión regulada correspondiente, teniendo en cuenta la amplitud de la definición de autoridad competente para la regulación, se entendería que los colegios profesionales están incluidos en esta definición»*. Adicionalmente, el Informe del Ministerio de Universidades (documento 100) se refiere expresamente a la ambigüedad de este concepto *«A pesar de su definición el concepto parece demasiado ambiguo, de hecho, a este respecto, en la página 39 de la Memoria, se ofrece una explicación confusa e incluso contradictoria acerca de si dicha categoría de autoridades incluye a los colegios profesionales»* y considera que *«la redacción actual podría generar problemas de aplicación de la norma al no quedar claramente delimitadas las autoridades competentes»*.

La ordenación del ejercicio de las profesiones es uno de los fines esenciales de las corporaciones colegiales según dispone la Ley 2/1974 de Colegios Profesionales, norma en la que se establecen con detalle sus competencias de ordenación y control.

Sumado a ello, la Ley 17/2009 de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio incorpora una definición de autoridad competente en la que se subsumen los colegios profesionales.

Los Colegios Profesionales y Consejos Generales y Superiores y Autonómicos deben por tanto ser reconocidos en este proyecto de Real Decreto como autoridades competentes para la regulación. No consideramos adecuado, además, que el listado de autoridades competentes para la regulación quede pospuesto a una comunicación posterior, pues entendemos que es la propia norma de transposición la que debe dar detalle de la designación, cometidos y

medios de los que dispondrán las autoridades que, conforme al articulado del proyecto de Real Decreto, vayan a encargarse de las evaluaciones de proporcionalidad.

Asimismo, **resulta fundamental que la norma proporcione certidumbre sobre todos los organismos que se verán implicados en los procesos de análisis de proporcionalidad, así como detalle sobre las propias fases del proceso, la duración del mismo y, en definitiva, los elementos de sistematización sobre los que deban basarse las evaluaciones de proporcionalidad** pues sin una metodología adecuada se generará una inseguridad jurídica que puede ser solventada, precisamente, con una adecuada regulación sobre el modo de desarrollar los ejercicios. Se considera, a estos efectos, insuficiente el planteamiento realizado en base al cual estos extremos serán objeto de posterior desarrollo a través de diversos instrumentos jurídicos que podrán disponerse a tal efecto. **Ello supondrá, a nuestro criterio, una dispersión y proliferación jurídica innecesaria que irá en detrimento de la propia efectividad de la norma.**

A este respecto, **ponemos de manifiesto que el texto sometido a Dictamen por el Consejo de Estado difiere del que fue sometido a Información Pública en cuanto a su definición de ‘autoridad competente para la regulación’ sin que se aporten ni conozcan los motivos que conducen al cambio de criterio.** Así, mientras que el texto informado en julio del 2020 definía a la autoridad competente para la regulación como *«administraciones públicas, entidades u otras autoridades que tenga atribuidas competencias para la elaboración, aprobación y/o modificación de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas relativas a profesiones reguladas»*, la nueva definición la define como *«aquella autoridad que tenga atribuidas competencias para la propuesta de disposiciones legales o reglamentarias o bien para la aprobación de normas reglamentarias, relativas a profesiones reguladas»*.

QUINTA.- Para abordar la transposición de esta Directiva resulta imprescindible ahondar y comprender el **concepto de profesión** para lo que podemos remontarnos al mismo momento de la constitución de las Comunidades Europeas con el Tratado de Roma de 1957. Las profesiones liberales ya ocupaban un espacio en dicho Tratado, pero sobre todo ocupaban un **concepto social europeo** que se ha venido denominando Europa de las profesiones en terminología ya en desuso, pero cuyo sustrato no se debe descuidar. Un concepto, además, fuertemente ligado a otro considerado esencial cuando de prestación de servicios hablamos y aún más encontrándonos en un entorno de libre movilidad: el de la alta calidad de los servicios profesionales.

Las profesiones no son meros operadores económicos. Tienen una fuerte vertiente social y cuentan con una serie de peculiaridades que, en alguno de sus aspectos, principalmente los regulatorios, tienen que **observar su esencia como subsector. Un subsector que contribuye a preservar los derechos fundamentales de los ciudadanos mediante un ejercicio profesional caracterizado singularmente por la responsabilidad, por la independencia de criterio, y el control de un ejercicio con arreglo a unas normas específicas de comportamiento plasmadas en normas deontológicas específicas de cada profesión.** A ello

hay que añadir una serie de requerimientos de formación de grado y formación continua o a lo largo de toda la vida. Todo ello supone un ejercicio profesional conceptuado como de calidad y que se corresponde con las necesidades y garantías suficientes dirigidas a los clientes, pacientes, consumidores y usuarios de los servicios profesionales. Sistemas como el Desarrollo Profesional Continuo y la Validación Periódica de la Colegiación se van introduciendo en el sistema de las profesiones colegiadas españolas para los fines indicados. No todos los servicios ni todas las profesiones se corresponden con este concepto.

La Directiva objeto de transposición recoge a lo largo de sus 35 considerandos aspectos definitorios, característicos y distintivos de las profesiones que no son incorporados en el Proyecto de Real Decreto. Con ello, no solo resulta sesgado el espíritu de la norma sino también su contenido y objetivos. Se argumenta a este respecto en la Memoria del Proyecto para Dictamen del Consejo de Estado (documento 113) en su página 52 que *«la finalidad de los considerandos no es que se incluyan en las normas de transposición a los ordenamientos nacionales, sino la de explicar el acto legislativo de la Unión Europea en su conjunto»*. Coincidiendo con dicha afirmación, esta asociación considera que el legislador español ha optado en su transposición por incluir en su Preámbulo determinados considerandos y obviar otros de modo que se conduce a una interpretación sesgada e incompleta de la norma.

Explicadas sucintamente en las líneas anteriores las especificidades del subsector de las profesiones en nuestro país, resulta de gran importancia la observancia de los considerandos en la transposición de la Directiva a nuestro ordenamiento jurídico de modo que se acometan con un mínimo rigor las medidas en ella incluidas.

Libertad profesional. - el primer Considerando de la Directiva parte de un derecho fundamental que conforma la propia razón de ser de la normativa: el de la libertad profesional. Este derecho, unido al de libertad de empresa, en su necesario equilibrio con los principios fundamentales del mercado interior de libre circulación de los trabajadores, libertad de establecimiento y libre prestación de servicios es el que da sentido a la propia evaluación de proporcionalidad. Estos principios del mercado interior deben siempre entenderse sobre la base del derecho fundamental de libertad profesional y son conceptos que la transposición en nuestro ordenamiento jurídico debe recoger e interpretar de la manera adecuada. Sin embargo, el proyecto de Real Decreto no hace referencia alguna en su preámbulo ni en su articulado a la libertad profesional ni a la libertad de empresa.

Debe tenerse en cuenta, además, en este sentido, que el legislador constitucional recogió en la Constitución Española de 1978 el artículo 36 situado en la sección Derechos y Deberes de los ciudadanos, siguiente sección a los Derechos y Libertades. Sólo la ubicación ya es significativa, puesto que el artículo 35 recoge el derecho a la elección de profesión u oficio. En ese contexto el artículo 36 señala que la ley regulará las peculiaridades propias del ejercicio de las profesiones tituladas y el régimen jurídico de los colegios profesionales. **Y es de señalar que la libertad de**

elección de profesión conlleva el deber de sujetarse a unas normas específicas señaladamente el código deontológico de cada profesión, cuando así lo dispone el legislador ordinario en cumplimiento del precepto constitucional. La Constitución Española es una de las más modernas de la Unión Europea y "constitucionaliza" las profesiones y los colegios como medio de alcanzar el objetivo de garantía de la práctica profesional como razón de interés público todo lo cual conforma un sistema que el legislador español, particularmente el constitucional, quiso determinarlo de esa forma y los objetivos se alcanzan en perfecto equilibrio regulatorio al contemplar las medidas que se han de adoptar y los beneficios para el ciudadano y la sociedad y por ende, al interés general.

Asimetría de Información. - por su parte, el Considerando 20 de la Directiva dispone que: «(...). *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*». El artículo 7 del proyecto de Real Decreto hace referencia a la «*disparidad en la información entre profesionales y consumidores*» si bien no explica, como sí hace la Directiva, que esta asimetría de información es un elemento definitorio de la prestación de los servicios profesionales. Es preciso, por tanto, **que la norma de transposición incluya expresa referencia y explicación de la asimetría de información y sus particularidades en el ámbito de los servicios profesionales.**

Desarrollo Profesional Continuo y Colegiación obligatoria. - el considerando 26 de la Directiva hace expresa referencia a que: «(...). *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*».

Esta consideración de la Directiva supone un respaldo a la formación a lo largo de la vida de los profesionales y a los sistemas de reconocimiento del Desarrollo Profesional Continuo y Validación Periódica de la Colegiación tan importantes en nuestro país. **Los profesionales, en su día a día, deben mantener sus conocimientos actualizados para proporcionar la máxima calidad en la prestación de sus servicios profesionales al tiempo que las mayores garantías para sus clientes, pacientes, consumidores y usuarios. La referencia en la norma de transposición a la necesaria puesta al día de los avances científicos y tecnológicos en el ámbito de cada profesión es imprescindible para una transposición adecuada de la Directiva.**

Adicionalmente, el Considerando 28 de la Directiva contiene una importante advertencia: «(...). **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. (...)».

Obviar dichas matizaciones en el proyecto de Real Decreto referidas al Desarrollo Profesional Continuo y a la obligatoriedad de la colegiación supone una exclusión expresa e intencionada de dos elementos esenciales del sistema de profesiones reguladas en nuestro país lo que carece de justificación por lo que solicitamos, de modo expreso, la incorporación de este considerando en su completa literalidad en el Proyecto de Real Decreto.

Salud y vida de las personas. - El considerando 30 de la Directiva establece que: «*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*».

Una correcta transposición de esta Directiva, necesariamente, ha de incluir la literalidad de este considerando, debido a su relevancia para la salud pública y seguridad de los pacientes.

Tutela judicial efectiva: el Considerando 32 de la Directiva indica expresamente que: «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».

Cuestión esta que es del todo obviada en la transposición al ordenamiento jurídico español y que es necesario incorporar, en consonancia, además, con el artículo 24 de nuestra Constitución.

SEXTA. - El proyecto de Real Decreto afirma que «Diversos estudios de organismos nacionales e internacionales confirman que una reducción de las barreras de acceso y ejercicio a las profesiones reguladas tendría un significativo efecto positivo sobre la productividad y la eficiencia en la asignación de recursos». Sin realizar detalle sobre referidos estudios y obviando la existencia de otros que apuntan en sentido contrario.

El análisis económico de los servicios profesionales que configuran un subsector del sector servicios, al comprender los ámbitos jurídico, sanitario, economía y empresa, arquitectura, ingeniería, científico, social y docente, **requiere una observación específica, profunda y no sesgada.**

Solo en España supone el 11% del Valor Añadido Bruto (VAB) de la economía, genera el 13% de la ocupación directa junto con un 8% de la ocupación indirecta e inducida. Igualmente, representa casi el 20% del tejido empresarial entre despachos, clínicas, estudios, locales, etc. y lidera el gasto empresarial en I+D con más de un 30% del total. De esta forma, **es un subsector crítico en la atribución de competitividad al conjunto de sectores económicos** mediante los servicios que les presta en forma de bienes intermedios, **y en el nivel de bienestar y defensa de los derechos fundamentales de la sociedad.**

Asimismo, según las conclusiones del estudio de Unión Profesional [La relevancia del sistema de profesiones colegiadas en el subsector de servicios profesionales](#), anunciado en octubre del 2019, se desprende que el funcionamiento característico del subsector de servicios profesionales requiere tomar en consideración que **su adecuado desempeño depende genuinamente del nivel de certidumbre que precisan los clientes, pacientes y usuarios** cuando demandan estos

servicios, **y los profesionales** con el objeto de ejercer de acuerdo a su responsabilidad, independencia y control deontológico.

En todo este esquema, **el sistema de profesiones colegiadas basado en la autorregulación de la que disponen las corporaciones colegiales provee de la necesaria reputación colectiva y eficiencia** a los operadores profesionales que aumenta sus incentivos para ofrecer mayor calidad, **y surte la necesaria confianza a los consumidores ante las tendencias y vulnerabilidades en materia conductual derivadas de la asimetría de información** que suceden, especialmente, cuando la regulación no es la pertinente.

Además, **los resultados empíricos**, fundamentados en la literatura referenciada, centrados en medir el nivel de eficiencia y competencia en el subsector a través de variables como el número de operadores, los costes financieros, la renta, la productividad, la rotación empresarial, las exportaciones de servicios y el nivel de regulación en forma de barreras **muestran que los márgenes empresariales de los servicios profesionales en España tienen un comportamiento armonizado con niveles deseables de competencia y mejores que los de gran parte de la eurozona, lo que contribuye a generar mayor bienestar y competitividad.**

Se han de estudiar las consecuencias económicas de las regulaciones bajo la perspectiva del equilibrio observado como tendencia y efectos de conjunto, además de los efectos sociales deseados. La conclusión es la regulación equilibrada, la inelasticidad de la demanda de los servicios profesionales a los que nos referimos, y el valor y sostenibilidad del objeto del servicio profesional cuando éste se presta bajo un sistema de responsabilidad del comportamiento y un control sobre el mismo en un marco de adopción de medidas ex ante.

Todo ello ha de quedar adecuadamente reflejado en la norma de transposición, obviándose la ya citada mención abstracta e imprecisa sobre ‘diversos estudios’ que apuntan a unos supuestos efectos positivos de la reducción de barreras de acceso y ejercicio a profesiones reguladas. Estudios, estos, que, como se ha mostrado, cuentan con suficiente evidencia divergente.

El Informe del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (documento 102) en su página 11 señala que *«el tercer párrafo de la parte expositiva está redactado de una manera muy vaga y genérica cuando se refiere a la importancia de los servicios profesionales en “la economía” en general y a “nuestra economía” en particular, señalando, además, que son “diversos estudios de organismos nacionales e internacionales” los que confirman algunas cuestiones relativas al acceso y ejercicio de las profesiones reguladas. Dada la falta de concreción de estas afirmaciones tan genéricas, se sugiere desarrollar o explicar en qué modo se afecta a la economía en general y en particular, e incluir en la redacción algún ejemplo concreto de esos estudios nacionales e internacionales a los que se refiere. De esta manera, la norma ganaría en claridad expositiva y en información valiosa para su comprensión»*. Insistimos en la necesidad de que a la

hora de argumentar los efectos que en la economía tiene o puede tener la regulación de los servicios profesionales se aplique un criterio objetivo, no sesgado, o bien se obvien referencias del todo imprecisas al supuesto efecto positivo de la eliminación de ‘barreras de acceso y ejercicio a las profesiones reguladas’ sobre la productividad y la eficiencia en la asignación de recursos o se referencie de dónde procede esta información y, en cualquier caso, se complete con la evidencia divergente de otros informes y estudios, así como con el impacto que la desregulación de los servicios profesionales puede tener en otras variables macroeconómicas. En caso contrario, una vez más, se está ofreciendo por el legislador español una imagen sesgada de la realidad del subsector al que referencia.

SÉPTIMA. - El artículo 6 del proyecto de Real Decreto viene a transponer el artículo 6 de la Directiva en lo referido a la necesaria justificación objetiva de las disposiciones regulatorias. En base a ello dispone un listado de objetivos de interés público y de razones imperiosas de interés general recopiladas a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

Resulta de imprescindible **coherencia jurídica que dicho listado coincida con el empleado en otra Directiva de trascendente relevancia para las profesiones como es la Directiva 123/2006 sobre la libre prestación de servicios** y que, además, **añada la más reciente jurisprudencia del TJUE.**

En este sentido, se considera que la definición de los objetivos de interés público y las razones imperiosas de interés general han de sustentarse en una **asimetría jurídica** que haga coincidente lo dispuesto en diferentes normativas. Además, ha de resaltarse en este contexto la importancia del Estado Social emanada de nuestra propia Constitución. Muy concretamente, la Directiva 123/2006 dispone, en su considerando 40, lo siguiente: *«El concepto de «razones imperiosas de interés general» al que se hace referencia en determinadas prescripciones de la presente Directiva ha sido desarrollado por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia relativa a los artículos 43 y 49 del Tratado y puede seguir evolucionando. La noción reconocida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia abarca al menos los ámbitos siguientes: orden público, seguridad pública y salud pública, en el sentido de los artículos 46 y 55 del Tratado, **mantenimiento del orden en la sociedad**, objetivos de política social, protección de los destinatarios de los servicios, protección del consumidor, protección de los trabajadores, **incluida su protección social**, bienestar animal, preservación del equilibrio financiero de los regímenes de seguridad social, prevención de fraudes, prevención de la competencia desleal, protección del medio ambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural, protección de los acreedores, garantía de una buena administración de justicia, seguridad vial, protección de la propiedad intelectual e industrial, objetivos de política cultural, incluida la salvaguardia de la libertad de expresión de los diversos componentes (en especial, los valores sociales, culturales, religiosos y filosóficos de la sociedad), la **necesidad de garantizar un alto nivel de educación**, mantenimiento de la diversidad de*

prensa, fomento de la lengua nacional, conservación del patrimonio nacional histórico y artístico y política veterinaria».

Matizando, además, en su considerando 41 que: *«El concepto de «orden público», según lo interpreta el Tribunal de Justicia, abarca la protección ante una amenaza auténtica y suficientemente importante que afecte a uno de los intereses fundamentales de la sociedad y podrá incluir, en particular, temas relacionados con la dignidad humana, la protección de los menores y adultos vulnerables y el bienestar animal. De igual manera, el concepto de seguridad pública incluye temas de protección civil».*

El listado, por lo tanto, de los objetivos de interés público y de las razones imperiosas de interés general debe recoger todos aquellos listados ya en la Directiva de Servicios y actualizarse en caso necesario con la jurisprudencia del TJUE. Muy concretamente, consideramos de indispensable adición tanto los conceptos resaltados en negrita en los párrafos anteriores como el referido a la **alta calidad** de los servicios profesionales, incorporado en la muy reciente Sentencia del TJUE Sentencia de 4 de julio de 2019; Comisión contra Alemania; HOAI; As. C-377/17. En este sentido, la propia Directiva precisa que la repercusión de la regulación no se refiere solo a las barreras a las libertades comunitarias, sino también a la repercusión sobre la calidad del servicio prestado.

No comparte esta asociación el motivo por el que en la Memoria del Proyecto para Dictamen del Consejo de Estado justifica el listado actual de razones imperiosas de interés general: *«En cualquier caso, la definición de razón imperiosa de interés general aplicable a efectos de la norma proyectada es la recogida en el art. 4 del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, es decir, las razones reconocidas como tales en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, tanto las que haya reconocido hasta este momento como las que pueda reconocer en el futuro, de manera que no queda excluida ninguna razón imperiosa de interés general. Por este motivo, no consideramos apropiado mencionar otras diferentes a las señaladas en la Directiva o en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, además teniendo en cuenta que algunas de las RIIG que han mencionado en las alegaciones se pueden subsumir en las que ya se mencionan en el PRD».* Consideramos a este respecto que, **si bien no estamos ante un numerus clausus de razones imperiosas de interés general, sí corresponde a una buena técnica normativa el ir actualizando los listados de razones** conforme avanza la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y procurando, en todo caso, **la mayor y más exacta coherencia jurídica** entre normas que recogen estas razones imperiosas de interés general.

Por todo lo anterior,

SOLICITO: que tenga por evacuado el trámite de alegaciones dentro del plazo concedido, y a tenor de las mismas, se sirva dictaminar el proyecto el Real Decreto considerando las aportaciones sustanciadas en el cuerpo de este escrito

Madrid, X de abril del 2021.

Fdo.

**Excma. Sra. PRESIDENTA DEL CONSEJO DE ESTADO
CALLE MAYOR 79
MADRID**

ANEXO. MIEMBROS UNION PROFESIONAL

ÁMBITO SOCIAL

- CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS DE EDUCADORAS Y EDUCADORES SOCIALES
- CONSEJO GENERAL DEL TRABAJO SOCIAL
- CONSEJO GENERAL DE LA EDUCACIÓN FÍSICA Y DEPORTIVA

ÁMBITO JURÍDICO

- COLEGIO DE REGISTRADORES
- CONSEJO GENERAL DE ADMINISTRADORES DE FINCAS
- CONSEJO GENERAL DE GESTORES ADMINISTRATIVOS
- CONSEJO GENERAL DE GRADUADOS SOCIALES
- CONSEJO GENERAL DEL NOTARIADO
- CONSEJO GENERAL DE PROCURADORES
- CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA

ÁMBITO SANITARIO

- CONSEJO GENERAL DE FARMACÉUTICOS
- CONSEJO GENERAL DE FISIOTERAPEUTAS
- CONSEJO GENERAL DE LOGOPEDAS
- CONSEJO GENERAL DE MÉDICOS
- CONSEJO GENERAL DE ÓPTICOS-OPTOMETRISTAS
- CONSEJO GENERAL DE VETERINARIOS
- CONSEJO GENERAL DE DENTISTAS
- CONSEJO GENERAL DE ENFERMERÍA
- CONSEJO GENERAL DE LA PSICOLOGÍA
- CONSEJO GENERAL DE PODÓLOGOS
- CONSEJO GENERAL DE TERAPEUTAS OCUPACIONALES

ÁMBITO ARQUITECTURA

- CONSEJO GENERAL DE LA ARQUITECTURA TÉCNICA
- CONSEJO SUPERIOR DE COLEGIOS DE ARQUITECTOS

ÁMBITO CIENTÍFICO

- COLEGIO DE FÍSICOS
- COLEGIO DE GEÓLOGOS
- CONSEJO GENERAL DE QUÍMICOS

ÁMBITO ECONÓMICO

- CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS
- INSTITUTO DE ACTUARIOS

ÁMBITO EDUCACIÓN

- CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS DE DOCTORES Y LICENCIADOS EN FILOSOFÍA Y LETRAS Y EN CIENCIAS

ÁMBITO INGENIERÍAS

- COLEGIO DE INGENIERÍA GEOMÁTICA Y TOPOGRÁFICA
- COLEGIO DE INGENIEROS TÉCNICOS DE OBRAS PÚBLICAS
- COLEGIO DE INGENIEROS TÉCNICOS DE TELECOMUNICACIÓN
- COLEGIO DE INGENIEROS TÉCNICOS FORESTALES
- CONSEJO GENERAL DE INGENIEROS TÉCNICOS AGRÍCOLAS
- CONSEJO GENERAL DE INGENIEROS TÉCNICOS EN MINAS Y ENERGÍA
- CONSEJO GENERAL DE INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES
- CONSEJO GENERAL DE INGENIEROS TÉCNICOS INFORMÁTICOS

BORRADOR