



Bruselas, 2.10.2013
COM(2013) 676 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL**

sobre la Evaluación de las regulaciones nacionales del acceso a las profesiones

(Texto pertinente a efectos del EEE)

{SWD(2013) 402 final}

1. INTRODUCCIÓN

Las economías europeas están sufriendo las consecuencias de la crisis financiera y su impacto en las finanzas públicas. Los gobiernos nacionales están estudiando la manera de estimular la creación de empleo y restablecer el crecimiento económico en el Mercado Único. En su Comunicación de junio de 2012¹ sobre la aplicación de la Directiva Servicios, la Comisión destacó la importancia en este contexto de garantizar que el marco regulador de los servicios profesionales siga adecuándose a la finalidad que persigue. La Directiva sobre las cualificaciones profesionales revisada, sobre la que el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión alcanzaron un acuerdo en junio de 2013, aborda estas cuestiones y pide una nueva estrategia que obligue a cada uno de los Estados miembros a revisar y modernizar de forma activa sus legislaciones en materia de cualificaciones de acceso a las profesiones o títulos profesionales². La presente Comunicación presenta un plan de trabajo para la realización de dicha revisión. Mejorar el acceso a las profesiones, en particular mediante un entorno regulador más flexible y transparente en los Estados miembros, facilitaría la movilidad de los profesionales cualificados en el mercado único y la prestación transfronteriza de servicios profesionales. Esta mejora debería tener igualmente un efecto positivo en la situación del empleo y potenciar el crecimiento económico, sobre todo si tenemos en cuenta que los servicios profesionales representan alrededor del 9 % del PIB en la Unión Europea.

Con el fin de impulsar el potencial de crecimiento y consolidar el camino a la recuperación económica, debería darse prioridad a dicha revisión de las profesiones reguladas. Por tanto, la Comisión insta a los Estados miembros a que no esperen a la entrada en vigor de la Directiva revisada relativa a las cualificaciones profesionales (finales de 2013) y empiecen la revisión a nivel nacional de los requisitos en materia de cualificaciones impuestos a las profesiones reguladas y del alcance de las actividades reservadas. El Pacto por el Crecimiento y el Empleo, aprobado por el Consejo Europeo en junio de 2012, abogó por la aplicación de la Comunicación de la Comisión «incluso mediante una evaluación rigurosa por homólogos de las restricciones nacionales y una actuación rápida para suprimir barreras injustificadas». Del mismo modo, el Parlamento Europeo invitó a la Comisión a «identificar los ámbitos en los que los Estados miembros bloquean de forma desproporcionada» el acceso³. El enfoque global para luchar contra el desempleo juvenil, aprobado por el Consejo Europeo el 28 de junio de 2013, subrayó una vez más la necesidad de adoptar medidas para ofrecer perspectivas de empleo a los jóvenes.

Con el fin de garantizar que todos los Estados miembros avanza en pos de un objetivo común, la presente Comunicación establece un marco que les permite presentar una primera serie de planes de acción nacionales hasta abril de 2015. El resultado no debe ser una serie de planes uniformes. Estos planes de acción deben basarse en un análisis en profundidad, caso por caso, de las barreras para acceder a una profesión y de los posibles mecanismos reguladores alternativos. Esta es una de las conclusiones de un seminario organizado el 17 de junio de 2013 que reunió a los ministerios nacionales y a las organizaciones profesionales. Durante los próximos dos años se llevará a cabo una amplia evaluación mutua que debería producir cambios tangibles en cada Estado miembro. En el transcurso de ese período, la Comisión empezará a identificar los logros

¹ Comunicación de la Comisión Europea sobre la implementación de la Directiva de servicios «Colaboración para un nuevo crecimiento de los servicios 2012-2015» (véase

http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/implementation/report/COM_2012_261_es.pdf)

² Artículo 59 de la Directiva Cualificaciones Profesionales revisada:

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201309/20130902ATT70679/20130902ATT70679EN.pdf>

³ Recomendación de 14 de junio de 2012.

y las deficiencias en los informes anuales sobre la integración del mercado único de noviembre de 2014 y de 2015.

La Comisión ha dirigido recomendaciones nacionales específicas sobre esta cuestión a varios Estados miembros. La evaluación mutua que se describe en la presente Comunicación representa un ejercicio separado y no afecta a los compromisos ya contraídos en el contexto del Semestre Europeo.

Para poder disponer de un panorama más completo de las barreras que afectan al acceso y ejercicio de las profesiones reguladas, se publica en paralelo un informe sobre las conclusiones de la revisión *inter pares* de los requisitos relativos a la forma jurídica, la participación en el capital y las tarifas, elaborado en virtud de la Directiva Servicios, lo que constituye una nueva intervención que se anunció en la Comunicación de junio de 2012.

2. ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE REVISAR TODAS LAS PROFESIONES?

Se está llevando a cabo una reforma a gran escala de las profesiones reguladas en varios Estados miembros (por ejemplo, España, Polonia, Portugal y Eslovenia) y tanto la Comisión como otras organizaciones internacionales están haciendo un llamamiento para que se lleven a cabo estas revisiones de las regulaciones nacionales. La OCDE, que ha elaborado una serie de indicadores para medir el carácter restrictivo de las regulaciones de determinados Estados miembros en una selección de profesiones y sectores, ha subrayado el carácter distorsionador de estas disposiciones⁴.

El presente capítulo examina los principales argumentos que podrían justificar la presencia de barreras de entrada, los beneficios previstos de la apertura del acceso a las profesiones actualmente reguladas y las razones que hacen que sea importante revisar todas las barreras que limitan el acceso a las profesiones.

2.1 La regulación de las condiciones de acceso a las profesiones puede ser beneficiosa

2.1.1 Ayudar al consumidor a juzgar la calidad de un servicio

Los consumidores pueden tener dificultades para evaluar el nivel de cualificación de los proveedores de servicios, que son esenciales para la prestación de servicios de alta calidad. Esta asimetría de la información impide a los consumidores elegir proveedores de servicios con conocimiento de causa. Para solventar el riesgo de posibles deficiencias del mercado, una regulación que especifique los conocimientos técnicos y las competencias con que deben contar los profesionales que ofertan sus servicios en el mercado⁵ ofrecería a los consumidores las garantías que necesitan.

2.1.2 Apoyar el buen funcionamiento de la economía en un Estado miembro

La protección de los consumidores y del interés público

Se pueden regular las profesiones por motivos de salud y seguridad para evitar los accidentes ocasionados por malas prácticas o productos defectuosos. Por ejemplo, para el

⁴ Véase en 2003, 2008 (y en 2013) en la dirección siguiente:

<http://www.oecd.org/eco/reform/indicatorsofregulatoryconditionsintheprofessionalservices.htm>

⁵ Law and Kim (2005) *Specialization and Regulation: The Rise of Professionals and the Emergence of Occupational Licensing Regulation*

ejercicio de la mayoría de las profesiones del sector de la salud son necesarias cualificaciones y periodos de prácticas adecuados. También existen servicios que se consideran de interés público por el valor que reportan a la sociedad en general; podría ser preciso regularlos para garantizar un suministro y calidad satisfactorios.

Efectos externos para terceros

Los servicios profesionales pueden afectar a terceros. La regulación puede garantizar que los prestadores de servicios tengan debidamente en cuenta el impacto de sus actividades, sin limitarse a las personas que pagan por tales servicios. Por ejemplo, interesa a los inversores, y no solo a la empresa que paga al auditor, disponer de una auditoría legal de las cuentas de una empresa, de modo que puedan confiar en dichas cuentas.

2.2 Beneficios de la apertura del acceso a las profesiones

2.2.1 Ofrecer a los consumidores más posibilidades de elección a mejor precio

Mejores precios

Las restricciones al acceso a las profesiones limitan el número de profesionales autorizados a prestar un servicio. Por lo tanto, el mercado no determina la oferta de profesionales, lo que puede constituir un problema en el caso de que se produzcan cambios en la demanda de un servicio. Las restricciones en el acceso podrían generar rentas económicas para los profesionales ya establecidos y precios más elevados a expensas del resto de la economía y de los consumidores, aún más si la demanda de los servicios es inelástica⁶.

Aumentar las posibilidades de elección de los consumidores

Unas excesivas barreras reguladoras del acceso al ejercicio de las profesiones podrían crear una distorsión del mercado y generar precios más altos, lo que podría disuadir a los consumidores que no estén dispuestos a pagarlos o que carezcan de los medios para hacerlo. A menudo la regulación puede hacerse de forma menos gravosa, sin dejar de garantizar una buena calidad de los servicios y permitiendo una mejora de los precios. Ello aumentaría las posibilidades de elección de los consumidores y reduciría las desigualdades sociales entre los consumidores⁷.

2.2.2 Impulsar la competitividad y el empleo nacionales

Aumento de la competitividad

Los profesionales no solo ofrecen servicios a los consumidores finales. Los servicios profesionales son un insumo intermedio en muchos sectores; los efectos multiplicadores, por tanto, pueden tener importantes repercusiones económicas para el resto de la economía. La reducción de las barreras de entrada podría favorecer la competencia al incrementar el número de profesionales, lo que puede suponer un incentivo reforzado para la prestación de servicios innovadores y de alta calidad y para la revisión permanente de los costes. Un número mayor de proveedores puede también incrementar los niveles de innovación gracias al refuerzo de la competencia resultante. La modernización de la regulación podría animar a los profesionales a ofrecer sus servicios

⁶ Friedman (1962) *Capitalism and Freedom*., Shapiro (1986) *Investment, Moral Hazard and Occupational Licensing*, Stigler (1971) *The Theory of Economic Regulation*

⁷ Friedman (1962) véase la nota a pie de página 6, Kleiner (2006) *Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restricting Competition?*

en otros Estados miembros, con el consiguiente aumento de las oportunidades de mercado para las empresas de la UE, la competencia y las posibilidades de elección de los consumidores.

Mejorar la situación del empleo

La regulación puede ir en detrimento de la creación de empleo al favorecer la segmentación de los mercados de trabajo y dificultar la adaptación de la oferta de profesionales a las preferencias de los consumidores⁸. Por consiguiente, la escasez de mano de obra en algunas profesiones puede no encontrar una solución satisfactoria porque la movilidad profesional, tanto entre distintas profesiones como en el seno de una misma profesión, se ve obstaculizada por la regulación. Reducir o suprimir los obstáculos a la entrada podría facilitar el acceso de los jóvenes al mercado laboral nacional, al tiempo que permitiría la movilidad de los profesionales procedentes de otros Estados miembros.

2.3 Considerar los efectos económicos de la regulación

La revisión de las profesiones reguladas constituye una gran oportunidad para que los Estados miembros sopesen los beneficios y los costes económicos de las regulaciones nacionales.

Este tipo de análisis ya forma parte de la investigación académica, que centra su atención no tanto en el número de obstáculos, sino, de forma más esencial, en el impacto de la regulación profesional sobre indicadores clave como la calidad de un servicio, los salarios de los profesionales interesados, los precios para los consumidores y el impacto global sobre el empleo.

En varios de estos estudios⁹ se llegó a la conclusión de que no podía demostrarse una correlación entre la regulación y la calidad de un servicio. Una de las posibles explicaciones sugeridas por los investigadores es la dificultad de los grupos de rentas más bajas para acceder a los servicios de las profesiones reguladas debido a los elevados costes, los que les obliga a buscar soluciones alternativas. Asimismo, no está claro cómo medir la calidad de numerosas actividades profesionales.

Otros estudios¹⁰ ponen de manifiesto que el salario medio de los profesionales de sectores regulados es sensiblemente superior al de los profesionales no regulados y que la regulación incrementa los ingresos de los profesionales. Por lo tanto, existe el riesgo de que tales incrementos se trasladen a los precios, en detrimento del uso de los servicios por parte de los consumidores.

Investigaciones realizadas en Estados Unidos, donde la regulación varía de un Estado a otro, permiten establecer una comparación del impacto de la regulación entre los Estados reguladores y los no reguladores. Por ejemplo, existen pruebas que demuestran que, en el caso de determinadas profesiones, el crecimiento del empleo ha sido un 20 % superior en los Estados sin regulación¹¹.

⁸ Mortensen y Pissarides (1994) *Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment*

⁹ Carroll y Gaston (1981) *A Note on the Quality of Legal Services: Peer Review and Disciplinary Service*, Maurizi (1980) *The impact of regulation on quality: The case of California contractors*, Kugler y Sauer (2005) *Doctors without Borders? Relicensing Requirements and Negative Selection in the Market for Physicians*

¹⁰ Kleiner and Krueger (2013) *Analyzing the Extent and Influence of Occupational Licensing on the Labor Market*

¹¹ Kleiner (2006) Véase la nota a pie de página 7.

Investigaciones llevadas a cabo en Alemania¹² también llevaron a la conclusión de que la regulación de las profesiones podría repercutir negativamente en la movilidad entre empleos de los profesionales al impedirles reaccionar con prontitud a las oportunidades en el mercado laboral.

2.4 Permitir que los profesionales se beneficien del mercado interior

Los agentes del mercado que deseen ofrecer servicios profesionales transfronterizos o encontrar empleo en otro Estado miembro se enfrentan a un número considerable de obstáculos reglamentarios relacionados con las profesiones. El término «profesión regulada», tal como se define en la Directiva Cualificaciones Profesionales¹³, no solo abarca las actividades profesionales, sino también los títulos cuya obtención está sujeta a la posesión de cualificaciones específicas definidas en las regulaciones nacionales.

En la Unión, el número de profesiones reguladas¹⁴ varía entre Estados miembros, y oscila entre menos de 50 y más de 400 por país¹⁵. La media por Estado miembro se calcula actualmente en 157. El mayor número de profesiones reguladas se registra en el sector de la salud (más del 40 % de todas las profesiones reguladas en la UE), seguido del de la enseñanza, los servicios a empresas, la construcción, el comercio y el transporte. Las grandes diferencias que existen entre los Estados miembros frenan a los profesionales que desean trabajar en el extranjero u ofrecer servicios transfronterizos.

Una regulación moderna y flexible del acceso a las profesiones debería facilitar la libre circulación de los profesionales y contribuir a la solución de cuestiones como el desempleo o la carencia de mano de obra cualificada en distintas partes de la Unión. También debería ayudar a las empresas gestionadas por profesionales a ofrecer sus servicios en toda la Unión, aprovechar las potenciales economías de escala y de diversificación de un mercado más extenso sin tener que cumplir los múltiples obstáculos reglamentarios nacionales y favorecer una asignación de recursos más eficiente.

2.5 Necesidad de una transparencia total y de un análisis sólido

A la luz del análisis anterior, los Estados miembros tienen muchos motivos para estudiar con detenimiento las repercusiones de posibles obstáculos al comercio de servicios profesionales en el mercado único y para comprender mejor el papel de las profesiones reguladas en su economía nacional.

Las evaluaciones *inter pares*, realizadas en el contexto de la Directiva Servicios, de los requisitos relativos a la forma jurídica, la participación en el capital y las tarifas, identificaron los obstáculos al ejercicio de determinadas actividades profesionales y las dificultades a que se enfrentan los profesionales que desean establecerse en otro Estado miembro. Algunos de estos requisitos podrán impedir en la práctica la creación de filiales. Si bien algunos Estados miembros han modificado la normativa sobre estas cuestiones a la hora de aplicar la Directiva Servicios, la revisión *inter pares* ha revelado

¹² Plantl and Spitz-Oener (2009), *How does Entry Regulation Influence Entry to Self-Employment and Occupational Mobility?*

¹³ Véase el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2005/36/CE.

¹⁴ Base de datos de las profesiones reguladas actualizada por la Comisión sobre la base de la información facilitada por los Estados miembros. La base de datos enumera las profesiones reguladas por la Directiva 2005/36/CE. (Website: http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home).

¹⁵ A la hora de estimar el número de profesiones reguladas por los Estados miembros es preciso actuar con cautela. Las actuales modalidades de inclusión de las profesiones reguladas en la base de datos por parte de los Estados miembros podrá diferir (algunos Estados miembros pueden notificar una única profesión que cubre una amplia gama de actividades/especialidades, mientras que otros Estados miembros podrán notificar varias profesiones).

que muchos no llevaron a cabo una evaluación minuciosa de la proporcionalidad de las normas vigentes.

La próxima evaluación mutua brindará a los Estados miembros la oportunidad de realizar una evaluación rigurosa de las barreras que limitan el acceso a las actividades profesionales. La total transparencia por lo que se refiere a las profesiones reguladas en cada Estado miembro es un primer paso imprescindible. A partir de ahí, los Estados miembros deben iniciar el análisis de todas las restricciones de acceso que hayan identificado y analizar la necesidad y la proporcionalidad de tales restricciones teniendo debidamente en cuenta las ventajas que aportan a la sociedad y el impacto económico que conllevan. En particular, es preciso tener en cuenta las repercusiones de dichas regulaciones sobre la calidad, el precio y el empleo.

Al mismo tiempo, con el fin de prestar apoyo al trabajo de los Estados miembros, la Comisión se propone poner en marcha durante el primer semestre de 2014 un estudio económico que, sobre la base de estudios comparativos de casos, permita medir con mayor detalle los beneficios de la regulación de las profesiones, de la no regulación o del recurso a enfoques reguladores diferentes.

3. ¿CÓMO LLEVARÁ A CABO LA EVALUACIÓN MUTUA LA COMISIÓN?

La Comisión invita a los Estados miembros a emprender una evaluación mutua lo antes posible. Los Estados miembros que ya han iniciado un ejercicio de análisis de sus profesiones reguladas en el contexto del Semestre Europeo y del Memorándum de Acuerdo no deben quedar exentos de este ejercicio, sino trabajar sobre la base de lo ya realizado en lo que se refiere a la reducción de las restricciones al acceso a las profesiones.

Es necesario un análisis profesión por profesión para evaluar las regulaciones que restringen el acceso. Este es el enfoque adoptado por las reformas en curso en Polonia, Portugal y Eslovenia. El seminario celebrado el 17 de junio de 2013 también confirmó la necesidad de tener en cuenta las características específicas de cada profesión en función de sus cualidades intrínsecas.

No obstante, los Estados miembros no deben trabajar de forma aislada para presentar el resultado final de su evaluación nacional. Por el contrario, es muy importante que puedan comparar sus sistemas lo antes posible antes de adoptar una postura definitiva.

3.1 Ámbito de aplicación

El artículo 59 de la Directiva revisada relativa a las cualificaciones profesionales especifica tres criterios para el análisis de los requisitos de acceso a las profesiones, que se pueden resumir del siguiente modo:

- Compatibilidad con el principio de no discriminación en función de la nacionalidad o del lugar de residencia: los Estados miembros deben velar por que los profesionales puedan acceder a las profesiones reguladas sin ser nacionales o sin tener que residir en su territorio nacional.
- Justificación: la regulación deberá estar justificada por una razón imperiosa de interés general.

- Proporcionalidad: la proporcionalidad de las medidas nacionales debe analizarse en función de su adecuación para conseguir los objetivos que se persiguen. Tampoco deberían ir más allá de lo que es necesario para lograr estos objetivos.

3.2 Evaluar la justificación de la regulación

Para cada profesión regulada, los Estados miembros deben identificar el motivo específico de interés general que justifica un marco regulador determinado y comprobar que esta justificación sigue siendo válida en la actualidad.

3.2.1 Múltiples niveles de regulación

Al discutir sobre la necesidad de regulación, se invitará a los Estados miembros a que estudien las salvaguardias existentes que ofrecen otros tipos de regulación *ex-ante* o *ex-post* aplicables a los servicios prestados por cada profesión como, por ejemplo, los procedimientos de autorización, el cumplimiento de las normas técnicas y de seguridad, y los mecanismos de inspección. La regulación del acceso a una profesión por medio de una cualificación específica solo deberá mantenerse si estas salvaguardias no son suficientes. De lo contrario, podría haber un riesgo de duplicación o de sobrecarga administrativa para los destinatarios de los servicios.

Por la misma razón, es preciso tener también en cuenta las regulaciones del ejercicio de actividades profesionales, en particular, de aquellas examinadas en el contexto de la evaluación paritaria realizada con arreglo a la Directiva Servicios, a saber, los requisitos de forma jurídica y de participación en el capital. Los Estados miembros deberían tener en cuenta el efecto acumulativo de todas las restricciones impuestas a una misma profesión, incluida, cuando proceda, la afiliación obligatoria a las asociaciones profesionales. En algunos casos podría tener sentido conservar el requisito de cualificación siempre que se eliminen o revisen de forma significativa otros tipos de restricciones.

3.2.2 Garantías que ofrecen los sistemas educativos o los empleadores

En muchos Estados miembros se han desarrollado, con el control del Estado, programas de formación, incluidos periodos de prácticas, con el fin de preparar a las personas para que llevar a cabo determinadas actividades profesionales¹⁶ que podrían no estar reguladas. Las cualificaciones expedidas hacen las veces de garantía de calidad para los empleadores en los casos en los que no está regulado el acceso a la profesión como tal y no hay reserva de actividades.

Otro factor importante que debe tenerse en cuenta es la modalidad de ejercicio de la profesión: la regulación de una profesión ejercida principalmente por profesionales por cuenta propia se podría considerar una garantía necesaria. La situación es diferente si la profesión la ejercen principalmente profesionales empleados por empresas privadas o entidades públicas en las que los empleadores tienen un papel a la hora de comprobar las competencias del personal recientemente contratado y son responsables en caso de accidente o reclamaciones.

Estos dos elementos — formación específica y ejercicio de la profesión por un empleado — deben tenerse en cuenta al evaluar la necesidad de la regulación. Esto explica, por ejemplo, por qué la profesión de ingeniero no está regulada en Francia, donde el 95 % de

¹⁶ Es la denominada «formación regulada» en los términos de la Directiva sobre cualificaciones profesionales.

los ingenieros trabaja en una empresa o en la administración pública y la contratación se basa en gran medida en la reputación de las escuelas de ingeniería.

3.2.3 Regulaciones regionales

Las regulaciones regionales de las cualificaciones deberían someterse a las mismas pruebas de necesidad que se llevan a cabo a nivel federal en el país. Existe, sin embargo, un reto adicional. El reconocimiento mutuo de las cualificaciones entre regiones de un mismo Estado miembro debe ser eficaz para garantizar que los profesionales del país o del extranjero puedan ejercer en todo el territorio nacional. Según lo previsto en el artículo 10, apartado 4, de la Directiva Servicios, cualquier autorización deberá abarcar, en principio, todo el territorio de un Estado miembro. En España, por ejemplo, está prevista una importante reforma para abordar estas cuestiones.

3.3 Evaluar la proporcionalidad de la regulación

Cuando exista una razón imperiosa de interés general que requiera la regulación del acceso a una profesión, se invita a los Estados miembros a que examinen la forma y el nivel de regulación con el fin de eliminar restricciones o barreras injustificadas.

3.3.1 Alcance y número de actividades reservadas

El examen de esta cuestión debe considerar el nivel de cualificación exigida en comparación con la complejidad de las tareas reservadas a la profesión. En algunos casos, puede ser posible revisar el marco regulador sin comprometer el objetivo perseguido (por ejemplo, mediante una limitación del alcance de las actividades reservadas, concediendo el acceso a algunas de las actividades reservadas a otras profesiones reguladas o eligiendo enfoques menos restrictivos). Si, por ejemplo, los profesionales extranjeros solicitan el acceso parcial a algunas de las actividades reservadas pero no a todas, este podría ser un indicador para determinar si la regulación existente sigue siendo proporcionada.

3.3.2 Impacto sobre los destinatarios de los servicios y el mercado

El análisis de proporcionalidad debería examinar también el impacto de la regulación de las profesiones en los usuarios de sus servicios. Por ejemplo, en principio, la protección de los consumidores podría utilizarse para justificar cualquier regulación de una profesión con el fin de reducir los riesgos asociados a la actividad profesional. Sin embargo, consideraciones económicas tales como los precios, los salarios, la competitividad y el empleo (véanse los apartados 2.2. y 2.3) deberían evaluarse también en cada Estado miembro y discutirse entre todos ellos.

3.3.3 Comparación de modelos alternativos

Los Estados miembros utilizan diferentes formas de regulación de las actividades profesionales. El enfoque más frecuente consiste en reservar el derecho a ejercer determinadas actividades a profesionales cualificados por medio de disposiciones legales o reglamentarias nacionales. Otros tipos incluyen la protección de títulos profesionales o sistemas de certificación obligatorios o incluso voluntarios (véase el anexo I).

Los Estados miembros que utilicen estos sistemas están invitados a presentar informes escritos sobre las modalidades prácticas de funcionamiento de los sistemas de certificación obligatorios o incluso voluntarios. En particular, deben referirse al uso de la acreditación de acuerdo con el Reglamento (CE) nº 765/2008 como control por parte de

una autoridad pública de tales sistemas de certificación -tanto voluntarios como obligatorios- que permite el reconocimiento de los certificados de acreditación.

La evaluación mutua debería constituir una oportunidad para que los Estados miembros que no regulan las profesiones de los sectores de que se trate faciliten información sobre cualquier mecanismo alternativo que garantice el respeto de una razón imperiosa de interés general. Se podría así entablar un diálogo entre Estados miembros que siguen enfoques diferentes, debiéndose examinar el impacto que tienen todos los tipos de restricciones formales e informales en el acceso a las actividades profesionales.

4. PLAN DE TRABAJO

El proceso, ilustrado en el cuadro del anexo II, debería empezar en noviembre de 2013. Se invita a todos los Estados miembros a que establezcan en primer lugar una cartografía exacta de todas las profesiones reguladas y a que prosigan con un análisis de la justificación de cada profesión regulada a escala nacional. El siguiente paso, crucial, será comparar los resultados en una extensa evaluación mutua entre todos los Estados miembros lo antes posible. La Comisión informará regularmente sobre los progresos realizados por los Estados miembros en la evaluación mutua. Los Estados miembros deberían proponer, ya en abril de 2015, las primeras medidas dirigidas a revisar las restricciones a la entrada de determinadas actividades profesionales.

La evaluación mutua debe agruparse en sectores con el fin de tener en cuenta el contexto económico (competencia, precios, empleo, escasez de mano de obra cualificada y calidad de los servicios). Para facilitar el trabajo, el análisis y la evaluación mutua deben abordarse en dos fases con calendarios distintos para cada grupo de sectores. En el primer grupo se debería incluir a todas las profesiones reguladas en aquellos sectores económicos en los que la modernización del marco normativo podría contribuir significativamente al empleo y el crecimiento: servicios a empresas, construcción, sector manufacturero, sector inmobiliario, transporte, venta al por mayor y venta al por menor. Los demás sectores (educación, ocio, salud y servicios sociales, servicios de red distintos del transporte, administración pública, turismo y otros servicios y actividades) se deberán incluir en el segundo grupo.

Paralelamente, la Comisión pondrá en marcha un estudio durante el primer semestre de 2014 (véase el punto 2.5). La Comisión también seguirá implicando a las partes interesadas y consultando a las profesiones mediante la organización de seminarios anuales, como ya hizo en junio de 2013.

Una vez concluida la evaluación mutua para cada grupo de sectores, se invitará a los Estados miembros a presentar **planes de acción nacionales**, que podrán incluir medidas ya en aplicación. Deberán determinarse las medidas más apropiadas para cada profesión regulada, incluyendo las siguientes opciones:

- mantener la regulación actual del acceso a la profesión, indicando si se han eliminado o revisado otros tipos de regulación del ejercicio de la profesión;
- modificar la normativa existente, bien a través de la revisión de los requisitos de cualificación, por ejemplo, mediante la reducción de la duración del programa de formación o de prácticas, bien mediante la limitación del alcance de las actividades reservadas, por ejemplo, reservando solo las actividades relacionadas con conocimientos específicos o con riesgos mayores;

- sustituir la actual forma de regulación por otro sistema capaz de garantizar la calidad de los servicios, por ejemplo, la protección del título o un sistema de certificación voluntario supervisado por las autoridades públicas; o
- derogar la regulación en vigor.

Cuando los Estados miembros reciban solicitudes de nuevas regulaciones de las profesiones, los planes de acción deben contener criterios claros y transparentes con los que se examinarán dichas solicitudes.

Con objeto de facilitar el proceso, la Comisión propone proceder en tres fases con calendarios precisos y facilitar información puntual a los Estados miembros en cada fase.

4.1 Primera fase: Cartografía de las profesiones en cada Estado miembro

A partir de noviembre de 2013, los Estados miembros deben comprobar la información ya disponible en la base de datos de las profesiones reguladas de la Comisión y proporcionar todos los datos adicionales necesarios, incluida la protección de los títulos y las actividades profesionales que deben ser objeto de una certificación obligatoria. En los casos en que una certificación obligatoria tenga su origen en una Directiva UE (por ejemplo, en el sector de los transportes por carretera), los Estados miembros deben notificar a la Comisión el instrumento UE de que se trate. Los Estados miembros deben presentar una descripción de las actividades reservadas a cada profesión regulada. La base de datos de las profesiones reguladas deberá estar completa antes de febrero de 2014.

En marzo de 2014, la Comisión tiene prevista la publicación de un **Mapa Europeo de las Profesiones Reguladas**.

4.2 Segunda fase (de noviembre de 2013 a abril de 2015): análisis, evaluación y planes de acción nacionales para el primer grupo de sectores

Entre noviembre de 2013 y mayo de 2014, los Estados miembros deberán llevar a cabo un análisis detallado de las profesiones del primer grupo. A partir de junio de 2014, la Comisión organizará reuniones para que los Estados miembros procedan a intercambiar los resultados de sus análisis nacionales. Todos los Estados miembros tendrán la posibilidad de formular observaciones sobre la evolución y las conclusiones iniciales procedentes de otros Estados miembros.

Se invitará a los Estados miembros a tener en cuenta las conclusiones que la Comisión presente en su informe anual de integración del mercado único (junto con un informe de evaluación más detallado) en noviembre de 2014.

El proceso de análisis y evaluación mutua debería permitir a cada Estado miembro preparar **informes iniciales sobre las profesiones incluidas en el primer grupo antes de abril de 2015**, indicando las medidas que hayan tomado o se propongan tomar. Las conclusiones de estos informes deben articularse con programas nacionales de reforma (PNR) que se presentarán al mismo tiempo también como parte del Semestre Europeo. Estas conclusiones también se podrían considerar en el contexto de la preparación de las recomendaciones específicas por país de 2015.

4.3 Tercera fase (de junio de 2014 a enero de 2016): análisis, evaluación y planes de acción nacionales para el segundo grupo de sectores

Debe seguirse el mismo procedimiento utilizado para el primer grupo de sectores. La Comisión presentará las conclusiones detalladas en su informe anual de integración del mercado único, así como un informe de evaluación más detallado en noviembre de 2015. Los Estados miembros deben presentar un **segundo informe, antes de enero de 2016**, indicando las medidas que hayan tomado o se propongan tomar. De nuevo, las conclusiones para estos sectores podrían tenerse en cuenta para el Semestre Europeo de 2016.

En **junio de 2015 y en marzo de 2016**, la Comisión propondrá las medidas correctoras de seguimiento que pudieran ser necesarias a la luz de los planes de acción recibidos de los Estados miembros en junio de 2015 y en enero de 2016. Estas actividades pueden incluir, entre otras, la puesta en marcha de procedimientos de infracción cuando se mantengan requisitos nacionales discriminatorios o desproporcionados.

5. CONCLUSIÓN

La transparencia y la evaluación mutua de las profesiones reguladas deberían conducir a la modernización de los marcos nacionales que limitan el acceso a las profesiones. Los resultados deberían favorecer la movilidad de los profesionales en el mercado único, contribuir a la creación de nuevos puestos de trabajo en los sectores profesionales interesados, mejorar la competitividad de estos últimos y de los sectores conexos y crear nuevas oportunidades de crecimiento.

La Comisión espera que los Estados miembros participen plenamente en este ejercicio, dedicando los recursos suficientes para participar en el análisis y la evaluación mutua de las regulaciones nacionales. La Comisión es consciente de la envergadura del trabajo necesario a nivel nacional y está dispuesta a ayudar en la medida de lo posible.

ANEXO I

Diferentes enfoques en la regulación de actividades profesionales

1. Profesiones reguladas relacionadas con actividades reservadas

El enfoque más común consiste en reservar el derecho al ejercicio de determinadas actividades a los profesionales cualificados mediante leyes o regulaciones nacionales. Los propios Estados miembros establecen el conjunto de actividades profesionales que a su juicio requieren una cualificación específica. Por ejemplo, las actividades relacionadas con el diseño de edificios están reservadas exclusivamente a los arquitectos en muchos Estados miembros.

Los requisitos de cualificación y el alcance de las actividades reservadas están generalmente controlados por una autoridad pública a nivel nacional o regional. En algunos casos, esta competencia se delega en organismos profesionales (órdenes, cámaras, colegios) que tienen funciones organizativas y disciplinarias y son responsables del desarrollo y la aplicación de un código deontológico.

Para superar las posibles barreras creadas por las regulaciones nacionales, se ha puesto en marcha un sistema de reconocimiento mutuo de las cualificaciones en la UE. La Directiva 2005/36/CE se aplica a los profesionales cualificados en un Estado miembro (independientemente de que la profesión esté o no regulada en ese país) que deseen establecerse o prestar servicios en otro Estado miembro en el que la profesión esté regulada.

2. Actividades profesionales reguladas mediante certificación obligatoria

El acceso a actividades profesionales que requieren conocimientos específicos de normas o procesos técnicos puede estar sujeto a una certificación obligatoria a nivel nacional. En algunos casos, esta obligación se deriva de la legislación de la UE. La principal diferencia entre este enfoque y las reservas de actividad descritas anteriormente es que el requisito de cualificación no está ligado exclusivamente a una profesión como tal. El ejercicio de una serie limitada de actividades técnicas específicas depende de la posesión de un certificado que podría ser obtenido por los miembros de diferentes profesiones.

Un ejemplo lo constituye la legislación de la UE en el ámbito de los gases fluorados¹⁷. Esta legislación prevé la certificación obligatoria de las empresas y del personal que trabaja con los equipos fijos de refrigeración, aire acondicionado y bombas de calor. A nivel de la UE, se ha desarrollado legislación similar para determinadas categorías de conductores de tren¹⁸ y para determinadas categorías de conductores profesionales que ejercen su actividad en el transporte por carretera¹⁹.

En todos estos casos, la legislación de la UE define los requisitos mínimos de formación. En ocasiones define las condiciones y los procedimientos para el reconocimiento de los certificados expedidos en otros Estados miembros. Además, si estos regímenes de certificación se basan en una acreditación de conformidad con el Reglamento (CE) n° 765/2008, los demás Estados miembros están obligados a reconocer dichos certificados. Sin embargo, si este no es el caso, o si no se especifican las condiciones

¹⁷ Reglamento (CE) n° 842/2006; Reglamento n° 303/2008 de la Comisión.

¹⁸ Directiva 2007/59/CE.

¹⁹ Directiva 2003/59/CE.

precisas para el reconocimiento, la Directiva 2005/36/CE establece el marco necesario para el reconocimiento.

3. *Títulos profesionales protegidos*

Otro enfoque consiste en la regulación del acceso a los títulos profesionales. En este caso, el uso de un título profesional requiere una cualificación específica, pero la actividad vinculada a la profesión no está reservada a los titulares de dicho título: cualquier persona puede ejercer las actividades, siempre que no utilice el título. Por ejemplo, el título profesional de «ingeniero» esté protegido por la ley en Alemania y solo puede obtenerse a través de la titulación académica en ingeniería o ciencias naturales.

Algunas organizaciones profesionales tienen la facultad exclusiva, otorgada por las autoridades públicas, de expedir títulos profesionales [por ejemplo, organismos profesionales reconocidos por decreto (*incorporated by charter*) en el Reino Unido].

Un título profesional protegido garantiza a los consumidores y los empleadores de que el titular cumple los requisitos específicos en materia de cualificaciones, si bien los primeros siguen siendo libres de contratar profesionales que no posean el título.

4. *Sistemas de certificación voluntarios*

Las profesiones que no están reguladas por ley recurren a menudo a los sistemas de certificación voluntarios. Sus objetivos principales son demostrar la competencia profesional, garantizar la calidad de los servicios e informar a los consumidores, a falta de regulación. El artículo 26 de la Directiva Servicios²⁰ promueve el desarrollo de los sistemas de certificación y de etiquetas de calidad que permitan evaluar la competencia de los prestadores de servicios y garantizar un alto nivel de calidad del servicio.

Algunos sistemas de certificación son elaborados por organismos reguladores designados por los poderes públicos (por ejemplo, el consejo de la peluquería en el Reino Unido). Sin embargo, la gestión de este tipo de sistemas de certificación puede generar costes importantes para las partes interesadas.

Existe una tendencia creciente entre las asociaciones profesionales a desarrollar sus propios sistemas de certificación y, en algunos casos, a supeditar el ingreso en las mismas a la certificación previa del futuro miembro.

Italia adoptó en 2012 una nueva ley sobre la organización de las profesiones no reguladas que introducía la posibilidad de constituir asociaciones profesionales y promover la autocertificación voluntaria de los profesionales que ejercen actividades no reguladas. La autocertificación se basará en normas técnicas nacionales que definen las competencias requeridas para la práctica de la profesión.

La finalidad de estas prácticas es mejorar la transparencia de las actividades profesionales para los consumidores y asistir a estos últimos en la elección entre los distintos prestadores de servicios. No obstante, si estos sistemas de certificación no se basan en una acreditación de conformidad con el Reglamento (CE) n° 765/2008, no hay ningún control de su calidad o funcionamiento. Además, pueden originar obstáculos prácticos al acceso a actividades profesionales. Por ejemplo, podrían favorecer el desarrollo de asociaciones profesionales dominantes que conduzcan al aislamiento de los prestatarios procedentes de otros países: aunque el acceso a las actividades profesionales podría no estar restringido por ley, la certificación se convertiría en una necesidad en el

²⁰ Directiva 2006/123/CE.

mercado; al tiempo que, en ausencia de la regulación estatal, el sistema de reconocimiento previsto en la Directiva 2005/36/CE no sería aplicable.

ANEXO II

