

RELACIONES INTERNACIONALES



BOLETÍN *EUROPA AL DÍA*

PAQUETE DE MEDIDAS DE LA COMISIÓN EUROPEA

Test de Proporcionalidad

Nº 461
Marzo 2017

PAQUETE DE MEDIDAS DE LA COMISIÓN EUROPEA

Test de Proporcionalidad

El pasado día 10 de enero, la Comisión Europea presentó un paquete de medidas como parte del plan de trabajo establecido en la Estrategia para el Mercado Único.

Las cuatro iniciativas concretas adoptadas fueron las siguientes:

1. Una nueva tarjeta electrónica europea de servicios
2. **Evaluación de la proporcionalidad de las normas nacionales sobre los servicios profesionales**
3. Mejora de la notificación de los proyectos de legislación nacional sobre servicios
4. Orientaciones sobre las reformas nacionales de la reglamentación de las Profesiones

La Comisión Europea ha invitado y animado a los Estados miembros a que evalúen si los para el ejercicio de las profesiones, cumplen los objetivos nacionales de política pública.

Con estas medidas, se quiere conseguir un mercado interior en que se desarrolle políticas que generen crecimiento y empleo como parte central de la agenda política.

Teniendo en cuenta que falta requisitos armonizados a escala de la UE, cada Estado decide si es necesario intervenir e imponer normas y restricciones al acceso a una profesión o su ejercicio, siempre que se respeten los principios de no discriminación y proporcionalidad. Cada Estado miembro ha ido introduciendo progresivamente diferentes regulaciones que reflejan tradiciones arraigadas. No obstante, una regulación inadecuada puede suponer una serie de cargas para los profesionales, las empresas y los consumidores como los requisitos de cualificación desproporcionados, si se aplica sin discriminación alguna, la nacional de las profesiones y cualquier requisito relativo a las cualificaciones pueden obstaculizar o hacer menos atractivo para los ciudadanos.

En 2013, la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, fue modificada por la Directiva 2013/55/UE con vistas a modernizar el ejercicio de transparencia y evaluación mutua entre los Estados miembros de todas sus profesiones.

En aplicación de dicha Directiva 2006/123/CE de servicios del mercado interior en los Estados miembros, la única organización médica nacional que se ha visto afectada por la Directiva de servicios es la española. Las organizaciones médicas nacionales de otros países de la UE han visto reforzada su posición gracias a la legislación europea. Tienen acceso al IMI, comparten competencias con los Ministerios nacionales y en algunos casos los Ministerios de Sanidad han delegado las funciones de reconocimiento de títulos en la Organización Médica correspondiente.

Los Estados miembros han adoptado Planes de Acción (PAN) que comunicaron a la Comisión sin embargo España es uno de los siete Estados que aún no lo ha hecho. Como en otras ocasiones el Consejo General de Colegios Oficiales de España ha reiterado su opinión al respecto de la necesidad de dicho PAN así como de la Ley de Servicios y Colegios Profesionales todavía inexistente en España y también su posición firme y argumentada en contra de la desproporcionada intervención del Ministerio de Economía y Competitividad en ámbitos que no son los propios de su competencia.

La Comisión anunció en la Estrategia para el Mercado Único una iniciativa para el establecimiento de un test de proporcionalidad, que los Estados miembros deben utilizar antes de adoptar o modificar sus normativas nacionales reguladoras de las profesiones.

La UE facilitaría de manera significativa la obligación de los Estados miembros de cumplir con el principio de proporcionalidad y garantizaría que éstos aplicaran el test de proporcionalidad de manera equivalente en todos los niveles de la regulación.

El hecho de que la mayoría de las evaluaciones de proporcionalidad carecieran de una fundamentación adecuada, sugiere un problema subyacente en cuanto al modo en que se evalúa la necesidad de regulación y sus efectos en un contexto más amplio.

La heterogeneidad del análisis actual de la regulación de las profesiones en toda la Unión incide negativamente en la prestación de servicios y en la movilidad de los profesionales.

Los principales objetivos de la acción, es introducir mayor claridad en los criterios aplicables, reforzar la fiabilidad, la transparencia y la comparabilidad en todos los Estados miembros y garantizar que las normas se apliquen de igual manera, para evitar sobrecargar y fragmentar el mercado único, podrán lograrse de manera más satisfactoria a escala de la UE, en virtud de su dimensión común a toda la Unión, aplicado por todos los Estados miembros y de forma comparable.

Hay que subrayar que la Estrategia para el Mercado Único quiere generar crecimiento y empleo, garantiza la libre circulación de profesionales, mejorar el entorno empresarial y ofrecer más posibilidades de elección a los consumidores.

En este sentido, la Unión Europea desea actuar en el ámbito de la regulación de las profesiones con el fin de alcanzar los objetivos del mercado interior, también debería actuar únicamente en los casos en los que los objetivos de la acción propuesta no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por lo tanto, puedan alcanzarse mejor a nivel de la Unión.

Según la Comisión Europea, la acción emprendida por los Estados miembros por separado no garantizará un marco jurídico coherente en la UE a la hora de evaluar la proporcionalidad de la regulación nacional y abordar los problemas a los que se enfrentan las autoridades nacionales.

Casi tres años después de la introducción de la evaluación mutua, aún no se ha remitido un tercio de los test de proporcionalidad, y en alrededor del 70 % de las recibidas se concluyó que debía mantenerse la situación reglamentaria a pesar de las deficiencias del test de proporcionalidad que las acompañaba. En el marco de la Estrategia de Mercado Único se anunciaron medidas encaminadas a introducir un text de proporcionalidad ex ante a la hora de reformar la regulación de los servicios profesionales.

La misma Directiva sobre las cualificaciones profesionales exige que los Estados miembros evalúen la proporcionalidad de sus regulaciones, pero no ofrece un conjunto común de criterios para realizar dicha evaluación o evitar que se adopten medidas desproporcionadas.

Hay que tener en cuenta que los servicios profesionales sigue siendo prerrogativa de los Estados miembros. Cada Estado miembro decide si debe imponer normas y restricciones al acceso a una profesión, siempre que se respeten los principios de no discriminación y proporcionalidad.

Ello conlleva la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre proporcionalidad pero deja en manos de los Estados miembros la decisión sobre qué y cómo regular,

decisión que debe basarse en datos empíricos tras la realización de una evaluación exhaustiva, transparente y objetiva; así mismo, establece la obligación de los estados miembros de realizar una evaluación de proporcionalidad ex ante. A través de pruebas cualitativas y /o cuantitativas. También incluye un intercambio de información entre autoridades competentes que permita al Estado miembro que pretende reformar una profesión recabar información sobre la experiencia de otros Estados miembros.

La regulación está justificada e incluso es bienvenida en lo que se refiere a la salud y la seguridad en palabras de la Comisión Europea. Es ella la que tiene por objetivo aclarar los criterios mínimos mediante la creación de un marco transparente y previsible para que los Estados miembros evalúen la proporcionalidad antes de adoptar nuevas normativas.

La acción por separado de los Estados no garantiza un marco jurídico coherente en la UE ni da respuesta a los problemas a los que se enfrentan las autoridades nacionales, por ello estima que los objetivos de la acción podrían lograrse de manera más satisfactoria a nivel de la UE.

Se barajó otro instrumento de regulación pero se optó por la Directiva ya que la Comisión quiere garantizar que los Estados apliquen la prueba de manera equivalente con el fin de evitar la fragmentación del mercado único, los países de la UE disponen de un amplio margen de mejora en la generación de crecimiento y empleo mediante el aumento de la transparencia de sus profesiones reguladas.

Es por tanto una nueva Directiva que ofrece a los Estados miembros cierta flexibilidad en cuanto a su transposición y aplicación, si bien la decisión sobre si se debe regular una profesión y el modo de hacerlo sigue siendo competencia suya, la regulación debe cumplir los principios de justificación, proporcionalidad y necesidad.

La evaluación mutua realizada por los Estados miembros, en colaboración con la Comisión, en el período 2014-2016 reveló la heterogeneidad del análisis de las medidas reguladoras y la falta de claridad en los criterios que deben utilizarse en las evaluaciones de la proporcionalidad. La conclusión es que, en su forma actual, las evaluaciones de la proporcionalidad realizadas a escala nacional y basadas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y en los enfoques nacionales no liberan todo su potencial para aportar valor añadido a la realización del mercado único.

Sin embargo existen voces contrarias ya que tal como está planteada la directiva es inadecuada como instrumento normativo ya que, según los más críticos, el principio de proporcionalidad es un principio general del derecho por lo que no

debe ser positivizado sino que debería corresponder al legislador y a los tribunales su interpretación.

Se estima que tras algunos análisis jurídicos sobre su legalidad no parecen arrojar conclusiones que permitan una oposición marcada en ese sentido. Imponer el text de proporcionalidad es viable pero no el contenido o su aplicación.

También abogan porque todo test de proporcionalidad debería efectuarse previamente a la desregulación y a la regulación, de forma que aquellas medidas que sean vigentes, de carácter regulatorio, deben de ser evaluadas para determinar si son justificadas o no.

Posicionamiento de la Organización Médica Colegial

La Organización Médica Colegial (OMC) ha enviado a la Comisión Europea unas consideraciones sobre la propuesta de dicha directiva de la Comisión Europea relativa a la aplicación del test de proporcionalidad con carácter previo a la adopción de nuevas regulaciones (o desregulaciones) de las profesiones.

Desde el punto de vista de la corporación, los objetivos de la acción, entre ellos, la fiabilidad y la comparabilidad de las evaluaciones de proporcionalidad, se podrían lograr con mayor éxito en el ámbito de la Unión a través de la introducción de un mecanismo de evaluación común europeo, promulgado por todos los Estados miembros de forma similar en virtud de su escala y efectos.

Al proporcionar un conjunto de criterios comunes en cuanto al método que los Estados miembros tienen que utilizar para llevar a cabo pruebas de proporcionalidad, se aseguraría de que las normas se aplican de igual manera por sectores profesionales de todas las autoridades nacionales.

El posicionamiento de la OMC parte de que se ha de mantener el sistema actual de proporcionalidad de la regulación de las profesiones, dotándole de una mayor agilidad del proceso, además de implementar protocolos ágiles y asegurar al mismo tiempo que se exigen los requisitos para completar competencias.

Al respecto, la corporación médica considera que los requisitos establecidos por la legislación española para el ejercicio de la profesión médica y sus especialidades, tanto en el ámbito público como en el privado (título profesional exigido, registro de colegiación profesional médico, régimen de garantías, código de conducta...), no son discriminatorios en absoluto, ni suponen barrera alguna. Están en consonancia con los principios de derecho de establecimiento y libre circulación y prestación de servicios que contempla al respecto la Directiva 93/167CEE

modificada por la Directiva 2005/36/CE, y protegidos por nuestra propia legislación nacional.

Recuerda que las razones fundamentales relacionadas con el interés general de la colegiación médica se centran en asegurar la competencia del profesional, de acuerdo con su titulación específica, seguridad pública, salud pública y protección de los consumidores y usuarios de los servicios (seguridad), prevención del fraude (intrusismo profesional) , y asegurar que el profesional no ha cometido ninguna negligencia, ni está penalizado en su país de origen, y desempeña su trabajo en las mejores condiciones de aptitud psico-física.

También se exige un título registrado adecuadamente en su Colegio Profesional, el alta en la colegiación médica, observancia de los estatutos colegiales médicos y el cumplimiento de lo establecido en el Código de deontología y ética Médica (CDM 2011).

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/COM-2016-822-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>
