

Bruselas, 10.1.2017
COM(2016) 820 final

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

**relativa a las recomendaciones para la reforma de la regulación de los servicios
profesionales**

{SWD(2016) 436 final}

I. Regulación de los servicios profesionales en su contexto

I.1. Contexto político

Un mercado interior más justo y profundo es una de las diez prioridades de la Comisión. El Consejo Europeo considera que *«La consecución de un mercado único más completo y justo será fundamental para crear nuevos puestos de trabajo, promover la productividad y asegurar un clima propicio a la inversión y la innovación»*¹.

En su Estrategia para el mercado único de bienes y servicios de 28 de octubre de 2015², la Comisión anunció que publicaría orientaciones para los Estados miembros sobre la necesidad de reforma de los servicios profesionales. Esta medida es una de las acciones y estrategias relativas al mercado único para las que el Consejo Europeo ha hecho un llamamiento a favor de una rápida aplicación de aquí a 2018³. El Parlamento Europeo respaldó la iniciativa de la Comisión en su Informe sobre la estrategia para el mercado único⁴.

La regulación de los servicios profesionales es una prerrogativa de los Estados miembros. Su objetivo es garantizar la protección de los objetivos de interés general. La manera concreta en que los Estados miembros regulan una profesión se deriva de una serie de factores, tales como: la importancia que otorga la sociedad a determinados objetivos de interés general que deben protegerse; la eficiencia de diferentes modalidades de control administrativo y judicial; la situación económica; la importancia económica relativa del sector para el país en cuestión y la fuerza de los intereses creados.

La combinación de estos factores y la evaluación de las políticas resultantes han dado lugar a la adopción de modelos reguladores diferentes. La existencia de distintos modelos no plantea ningún problema. El objetivo, por tanto, no consiste en imponer directa o indirectamente un determinado modelo regulador en toda la UE.

Sea cual sea el marco normativo elegido, la regulación crea obstáculos para el funcionamiento del mercado único y constriñe el potencial de crecimiento y creación de empleo en las economías de la UE. La supresión de estos obstáculos ofrece nuevas posibilidades y tiene un impacto positivo en la productividad y la competitividad de la economía de la UE. Independientemente del modelo que se aplique en cada país o región, donde se pueden eliminar o hacer más proporcionadas las restricciones, esta tarea debe emprenderse en beneficio de los ciudadanos, los consumidores y los profesionales. Para ello, resultará útil contar con la experiencia adquirida en otros Estados miembros sobre la mejor manera de proceder.

Pueden originarse obstáculos para el crecimiento y el comercio en restricciones aparentemente menos importantes, cuyos efectos acumulativos pueden ser perjudiciales. El

¹ Conclusiones del Consejo Europeo de 28 de junio de 2016 y de 20 y 21 de octubre de 2016. En sus Conclusiones de 24 y 25 de octubre de 2013, el Consejo Europeo ya destacaba la importancia de la evaluación mutua de las profesiones reguladas puesta en marcha por la Comisión y pedía que se acelerase su avance. Este ejercicio debe permitir determinar los obstáculos que aún dificultan el acceso a las profesiones en los Estados miembros, apreciar el efecto acumulativo de todas las restricciones impuestas a una misma profesión y sugerir medidas adecuadas.

² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas [COM(2015) 550 final] .

³ Véanse también las conclusiones del Consejo de Competitividad, de 29 de febrero de 2016, que acogen positivamente las orientaciones específicas para cada país publicadas de forma periódica sobre las profesiones reguladas, también en vista de su potencial para garantizar que la regulación de cada Estado miembro sea proporcionada, y subrayan la necesidad de asegurar un seguimiento eficaz y coherente. En sus conclusiones de 1 y 2 de marzo de 2012, el Consejo hizo hincapié en la importancia de avanzar en la mejora del reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales, reduciendo el número de profesiones reguladas y suprimiendo los obstáculos normativos injustificados.

⁴ 2015/2354(INI).

objetivo de la presente Comunicación no es solo ayudar a los Estados miembros en la eliminación de determinadas restricciones importantes injustificadas, sino también generar una sensibilización «virtuosa» en cuanto a la regulación por parte de los Estados miembros.

En la presente Comunicación, las recomendaciones de reforma abordan un amplio abanico de requisitos y lo hacen mediante un análisis comparativo que sigue el espíritu y el trabajo llevado a cabo en el ejercicio de evaluación mutua con los Estados miembros durante los últimos tres años⁵. Las recomendaciones tienen por objeto apoyar a los Estados miembros en la creación de un entorno normativo que favorezca el crecimiento, la innovación y la creación de empleo. No se limitan a los casos de violación del Derecho de la Unión, si bien alguno de los requisitos que se mencionan podría constituir tal violación.

Una serie de estudios recientes ponen de manifiesto que existe un considerable potencial sin explotar en el desarrollo de los servicios profesionales. Uno de estos estudios recientes del Banco Mundial sugirió que la productividad podría aumentar aproximadamente un 5 % si se redujeran los obstáculos a los servicios⁶. Otro estudio mostró que la entrada y la salida de empresas tiene un efecto significativo en la rentabilidad y la eficiencia de la asignación de recursos del sector de los servicios profesionales (jurídicos, de contabilidad, de arquitectura e ingeniería)⁷. Una evaluación de 2015 de la Comisión Europea sobre las repercusiones económicas de determinadas barreras en cuatro servicios empresariales (arquitectos, ingenieros, contables y abogados) confirmó un impacto económico significativo sobre la intensidad de la competencia, la rentabilidad del sector y la eficiencia de la asignación de recursos⁸.

Incluso más, debido a la naturaleza de la prestación de servicios, el sector mantiene estrechas interrelaciones con otros sectores económicos, como la industria manufacturera⁹. Dada la importancia del mercado de servicios de la UE en su economía global, el buen funcionamiento del mercado de servicios es un elemento clave para el interés particular de la Comisión en impulsar la creación de empleo, el crecimiento y la inversión.

La presente Comunicación identifica las posibilidades de mejora del entorno reglamentario de una serie de grupos del sector de los servicios profesionales con importancia económica. Se formulan recomendaciones de reforma para cada Estado miembro teniendo en cuenta el entorno reglamentario específico en vigor. Dados los diferentes enfoques reguladores, no todos los Estados miembros tienen la misma necesidad de revisar y modificar la regulación. En consecuencia, las recomendaciones difieren de un país a otro y puede que algunos Estados miembros no reciban recomendaciones para uno o varios servicios profesionales. Asimismo, algunas de las necesidades de reforma señaladas podrían tener consecuencias más graves e incluso consecuencias jurídicas en los casos en que se pueda demostrar una infracción de la legislación de la UE.

La Comisión supervisará la puesta en práctica de las recomendaciones de la presente Comunicación junto con los Estados miembros y propondrá, cuando proceda, medidas para abordar los obstáculos restantes. Estas pueden consistir, entre otras, en medidas destinadas a

⁵ Para obtener la descripción de este ejercicio, véase el apartado I.2 más abajo.

⁶ EU Regular Economic Report, otoño de 2016, Grupo del Banco Mundial.

⁷ «Product Market Review 2013 — Financing the Real Economy», European Economy 8/2013, Comisión Europea.

⁸ <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405?locale=en>.

⁹ Véase, por ejemplo, Fernández Corugedo, E. y Pérez Ruiz, E., «The EU Services Directive: Gains from Further Liberalisation», FMI, documento de trabajo, 2014. Los resultados de este estudio se basan en el impacto de una mayor liberalización de la economía francesa. El estudio indica, en particular, que el aumento de la productividad total de los factores en los demás sectores de actividad empresarial (que incluyen principalmente los servicios a las empresas) podría tener importantes repercusiones en el conjunto de la economía.

garantizar el cumplimiento de la legislación en relación con posibles violaciones del Derecho de la Unión o propuestas legislativas para abordar exigencias gravosas que queden pendientes.

La presente Comunicación y sus recomendaciones de reforma complementan el más amplio Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de la Comisión, ofreciendo un análisis exhaustivo y en profundidad que abarca todos los Estados miembros en los sectores y grupos de profesiones seleccionados e identificando posibilidades concretas de reforma en estos sectores de todos los Estados miembros. Ofrece un enfoque más específico en un ámbito importante para las reformas estructurales y, cuando es pertinente, complementa y apoya el análisis de la Comisión y las recomendaciones específicas por país en el marco del Semestre Europeo.

1.2. Contexto jurídico

Los servicios profesionales constituyen un elemento muy importante en la economía de los Estados miembros y de la UE. Muchos de ellos realizan una contribución esencial para otros operadores del mercado y para la economía en su conjunto, y muchos de ellos son activos en ámbitos sensibles, que a menudo se caracterizan por la asimetría de la información y consideraciones relativas a unos objetivos políticos más amplios, como el funcionamiento del sistema judicial, la seguridad del ambiente construido, etc.

Corresponde a cada Estado miembro decidir si es necesario intervenir e imponer normas y restricciones relativas al acceso o al ejercicio de una profesión, siempre que se respeten los principios de no discriminación y proporcionalidad. Los Estados miembros determinan el objetivo de interés general que quieren proteger y eligen la mejor manera de alcanzarlo.

Las exigencias impuestas a los servicios profesionales han sido objeto de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que, aunque se apliquen sin discriminación alguna, las normativas nacionales de profesiones que incluyen requisitos relativos a las cualificaciones pueden obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales de los ciudadanos y las empresas de la UE que les garantiza el Tratado¹⁰. El Tribunal de Justicia declaró asimismo que el hecho de que un Estado miembro imponga normas menos rigurosas que las de otro Estado miembro no significa que las de este último sean desproporcionadas e incompatibles con el Derecho de la UE. Corresponde a los Estados miembros decidir si es necesario establecer restricciones a la actividad profesional en cada caso concreto teniendo en cuenta la totalidad del marco reglamentario.

En muchos casos, la regulación está justificada, por ejemplo, cuando se trata de cuestiones de salud y seguridad. Sin embargo, para que esta se adecúe a su finalidad, debe revisarse periódicamente a fin de tener en cuenta los cambios en el entorno, como la innovación técnica, la mejora de la educación de los clientes, etc. Las normas establecidas pueden que ya no sean las más adecuadas y pueden haber perdido su justificación debido a los avances tecnológicos, la evolución de la sociedad o los cambios en el mercado. Estos últimos también pueden crear la necesidad de respuestas normativas, por ejemplo, en el ámbito de la elusión y la evasión fiscales. Sin embargo, la respuesta adecuada no consiste necesariamente en la regulación de una profesión en concreto y puede ser más amplia, como las normas relativas a la obligación de información impuestas a cualquier intermediario en cuestiones fiscales.

¹⁰ Véanse el asunto histórico C-340/89 *Vlassopoulou*, el asunto C-313/01 *Morgenbesser* y el asunto C-345/08 *Pešla*.

Ya en 2013, se modificó la Directiva sobre cualificaciones profesionales¹¹ y se introdujo un ejercicio de transparencia y **evaluación mutua** en el que los Estados miembros comunicaron qué profesiones regulan y examinaron los respectivos obstáculos que limitan el acceso a determinadas profesiones¹². El objetivo de este ejercicio era analizar todas las profesiones reguladas en cada Estado miembro a fin de conseguir un entorno reglamentario proporcionado y adaptado a los objetivos reales de la protección de los intereses generales. En este contexto, se analizan una serie de profesiones como ejemplos para ilustrar diferentes enfoques reguladores entre los Estados miembros con el fin de obtener un mejor conocimiento y comprensión de las soluciones normativas en los servicios profesionales de otros Estados miembros¹³.

Una de las conclusiones de los debates del ejercicio de evaluación mutua es que las diferencias entre los conceptos reglamentarios como tales no indican necesariamente la necesidad de reformas. No obstante, aunque los objetivos de interés general que la regulación pretende proteger son similares, el nivel de regulación puede diferir tanto que plantea dudas sobre el motivo por el que el nivel de la intervención estatal es especialmente elevado en uno o varios países. Asimismo, pueden existir restricciones en Estados miembros que no regulan una profesión, por ejemplo, cuando los sistemas de certificación desempeñan un papel importante en el mercado.

El ejercicio de evaluación mutua culminó en la obligación para los Estados miembros de presentar **planes de acción nacionales** (PAN) a la Comisión a más tardar el 18 de enero de 2016 en los que se perfilaran y justificaran las decisiones adoptadas como consecuencia de este análisis para mantener o modificar las reglamentaciones profesionales¹⁴.

Hasta la fecha todavía hay siete Estados miembros, a saber: **Chipre, Grecia, Hungría, Irlanda, Malta, Eslovenia y España**, que no han comunicado sus PAN. Al examinar el contenido de los PAN presentados, el nivel de ambición es muy diferente: algunos Estados miembros describen un enfoque global para revisar la legislación o reformas específicas en determinadas profesiones, mientras que otros muestran una intención bastante limitada de acometer reformas. En el caso de algunos Estados miembros, las acciones mencionadas en su plan se refieren a medidas anteriores porque ya se habían sometido a un proceso de reforma, aunque esto no significa necesariamente que no haya margen para nuevas reformas. En otros casos, parece haber una falta de voluntad política para emprender un estudio serio y abierto de la situación actual.

La **Estrategia del mercado único** de la Comisión anuncia una serie de acciones¹⁵ para mejorar la regulación de las profesiones, a saber:

¹¹ Directiva 2005/36/CE, modificada por la Directiva 2013/55.

¹² La Comunicación de la Comisión, de 2 de octubre de 2013, [COM(2013)676] expone un plan de trabajo para mejorar la transparencia de las reglamentaciones nacionales de las profesiones a fin de evaluar y debatir la justificación y proporcionalidad de las normas vigentes (la evaluación mutua). A partir de 2014, este proceso obligaba a los Estados miembros a introducir, en primer lugar, todas las profesiones que regulaban en la base de datos de profesiones reguladas junto con todas las medidas reglamentarias que aplicaban para cada profesión notificada. A continuación, sobre la base de esa información, se les exigía que examinaran el impacto de estas medidas y estudiaran su valor en relación con la protección de intereses públicos legítimos.

¹³ Los informes elaborados después de estos debates se pueden consultar en http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/transparency-mutual-recognition_en.

¹⁴ El plan de acción nacional forma parte de las obligaciones jurídicas que los Estados miembros de la UE deben cumplir a la hora de transponer la Directiva sobre cualificaciones profesionales. No aportar ningún plan hace correr a los Estados miembros el riesgo de que se les incoen procedimientos por incumplimiento. Los planes de acción nacionales están a disposición del público (véase <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17943>).

¹⁵ El 22 de noviembre de 2016 se adoptaron medidas que incluían facilitar las operaciones transfronterizas de las empresas emergentes a través del portal digital único, véase http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3882_es.htm.

- un pasaporte o tarjeta de servicios;
- la mejora del procedimiento de notificación en virtud de la Directiva de servicios;
- orientación sobre las necesidades de reforma específicas por país y profesión;
- la introducción de un marco analítico para el análisis de la proporcionalidad («prueba de proporcionalidad»).

Las orientaciones sobre las recomendaciones de reforma y la prueba de proporcionalidad pueden considerarse complementarias: si bien la presente Comunicación pretende animar a los Estados miembros a que hagan ajustes concretos del marco normativo vigente de determinadas profesiones, la prueba de proporcionalidad tiene por objeto actuar preventivamente ofreciendo un conjunto de criterios generales para ayudar a los Estados miembros a realizar una evaluación exhaustiva de las justificaciones y las necesidades de la futura regulación de las profesiones en todos los sectores antes de adoptar nueva legislación o modificar sus normativas existentes. Tanto las recomendaciones de reforma como la prueba de proporcionalidad buscan perfeccionar los enfoques reguladores de los Estados miembros, sin dictarlos, sino asegurando unas mejores prácticas reglamentarias para garantizar que la regulación sea proporcionada y que se eviten las consecuencias económicas negativas.

Estas acciones constituyen las iniciativas que debe presentar la Comisión en virtud de los apartados 8 y 9 del artículo 59 de la Directiva sobre cualificaciones profesionales. La justificación de estas dos iniciativas fue refrendada por el Parlamento Europeo¹⁶ y el Consejo¹⁷ en 2016. En sus conclusiones de 29 de febrero de 2016, el Consejo acogió con satisfacción las orientaciones específicas para cada país en materia de servicios profesionales y destacó la necesidad de realizar evaluaciones más coherentes de la proporcionalidad de los requisitos reglamentarios relativos a las profesiones¹⁸.

I.3. Contexto económico

Un mejor funcionamiento del mercado único ofrece ventajas a los Estados miembros de la UE tanto a escala nacional como mundial. Todos los servicios constituyen el 71 % del PIB, que representa algo más de 10 billones EUR y el 68 % del empleo total, es decir unos 150 millones de personas¹⁹. Sin embargo, es ampliamente reconocido que todo el potencial de un mercado único de servicios sigue sin materializarse.

En la actualidad, según lo comunicado por los Estados miembros en la base de datos de profesiones reguladas, existen más de 5 500 profesiones reguladas en toda la UE²⁰. Se observan grandes variaciones entre países, que van desde Lituania, que comunicó solo 76, hasta Hungría con 545²¹. Sin embargo, estas cifras nos dicen muy poco sobre la intensidad (o

¹⁶ Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de mayo de 2016, sobre la estrategia para el mercado único.

¹⁷ Conclusiones del Consejo, de 29 de febrero de 2016, sobre *La Estrategia para el mercado único de bienes y servicios* de 29 de febrero de 2016.

¹⁸ Conclusiones del Consejo de 29 de febrero de 2016.

¹⁹ Fuente: Estadísticas de las contabilidades nacionales.

²⁰ Véase el mapa interactivo en la base de datos de profesiones reguladas de la UE para ver una representación visual de la regulación profesional en todos los países de la UE (https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/regulated-professions-database_en). La base de datos incluye información sobre las profesiones reguladas por la Directiva 2005/36/CE y muestra que unas 600 «profesiones genéricas» distintas están afectadas por la regulación profesional. Para cada profesión genérica generalmente existen muchas otras profesiones cubiertas por la terminología nacional. Ello se debe a que en cada profesión genérica existen varias subprofesiones, lo que eleva el número de profesiones reguladas en la UE a unas 5 500.

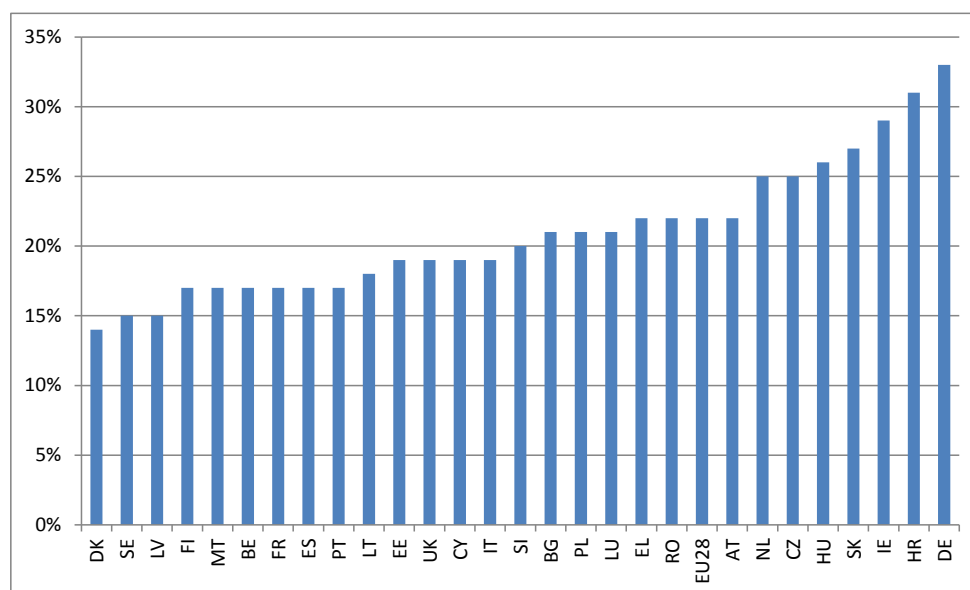
²¹ Base de datos de las profesiones reguladas de la UE, noviembre de 2016.

proporcionalidad) de la regulación, su impacto económico o las características de las personas afectadas por ella.

La regulación de los servicios profesionales tiene por objeto asegurar la protección de una serie de objetivos de interés general. Se han desarrollado muchos métodos y modelos, en función de las especificidades del mercado y las preferencias nacionales y políticas. La regulación tiende también a ser exhaustiva y abarca una amplia gama de cuestiones reglamentarias. Además, a menudo, contiene numerosas restricciones que van desde una exclusividad más o menos amplia del ejercicio de determinadas actividades (reservas de actividades)²² y la protección de los títulos profesionales²³ a la limitación de los modelos empresariales o de quien controla la propiedad o la gestión de las empresas que prestan los servicios profesionales. Aun en los casos en que tales regulaciones alcancen plenamente su objetivo político, es indudable que tienen un importante impacto económico.

Medir con precisión el impacto económico de la regulación de los servicios profesionales es difícil y, hasta hace poco, ni tan solo se disponía de cifras sobre la prevalencia y los efectos de la regulación profesional en el mercado laboral de la UE. En respuesta a esta falta de cifras, la Comisión contrató la realización de la primera encuesta representativa a escala de toda la UE con el fin de que proporcionara los datos necesarios para medir la prevalencia de las profesiones reguladas²⁴. Para realizar la encuesta, que se llevó a cabo durante el primer trimestre de 2015, se contactó con más de 26 600 ciudadanos europeos y se llegó a la conclusión de que el 22 % de los trabajadores europeos, o más de 47 millones de ciudadanos, están directamente afectados por la regulación. Su prevalencia varía en toda la Unión, del 14 % de los trabajadores en Dinamarca al 33 % en Alemania (véase el gráfico 1).

Gráfico 1: Porcentaje de profesiones reguladas del total de la población activa, 2015



Fuente: Encuesta de TNS, 2015.

²² El **concepto de actividades reservadas** no siempre hace referencia a las actividades reguladas por la ley. Una «reserva de actividades» podría estar implícita en cualquier requisito que reserve el ejercicio de una actividad de servicios a los titulares de una cualificación profesional específica.

²³ La **protección de títulos** se refiere a que la legislación confiere el derecho a tener un determinado título profesional (como abogado, arquitecto o guía turístico) a las personas que cumplan determinados requisitos, en la mayoría de los casos a los titulares de una cualificación determinada.

²⁴ M. Koumenta y M. Pagliero (2016), «Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU». Véase: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362>.

El análisis de los efectos económicos de la regulación pone de manifiesto que, en función de la profesión, podría haber entre un 3 y un 9 % más de personas trabajando en una profesión dada si los requisitos de acceso fueran menos estrictos. El estudio estima, asimismo, que la regulación supone una prima salarial global de aproximadamente el 4 %, pero con considerables variaciones en función de los sectores (hasta el 19,2 % en algunos ámbitos)²⁵, lo cual puede traducirse en unos precios más elevados de los servicios prestados a los consumidores. Esto se refleja en unas diferencias salariales significativas en todos los grupos profesionales y sugiere que la regulación mediante reservas de actividades puede falsear considerablemente los salarios relativos. Sugiere también que la regulación profesional contribuye a la desigualdad salarial en el mercado de trabajo europeo, lo que beneficia en particular a los ciudadanos que están en la parte alta de la distribución de la renta.

Además, una serie de estudios contratados recientemente por la Comisión revelan que hacer que la reglamentación fuera más proporcionada y adaptada a la realidad del mercado, por ejemplo, reduciendo las exigencias más restrictivas e injustificadas, se tradujo en una mejor dinámica del mercado, concretamente, generando más oportunidades de negocio, más empresas emergentes y nuevos servicios innovadores introducidos en el mercado por nuevos participantes²⁶. Asimismo, esto supondría ventajas para los consumidores en términos de unos precios más bajos como consecuencia de la disminución de las tasas de beneficio.

Por último, el análisis confirmó que rebajar los obstáculos daría lugar a un mejor comportamiento de los sectores caracterizado por una mayor eficiencia de la asignación de recursos²⁷. Estudios de caso de las reformas a escala nacional muestran el impacto que las reformas de las condiciones para el acceso y el ejercicio de profesiones reguladas pueden tener en el sector. En Grecia, las reformas se tradujeron en unos precios más bajos para los consumidores de servicios tales como los de las profesiones jurídicas, los contables y los asesores fiscales, que se liberalizaron con la reforma promulgada en 2011. El número de guías turísticos y los tasadores colegiados se duplicaron con creces en 2014, comparado con la media anual previa a la liberalización²⁸. En Polonia, la reforma de la regulación de los servicios jurídicos que tuvo lugar entre 2005 y 2014 ha llevado a un aumento de más del doble en el número de abogados y asesores jurídicos en actividad, junto con un aumento inferior a la media del precio de los servicios jurídicos. Del mismo modo, la reforma de las profesiones de agente de la propiedad inmobiliaria y gestor de la propiedad inmobiliaria se ha traducido en una creación neta de las empresas del sector²⁹.

I.4. Análisis y orientaciones: nuevo indicador del efecto restrictivo

Análisis y orientaciones para las profesiones de sectores económicos clave

La presente Comunicación y sus anexos proporcionan un análisis detallado de las regulaciones que se aplican a los arquitectos, los ingenieros civiles, los contables, los abogados, los agentes de la propiedad industrial, los agentes de la propiedad inmobiliaria y los guías turísticos. Estos siete grupos de profesiones se seleccionaron porque pertenecen a

²⁵ Las primas salariales y los altos márgenes de beneficio son un indicador común de ingresos monopolísticos, que a su vez dan lugar a unos precios elevados para los consumidores y a una falta general de competencia dentro de la profesión.

²⁶ The effects of reforms of regulatory requirements to access professions: country-based case studies http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8525&lang=en.

²⁷ Comisión Europea: «Servicios a las empresas: evaluación de las barreras y su impacto económico»; disponible en: https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis_en.

²⁸ «The effects of liberalisation of professional requirements in Greece», Athanassiou, E., Kanellopoulos, N., Karagiannis, R., Kotsi, A., Centre for Planning and Economic Research (KEPE), Atenas, 2015.

²⁹ Masior rojek, M., Masior, M., «The effects of reforms liberalising professional requirements in Poland», Escuela de Economía de Varsovia, 2016.

cuatro sectores clave de la economía (los servicios a las empresas, la construcción, el sector inmobiliario y el turismo). La movilidad en estas profesiones es relativamente elevada y están reguladas en la mayoría de los Estados miembros, si bien con normativas divergentes. Esto significa que existe un potencial significativo para reformas significativas y pertinentes desde el punto de vista económico.

Nuevo indicador sobre el efecto restrictivo de la regulación profesional

Se ha concebido un indicador sobre el efecto restrictivo de la regulación profesional con el fin de apoyar el análisis cualitativo de las barreras y tener en cuenta la carga acumulada de múltiples requisitos en lugar de centrarse en las medidas sin tener en cuenta sus ramificaciones más amplias. Este indicador ofrece una base objetiva y cuantificable para comparar los resultados obtenidos por los Estados miembros en los siete grupos de profesiones seleccionadas.

Los siguientes grupos de restricciones están cubiertas por el indicador del efecto restrictivo³⁰:

- 1) enfoque regulador: actividades exclusivas o reservadas compartidas y protección del título;
- 2) requisitos de cualificación: años de educación y formación, examen estatal obligatorio, obligaciones de desarrollo profesional permanente, etc.;
- 3) otros requisitos de entrada: afiliación obligatoria o registro en un organismo profesional, limitación del número de autorizaciones concedidas, otros requisitos de autorización, etc.;
- 4) requisitos de ejercicio: restricciones en materia de forma societaria, requisitos de participación en el capital, restricciones al ejercicio conjunto de profesiones, incompatibilidades de actividades, etc.

El indicador del efecto restrictivo se basa en parte en la evaluación de la Comisión de los obstáculos en los servicios a las empresas, publicado por primera vez en 2015³¹, pero va más allá, puesto que incluye también, por ejemplo, los requisitos de formación no cubiertos previamente, a fin de aportar una comprensión global comparativa de los diversos requisitos reglamentarios aplicados abarcando todos los aspectos, desde la educación y la formación, hasta las restricciones para el ejercicio de las profesiones y las incompatibilidades entre ellas. Incluye los mismos grupos de profesiones que la regulación del mercado de productos (PMR, por sus siglas en inglés)³² de la OCDE y añade, concretamente, los agentes de la propiedad industrial, los agentes de la propiedad inmobiliaria y los guías turísticos. A diferencia del indicador PMR de la OCDE, este indicador toma en cuenta el abanico de profesiones y actividades abarcadas que existen y que varían entre los Estados miembros en cada uno de los ámbitos cubiertos, contiene una ponderación de cada restricción referente a su impacto e incluye información actualizada procedente del ejercicio de evaluación mutua, haciendo un uso generalizado de la base de datos europea de profesiones reguladas. El nuevo indicador refleja, por tanto, los últimos cambios legislativos en los Estados miembros, como en el caso de la ley de crecimiento, actividad económica e igualdad de oportunidades de Francia, adoptada en 2015. Esto genera inevitablemente unos resultados que pueden diferir de las evaluaciones anteriores, que se basaban en el indicador PMR de la OCDE.

³⁰ Véanse las explicaciones detalladas en el anexo metodológico (Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, parte V).

³¹ Comisión Europea: «Servicios a las empresas: evaluación de las barreras y su impacto económico»; disponible en: https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis_es.

³² La última actualización del indicador PMR de la OCDE, cuyos orígenes se remontan a 1988, se llevó a cabo en 2013. Véase: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-2013-update-of-the-oecd-s-database-on-product-market-regulation_5js3f5d3n2vl-en.

Las restricciones no pueden analizarse por separado sin tener en cuenta los demás mecanismos que complementan o sustituyen la restricción específica. El enfoque global permite estimar el grado de restricción que tiene un marco reglamentario para los profesionales. Sin embargo, en esta fase, el indicador no revelará la existencia de obstáculos no reglamentarios o el papel que desempeñan determinadas leyes generales o mecanismos en vigor para proteger a los consumidores y los objetivos de interés público. Esta es la razón por la que el indicador viene acompañado de una evaluación cualitativa y un análisis que proporcionan información complementaria de la realidad sobre el terreno.

*Análisis econométrico: impacto económico de la regulación*³³

Un análisis econométrico realizado por la Comisión pone de manifiesto que, en el caso de los siete grupos de los servicios profesionales, unos menores niveles de restricciones normativas coinciden con unos mejores resultados económicos, en concreto unas rentas más bajas para los titulares y un mayor crecimiento del número de empresas.

El indicador puede utilizarse como herramienta de control para medir la evolución del nivel de restricción de la regulación a lo largo del tiempo. El análisis que sigue presenta, para cada grupo de profesiones, las puntuaciones obtenidas por el indicador a escala de la UE, según los registros de finales de noviembre de 2016. El documento de trabajo proporciona información más detallada para cada Estado miembro.

II. Análisis por profesión

Los siguientes apartados describen los distintos sectores analizados. Los conceptos y términos (nacionales) utilizados en relación con estos servicios profesionales varían y la organización y el alcance de las actividades de las diferentes profesiones de estos sectores suelen ser diferentes entre los Estados miembros y, por consiguiente, no siempre pueden compararse fácilmente. El análisis efectuado tiene en cuenta estas diferencias y funciona sobre la base de actividades cubiertas por un sector determinado en lugar de la denominación o definición nacional de una profesión en concreto. Esto afecta, en particular, a la ingeniería civil, en la que existe una gran variedad y número de subprofesiones, y a la contabilidad, que se organiza de manera muy diversa en los diferentes Estados miembros, no está regulada en varios de ellos o presenta una gran diferenciación entre diferentes profesiones con distintos ámbitos de actividad asignados a cada una de ellas.

La evaluación siguiente se basa principalmente en los siguientes elementos:

- la información facilitada por los Estados miembros a través de la base de datos de profesiones reguladas;
- los informes del sector para que se debata en el marco del ejercicio de evaluación mutua;
- investigación adicional de la Comisión sobre la legislación nacional.

Esta información se ha comprobado y comentado con los Estados miembros en diversas ocasiones. Asimismo, tiene en cuenta las quejas o comentarios recibidos de las partes interesadas en relación con las restricciones que afrontan.

Cada análisis contiene una visualización gráfica del indicador del efecto restrictivo. Esta información debe leerse conjuntamente con el análisis descriptivo que se proporciona para cada profesión. El indicador pretende captar la intensidad relativa de la regulación en vigor

³³ Véase la sección VI del Documento de los Servicios de la Comisión adjunto a la presente Comunicación.

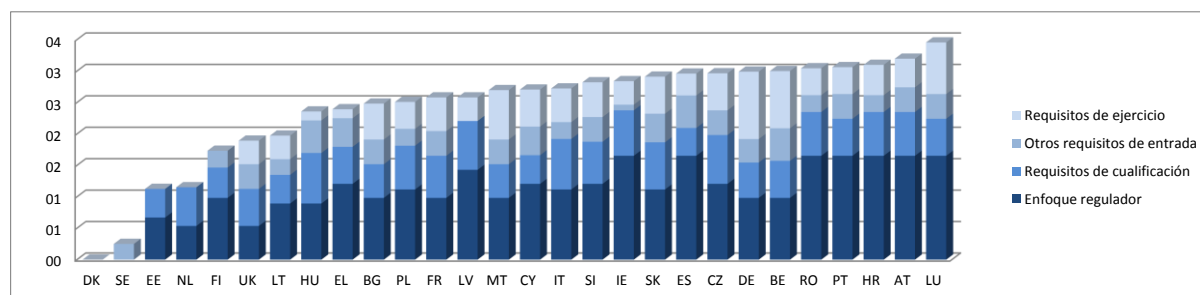
para cada una de las profesiones en cada Estado miembro. Los obstáculos no reglamentarios no se reflejan en el indicador. No obstante, se reflejan en la descripción cualitativa en la medida de lo posible y en función de la información de que disponga la Comisión. Por lo tanto, no existe necesariamente una correlación absoluta entre la puntuación que aporta el indicador y las recomendaciones de reforma.

Sobre la base de las recomendaciones anteriores, los Estados miembros deberían reevaluar y reconsiderar las restricciones impuestas a los prestadores de servicios y la regulación de los sectores profesionales seleccionados, y considerar, en particular, el efecto acumulativo de los distintos niveles de medidas reglamentarias. Algunas de las recomendaciones se refieren a todos los Estados miembros, mientras que otras se dirigen a los Estados miembros que no regulan una profesión, pero en los que se ha identificado el riesgo de que se creen nuevos obstáculos.

II.1. Arquitectos

La profesión se centra en la planificación, el diseño y la revisión de la construcción de edificios y el espacio circundante. Por tanto, la protección y seguridad pública, la protección de los destinatarios de los servicios y el medio ambiente son las razones citadas con más frecuencia para la regulación de esta profesión, señalando los riesgos de una construcción deficiente. Al examinar toda la información recopilada en el marco de la presente Comunicación, se observan grandes diferencias entre los enfoques de los objetivos comunes.

Gráfico 2: Indicador del efecto restrictivo: arquitectos



Fuente: Comisión Europea, noviembre de 2016.

El gráfico 2 muestra la posición relativa de los Estados miembros en términos de grado de restricción para el acceso y el ejercicio de la profesión de arquitecto, de acuerdo con el nuevo indicador del efecto restrictivo desarrollado por la Comisión.

La formación de los arquitectos se ha armonizado en gran medida, de forma que las cualificaciones pueden beneficiarse del reconocimiento automático en virtud de la Directiva sobre cualificaciones profesionales. Los requisitos mínimos armonizados con arreglo a la Directiva son cinco años de estudios o cuatro años de estudios junto con una formación práctica de dos años³⁴. En realidad, además de la formación universitaria mínima de cinco años, la mayoría de los Estados miembros exige seguir períodos de formación práctica o experiencia profesional con el fin de poder acceder a la profesión (por ejemplo, **Austria**: cinco años de educación más tres años de formación práctica; **Chequia**: cinco más tres; **Rumanía**: seis más dos; **Eslovaquia**: seis más tres; **Eslovenia**: cinco más tres). El período de formación que se aplica más comúnmente es de un total de siete años con un modelo de cinco más dos. En quince países se exige también un examen estatal.

³⁴ Que debe aplicarse junto con los resultados de aprendizaje que se describen en el artículo 46 de la Directiva.

En contraste con los otros Estados miembros, que estipulan que solo los profesionales cualificados con las debidas autorizaciones, certificados o registros en un organismo competente pueden ejercer legalmente la arquitectura, **Dinamarca, Estonia, Finlandia y Suecia** no regulan la profesión como tal, sino que se basan en otros controles de competencias dentro del entorno de la construcción³⁵. Las diferencias entre los dos modelos pueden ser menos importantes de lo que podría parecer cuando los países que no regulan su actividad utilizan la certificación de competencias de los arquitectos, la evaluación *ad hoc* de competencias o la experiencia caso por caso como condición para que los arquitectos presten servicios específicos (por ejemplo, la presentación de proyectos o permisos de construcción).

La mayor variación entre los Estados miembros se produce en las reservas de actividades. Como también sucede con los ingenieros civiles, se pueden formular reservas repartidas en diferentes normativas y reglamentos, que pueden abarcar normas relativas a la construcción, la restauración, la protección cultural, la eficiencia energética y otras.

En los casos en que las actividades están reservadas, estas tienden a ser compartidas con otras profesiones relacionadas, en particular, con los ingenieros civiles. Si bien el **Reino Unido** y los **Países Bajos** se basan exclusivamente en la protección del título de los arquitectos sin ninguna reserva, **Austria, Croacia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Rumanía y España** reservan una amplia variedad de actividades además de proteger el título, como:

- el diseño arquitectónico y la planificación, la realización de estudios de viabilidad;
- el examen del diseño y la documentación conexas;
- la preparación, presentación, firma del control técnico y la conformidad reglamentaria o la documentación relacionada con permisos o la certificación de los proyectos;
- la gestión del coste de la construcción, el seguimiento de la construcción y la ejecución;
- el diseño de la planificación territorial urbana.

Polonia y Eslovaquia también reservan muchas actividades pero sin protección del título. **Bulgaria** reserva a los arquitectos o ingenieros la elaboración de planes de ordenación territorial y proyectos de inversión, así como la presentación de estos documentos y planes a las autoridades competentes. **Alemania** reserva la elaboración de documentos para las solicitudes de permisos de construcción, una actividad considerada por algunos como la más importante, a los arquitectos e ingenieros en todos los Estados federados³⁶. **Irlanda** es un ejemplo de cambios recientes: partiendo de la no regulación antes de 2007, el país ha introducido desde entonces la protección del título junto con reservas de actividades.

En cuanto a las diferencias en la acumulación de medidas adicionales, la intensidad reglamentaria comienza a diferir:

En primer lugar, **Austria, Chipre, Estonia, Finlandia, Hungría, Malta** y los **Países Bajos** no aplican requisitos de seguros, mientras que **Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chequia, Francia, Alemania, Italia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Portugal, Eslovaquia, España, Rumanía, Polonia** y el **Reino Unido**, sí los aplican.

³⁵ En Estonia, por ejemplo, para realizar determinadas actividades profesionales se requiere un certificado profesional (es decir, un certificado de un determinado nivel expedido por la autoridad de cualificaciones).

³⁶ La variación de la regulación en todos los Estados federados de Alemania hace referencia no solo a las reservas, sino también a la participación en el capital o los requisitos de experiencia profesional previa. Además, en el ámbito regional se exige el registro, que varía en consecuencia.

En segundo lugar, dieciséis Estados miembros imponen restricciones relativas a la forma societaria y a la participación en el capital y todos ellos, salvo **Austria, Chipre y Malta**, lo hacen además de los requisitos en materia de seguro. **Bélgica, Chipre y Rumanía** cuentan con restricciones particularmente duras sobre la forma societaria o la participación en el capital. Por ejemplo, **Chipre** exige que el 100 % de la participación en el capital sea de profesionales y no permite la prestación de servicios de arquitectura a través de sociedades anónimas. **Bélgica** exige que los arquitectos posean el 60 % de las acciones y los derechos de voto, mientras que **Malta** restringe las formas societarias, pero también exige una participación del 100 %. **Rumanía** obliga a que las empresas pertenezcan únicamente a arquitectos; pero permite la creación de empresas de diseño comercial cuyo principal objeto de actividad sea el diseño arquitectónico, con la condición de que dicha empresa cuente como mínimo con un arquitecto. **Austria, Chequia, Francia, Alemania, Eslovaquia y España** exigen que los profesionales cuenten con al menos el 50 % de las acciones.

Por otra parte, en **Austria**, el ámbito exclusivo de actividad de las empresas de arquitectura debe ser la prestación de servicios de arquitectura, lo que limita considerablemente la posibilidad de realizar actividades conjuntas con otras profesiones.

Unos quince Estados miembros imponen el desarrollo profesional permanente (DPC), pero adoptan una amplia variedad de enfoques: **Rumanía** exige hasta 96 horas/año (ciclos de cinco años, seis ciclos durante la carrera profesional), mientras que **Hungría** lo hace con un ciclo de examen quinquenal y, en los **Países Bajos**, se obliga a solo dieciséis horas al año. **Dinamarca** impone a los empresarios la obligación de reservar un 10 % del salario anual de los trabajadores para su DPC, mientras que **Austria** permite que los arquitectos presenten su trabajo profesional como DPC.

Otra cuestión a tener en cuenta guarda relación con la fragmentación del acceso al mercado, la cual puede generar una confusión y unos niveles innecesarios de solicitud de autorizaciones en países como **Letonia y Polonia**.

Recomendaciones

Austria, Croacia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y España deberían reconsiderar el amplio espectro de actividades reservadas.

Austria, Bélgica, Chipre, Chequia, Francia, Alemania, Rumanía, Eslovaquia y España deberían tener en cuenta las repercusiones de las restricciones a la participación en el capital y en la forma societaria que aplican además de los otros requisitos.

Austria debería evaluar la proporcionalidad de sus restricciones a las actividades multidisciplinarias.

Chipre y Malta necesitan revisar el requisito de que el 100 % de las acciones de una empresa deban estar en manos de los profesionales.

Los **Estados miembros** con un sistema fragmentado de la profesión o múltiples requisitos de certificación, como **Letonia y Polonia**, deberían reflexionar sobre las repercusiones de su sistema en la libre circulación de profesionales y si los posibles obstáculos están justificados.

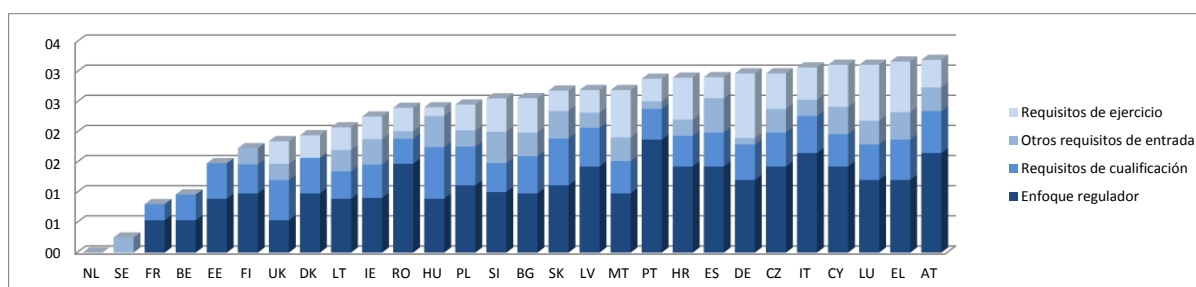
Los **Estados miembros** que imponen la certificación profesional para las profesiones no reguladas o que se basan en otros controles y equilibrios, especialmente en lo que se refiere a la prestación de servicios específicos, deberían revisar la coherencia global y los efectos prácticos de este modelo para evitar que se convierta en una barrera para el acceso a la profesión.

Irlanda debería seguir estudiando el impacto y la necesidad de los cambios recientes, en particular, las reservas de actividades.

II.2. Ingenieros

Existen muchas semejanzas entre los Estados miembros en la regulación de la profesión de ingeniero civil. Se pueden encontrar reiteradamente las mismas definiciones generales en el caso del «ámbito de actividad» y muchos Estados miembros indican los mismos riesgos y tienen los mismos intereses generales a la hora de regular la profesión. Sin embargo, a pesar de esta convergencia, el enfoque regulador de la profesión varía considerablemente de un Estado miembro a otro.

Gráfico 3: Indicador del efecto restrictivo: ingenieros civiles



Fuente: Comisión Europea, noviembre de 2016.

El gráfico 3 muestra la posición relativa de los Estados miembros en términos de grado de restricción para el acceso y el ejercicio de la profesión de ingeniero civil, de acuerdo con el nuevo indicador del efecto restrictivo.

Existe un acuerdo generalizado en cuanto a que los servicios prestados por los ingenieros deben tener un nivel que garantice la seguridad de las construcciones y la población y que garantice la calidad del servicio prestado. Si bien en la mayoría de los Estados miembros la regulación de la profesión se considera como el enfoque necesario para garantizar la seguridad, otros Estados miembros han encontrado diferentes maneras de asegurar la calidad o salvaguardar los objetivos de interés general pertinentes. Por ejemplo, en los **Países Bajos** existe una normativa relativa a las normas de construcción, que vela por la calidad del trabajo realizado. En **Suecia**, el principio de la responsabilidad del cliente ha tenido tradicionalmente una gran importancia, junto con los controles del trabajo realizado por los municipios. Como en el caso de los arquitectos, las diferencias entre ambos modelos puede ser menos importantes de lo que podría parecer cuando los países que no regulan utilizan la certificación de competencias de los ingenieros³⁷ o una evaluación *ad hoc* de las competencias o la experiencia caso por caso como requisito para autorizar a los ingenieros a prestar servicios específicos (por ejemplo, la presentación de planos de construcción o permisos, etc.).

Entre los países reguladores, algunos Estados miembros como **Bélgica**, **Francia** y el **Reino Unido**, en el caso de los *chartered engineers* solo protegen la utilización del título profesional.

En la mayor parte de los países existen diversos modos de poder ejercer la profesión de ingeniero, en función de los límites de las autorizaciones, permisos o títulos que se conceden o los diferentes niveles de responsabilidad que se atribuyen. Este es el caso, al menos en

³⁷ En Estonia, por ejemplo, determinadas modalidades de ejercicio de las actividades profesionales requieren un certificado profesional (es decir, un certificado de un determinado nivel expedido por la autoridad de cualificaciones).

Croacia, Chequia, Italia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia, España y el Reino Unido. Por ejemplo, **Letonia** tiene el régimen más especializado, con unos ochenta tipos posibles de certificaciones de ingenieros civiles en varios ámbitos de actividad (investigación en el ámbito de la ingeniería, diseño, gestión de trabajos de construcción, supervisión de construcciones o examen pericial). En **Polonia**, las actividades de diseño y construcción son realizadas por dos tipos diferentes de ingenieros o conjuntamente por el mismo ingeniero dependiendo de su cualificación. Además, según el nivel de cualificación, los ingenieros civiles pueden llevar a cabo las actividades de diseño o construcción con plena capacidad o capacidad restringida.

Estas divergencias en la organización de la profesión se reflejan también en las actividades reservadas, que también varían de un país a otro. En general, las actividades reservadas hacen referencia principalmente al diseño o la construcción. **Austria, Chequia, Italia, Polonia, Portugal, Rumanía y España** funcionan con un amplio alcance de reserva de actividades, aunque en algunos de estos países dichas actividades se comparten con otras profesiones. **Malta** tiene la particularidad de que las actividades reservadas no figuran en un único acto jurídico. En cambio, las referencias a los *periti* como el único profesional que puede llevar a cabo y asumir la responsabilidad de determinadas actuaciones pueden encontrarse en distintos actos jurídicos. En **Alemania**, la reserva se limita a la presentación de documentos de planificación.

Se imponen restricciones a la participación en el capital de las empresas en **Austria, Chipre, Alemania, Malta, Eslovaquia y España**. Por ejemplo, **Chipre y Malta** exigen una participación de los profesionales del 100 %, mientras que **Austria, Alemania y Eslovaquia** exigen que al menos del 50 % de las participaciones esté en manos de los profesionales.

En **Austria**, el único ámbito de la actividad de las empresas de ingeniería civil debe ser la prestación de servicios de ingeniería, lo que limita considerablemente la posibilidad del ejercicio conjunto con otras profesiones.

Unos catorce Estados miembros exigen la afiliación a una organización profesional y, en dieciséis Estados miembros, el seguro de responsabilidad civil profesional es obligatorio.

En cuanto a la movilidad transfronteriza de los ingenieros, la coexistencia de sistemas fragmentados y unitarios puede crear obstáculos para los ingenieros civiles que se trasladan de un país con un sistema unitario a un país con un sistema fragmentado. Por ejemplo, los ingenieros procedentes de un país en el que están autorizados a realizar muchos tipos distintos de trabajo en cualquier sector tendrían dificultades en países como **Letonia o Rumanía** para identificar el sector de ingeniería civil al que pueden acceder y les podría resultar difícil o incluso imposible acceder a todos los sectores sin fuertes medidas compensatorias.

Recomendaciones

Austria, Chequia, Italia, Polonia, Portugal, Rumanía y España deberían reconsiderar el amplio espectro de actividades reservadas.

Malta debería aclarar qué actividades están reservadas a los *periti*.

España debería reevaluar el requisito de obtener un visado del colegio para determinados proyectos u obras.

Chipre y Malta necesitan revisar el requisito de que el 100 % del capital de una empresa deban estar en manos de los profesionales.

Austria, Alemania y Eslovaquia deberían evaluar la proporcionalidad de los requisitos de participación en el capital.

Austria debería evaluar las restricciones a las actividades multidisciplinares.

Los **Estados miembros** que imponen la certificación profesional para las profesiones no reguladas o que se basan en otros controles y equilibrios, especialmente en lo que se refiere a la prestación de servicios específicos, deberían revisar la coherencia global y los efectos prácticos de este modelo para evitar que se convierta en una barrera para el acceso a la profesión.

Los **Estados miembros** con un sistema fragmentado de la profesión o con múltiples requisitos en función de las actividades que se ejercen, como **Letonia**, deberían reflexionar sobre las repercusiones de su sistema en la libre circulación de profesionales y si los posibles obstáculos están justificados.

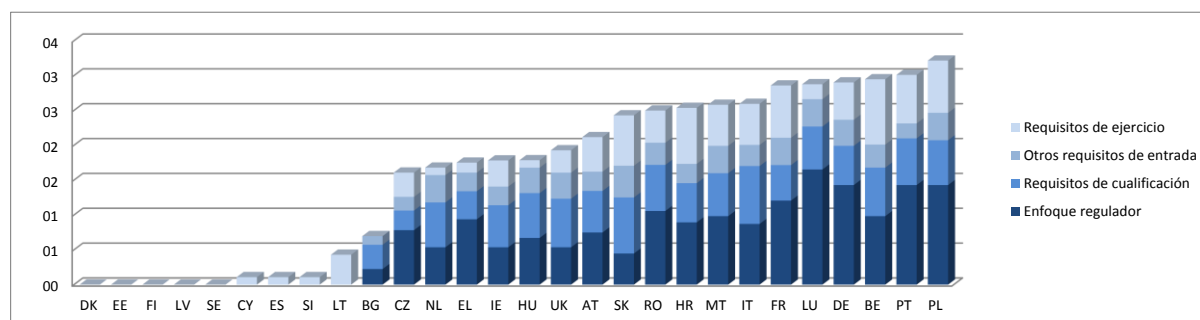
II.3. Contables y asesores fiscales

Los contables y asesores fiscales son un grupo especialmente diverso de profesiones, tales como los contables, los censores jurados de cuentas o los asesores fiscales, con notables diferencias entre los Estados miembros en cuanto a la organización de las profesiones en este ámbito y por lo que se refiere a la normativa correspondiente. Una o varias profesiones de este ámbito están reguladas en diecinueve Estados miembros:

- mediante reservas de actividades y título protegido (**Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal y Rumanía**);
- mediante reservas de actividades (**Bulgaria, Croacia, Chequia, Hungría, Eslovaquia**); o
- solo mediante la protección del título profesional (**Grecia, Irlanda, los Países Bajos y el Reino Unido**).

En el **Reino Unido**, por ejemplo, la contabilidad es un sector altamente competitivo y aunque el acceso a la profesión sin una cualificación profesional es posible en teoría, las personas con un título profesional tienen una gran ventaja competitiva frente a otros candidatos. En nueve Estados miembros, a saber **Chipre, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Lituania, Letonia, Eslovenia, España y Suecia**, la profesión no está regulada como tal. En términos generales, los Estados miembros justifican la regulación del sector por el importante papel que desempeñan los asesores fiscales o contables en todos los sistemas fiscales ayudando a los consumidores y contribuyentes a cumplir sus obligaciones fiscales.

Gráfico 4: Indicador del efecto restrictivo: contables / asesores fiscales



Fuente: Comisión Europea, noviembre de 2016.

El gráfico 4 muestra la posición relativa de los Estados miembros en términos de grado de restricción para el acceso y el ejercicio de la profesión de contable o asesor fiscal, según el

nuevo indicador del efecto restrictivo. El indicador no tiene en cuenta la regulación de la profesión de auditor, que está regulada en todos los Estados miembros sobre la base de la Directiva 2006/43/CE relativa a la auditoría legal de las cuentas anuales y de las cuentas consolidadas.

Algunos Estados miembros reservan tanto el asesoramiento fiscal como contable (a menudo compartido con otras actividades profesionales, por ejemplo, en **Chequia, Francia**³⁸, **Portugal y Rumanía**). **Bulgaria y Luxemburgo** reservan solo la contabilidad, es decir, la teneduría de libros o la elaboración de los estados financieros consolidados, mientras que **Alemania** reserva únicamente el asesoramiento fiscal y la representación ante las autoridades fiscales. **Rumanía** tiene tres profesiones diferentes reguladas en el sector, mientras que **Austria** cuenta con cuatro profesiones.

Italia reserva determinadas actividades más sencillas relacionadas con las nóminas a los contables de una forma que implica una carga adicional para las pequeñas empresas. Actualmente, **Croacia** está reformando la profesión de asesor fiscal, estableciendo una gama muy amplia de actividades reservadas a la profesión, ya sea de forma exclusiva o incluyendo tareas simples como la preparación de las declaraciones de impuestos de los ciudadanos y las pequeñas empresas. Si bien **Francia** reserva la contabilidad para los contables expertos, un juez nacional dictaminó recientemente que efectuar asientos contables electrónicamente antes de su aprobación queda fuera del alcance de las actividades reservadas. Esta sentencia, sin embargo, no se aplica plenamente.

Los requisitos de cualificación también varían considerablemente entre los Estados miembros. La longitud total de la formación varía entre tres años (**Grecia, Chequia**) y ocho años (**Francia, Rumanía**).

Según la información de la base de datos de las profesiones reguladas, se exige el desarrollo profesional permanente en **Bélgica, Alemania, Hungría, Irlanda, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía y Eslovaquia**.

El registro obligatorio en un colegio profesional o en un registro profesional está previsto en quince Estados miembros, como **Francia, Alemania, Grecia, Italia y Luxemburgo**.

El seguro de responsabilidad profesional es obligatorio en catorce Estados miembros, es decir, en **Austria, Bélgica, Croacia, Chequia, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y el Reino Unido**.

En muchos casos, las normas de incompatibilidad o las restricciones multidisciplinarias que afectan a los contables o asesores fiscales incluso se prevén en la regulación de otros profesionales, como los abogados y los auditores.

Algunos Estados miembros, por ejemplo **Alemania y Francia**, cuentan con prohibiciones al ejercicio conjunto de actividades y permiten la cooperación solo en un número limitado de profesiones, como en los sectores de naturaleza jurídica o contable. Parece que **Bélgica** impone estrictas normas de incompatibilidad que prohíben las actividades multidisciplinarias y el ejercicio simultáneo de cualquier otra actividad económica para los profesionales de la contabilidad de ese país.

Varios Estados miembros (**Alemania, Portugal y Rumanía**) también imponen requisitos de forma jurídica y participación en el capital. Si bien **Alemania** permite a las empresas

³⁸ En Francia, la asesoría fiscal que conlleva cuestiones complejas se reserva a los abogados, pero los expertos contables pueden proporcionar asesoramiento fiscal a sus clientes. Los auditores y los notarios también pueden proporcionar asesoramiento fiscal siempre que guarde relación con sus actividades.

profesionales llevar a cabo actividades de asesoramiento fiscal en determinadas condiciones, existe una falta de seguridad jurídica en lo que respecta a las condiciones para que las empresas establecidas en otros Estados miembros puedan prestar legalmente servicios de manera temporal u ocasional. **Bélgica, Francia, Alemania, Irlanda, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía y Eslovaquia** exigen que al menos el 50 % de las acciones pertenezcan a profesionales.

Otros requisitos de autorización son la honorabilidad y una prueba de que no se han declarado anteriormente en quiebra, o la obligación de residir en el territorio nacional (**Croacia**). Las restricciones que exigen la residencia en el territorio nacional parecen ser contrarias al Derecho de la Unión.

Recomendaciones

Todos los Estados miembros que regulan las profesiones del sector deberían reconsiderar la reserva de tareas simples como el pago de los salarios o la elaboración de declaraciones fiscales a profesionales altamente cualificados.

Croacia debería: (i) reevaluar la proporcionalidad del ampliado abanico de actividades reservadas a los asesores fiscales como parte de la próxima reforma, en particular por cuanto refiere a la necesidad de reservar actividades como la elaboración de declaraciones fiscales; (ii) considerar la posibilidad de compartir la actividad de asesoramiento fiscal con otros profesionales del sector, a la luz del asunto C-451/03.

Croacia necesita suprimir las restricciones que exigen la residencia en el territorio nacional.

Asimismo, **Croacia** necesita tomar plenamente en consideración las cualificaciones profesionales obtenidas en el extranjero en consonancia con la Directiva sobre cualificaciones profesionales.

Italia y Rumanía deberían evaluar la coherencia de las actividades reservadas y la distribución entre las múltiples profesiones reguladas en el sector. En particular, **Italia** debería tener plenamente en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-79/01, al definir las actividades reservadas a los profesionales, en particular el pago de los salarios.

Francia debería introducir una mayor claridad en el alcance de las actividades reservadas a los expertos contables, en particular en lo que se refiere a las tareas como la elaboración de asientos contables por medios electrónicos, en consonancia con la jurisprudencia nacional y el asunto C-79/01.

Bélgica debería reevaluar el régimen de incompatibilidad que prohíbe el ejercicio simultáneo de cualquier otra actividad económica para todos los tipos de profesiones contables, especialmente para los casos en que los conflictos de interés pueden prevenirse caso por caso.

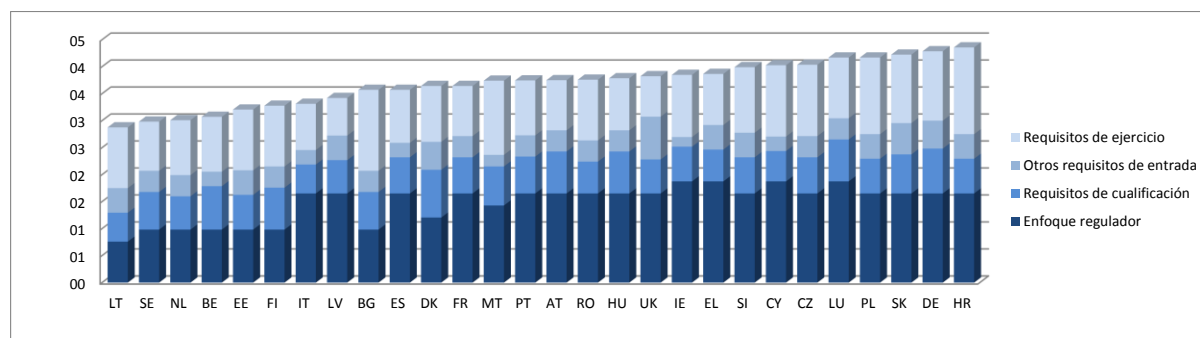
Alemania debería garantizar un seguimiento adecuado del asunto C-342/14 con objeto de garantizar la transparencia y la seguridad jurídica, en particular por lo que se refiere a la prestación de servicios de asesoramiento fiscal por parte de sociedades establecidas en otros Estados miembros.

Bélgica, Francia, Alemania, Irlanda, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía y Eslovaquia deberían evaluar la proporcionalidad de los requisitos de participación en el capital.

II.4. Abogados

Los enfoques normativos nacionales relativos a los abogados son bastante uniformes en todos los Estados miembros, en el sentido de que la profesión está regulada mediante reservas de actividad y título protegido en todos los Estados miembros³⁹.

Gráfico 5: Indicador del efecto restrictivo: abogados



Fuente: Comisión Europea, noviembre de 2016.

El gráfico 5 muestra la posición relativa de los Estados miembros en términos de grado de restricción para el acceso y el ejercicio de la profesión de abogado, de acuerdo con el nuevo indicador del efecto restrictivo.

Habida cuenta de las distintas actividades de la profesión, por ejemplo, la representación ante los tribunales, el asesoramiento jurídico, la elaboración de documentos jurídicos, los Estados miembros han adoptado enfoques diferentes en cuanto al alcance de las actividades reservadas a los abogados.

Todos los Estados miembros reservan a los abogados las actividades relativas a la representación de clientes ante las autoridades judiciales, aunque la manera de hacerlo puede variar (la actividad a veces es compartida con otras profesiones jurídicas). **España**, por ejemplo, regula dos profesiones en el sector: abogados y procuradores. No obstante, reserva determinadas actividades exclusivamente a estos últimos, como la representación técnica de clientes o la comunicación de documentos a las autoridades judiciales, mientras que los abogados también están cualificados para llevar a cabo estas actividades y están sujetos a normas de conducta profesional similares. En el **Reino Unido**, Inglaterra y País de Gales, Irlanda del Norte y Escocia cuentan con normas específicas para las profesiones de *solicitor* y *barrister* o *advocates* y reservan a estas dos categorías una amplia gama de actividades, como el derecho a actuar en juicios, la gestión de litigios, actividades relacionadas con instrumentos de reserva, herencias, actividades notariales y la gestión de la toma de juramentos.

La asesoría jurídica se reserva a los abogados en varios Estados miembros, como **Francia**, **Alemania**, **Hungría**, **Polonia**, **Portugal**, **Rumanía** y **Eslovaquia**. En este contexto, la falta de claridad en cuanto al contenido exacto de esta actividad reservada puede dar lugar a dificultades en ámbitos tales como la prestación de servicios de consulta jurídica en línea y la automatización digital de los documentos jurídicos por parte de personas que no sean

³⁹ Basándose en las similitudes en la regulación de la profesión, especialmente mediante la protección del título profesional, los abogados se benefician de dos Directivas específicas, concretamente en lo que se refiere a la posibilidad de prestar servicios de manera temporal u ocasional con el título profesional del país de origen (Directiva 77/249/CEE), o en lo que respecta a la posibilidad de establecerse de forma permanente en otro Estado miembro con el título profesional del país de origen (Directiva 98/5/CE). Aunque estas dos Directivas no definen las actividades reservadas a la profesión en general, hacen referencia a las «actividades de la abogacía», tales como las actividades relativas a la representación de un cliente ante los tribunales o ante las autoridades públicas, así como el asesoramiento jurídico.

profesionales del Derecho. Aunque los avances tecnológicos han reducido en cierta medida la asimetría de información entre el abogado y su cliente, gracias a que la información jurídica como la legislación y jurisprudencia es ampliamente accesible en Internet, en **Bulgaria**, un proyecto de Ley de 2015 propone reservar a los abogados las consultas jurídicas y la representación ante una serie de autoridades administrativas.

Habida cuenta de su particular función, las normas sobre el acceso y el ejercicio de la profesión jurídica se encuentran entre las más estrictas del sector de los servicios empresariales. En cuanto al título, se exige una educación superior en la mayoría de los Estados miembros (una licenciatura en Derecho es obligatoria), seguida de un período de prácticas obligatorio o una experiencia profesional adicional y examen para la abogacía. La duración total de la formación varía entre tres años (**Irlanda**) y nueve años (**Eslovenia**). Parece, no obstante, que en algunos Estados miembros (**Grecia, Italia**), la formación y la experiencia adquiridas en el extranjero no se tienen debidamente en cuenta a la hora de permitir el acceso a las prácticas de abogado⁴⁰. Recientemente, **España** introdujo nuevas normas sobre la cualificación de los abogados, pero falta claridad por lo que refiere al registro de los licenciados que iniciaron sus estudios antes de la entrada en vigor de la reforma.

Determinados Estados miembros imponen otros requisitos de cualificación profesional (por ejemplo, experiencia profesional adicional) con el fin de ejercer ante tribunales superiores (**Bélgica, Bulgaria, Francia, Alemania y Grecia**). En algunos de estos países, por ejemplo, **Bélgica, Francia y Alemania**, los abogados que ejercen ante los tribunales supremos también están sujetos a requisitos de autorización adicionales y las condiciones de acceso para los abogados procedentes de otros Estados miembros que ejercen con el título de su Estado de origen siguen estando poco claras.

En la mayoría de los Estados miembros se prevé un desarrollo profesional continuo obligatorio, excepto en **Chequia, Grecia, Malta, Eslovaquia, Eslovenia y España**, donde es voluntario. A pesar de la numerosa jurisprudencia sobre el reconocimiento de las cualificaciones⁴¹, el reconocimiento mutuo del desarrollo profesional continuo transfronterizo de los abogados parece ser problemático, en particular para los abogados que deseen beneficiarse de los derechos que se les reconocen con arreglo a las dos Directivas sobre abogados.

Todos los Estados miembros imponen la obligación de inscripción en un colegio profesional o en un registro profesional. A este respecto, se observan cambios recientes en algunos países como **Irlanda** y el **Reino Unido** que conducen a la separación de los reguladores jurídicos de los organismos representativos.

La mayoría de los Estados miembros imponen normas estrictas de incompatibilidad y restricciones multidisciplinarias⁴², así como requisitos de forma jurídica y participación en el capital. Estos requisitos deben evaluarse teniendo en cuenta el ámbito de las reservas de actividades. Considerando que tales restricciones pueden estar justificadas para las actividades relacionadas con la representación ante los tribunales, sus efectos acumulativos parecen más rigurosos cuando también se reservan otras actividades a los abogados.

A este respecto, todos los Estados miembros disponen de una norma general para evitar conflictos de intereses o normas detalladas sobre incompatibilidades que prohíben el ejercicio

⁴⁰ Véase el asunto C-313/01 *Morgenbesser*, que permite que los licenciados en derecho realicen períodos de prácticas jurídicas en cualquier Estado miembro, seguidas de una evaluación de las cualificaciones obtenidas en el extranjero.

⁴¹ Asunto C-340/89, *Vlassopoulou*.

⁴² Véase el asunto C-309/99, *Wouters*.

de determinadas actividades como el comercio o el empleo asalariado, a excepción de las permitidas explícitamente (por ejemplo, la enseñanza o la investigación). En **Italia**, por ejemplo, los abogados no pueden ejercer de forma simultánea la profesión de agente de la propiedad industrial, aunque ambas profesiones tienen normas de conducta profesional similares y comparten actividades.

Las restricciones multidisciplinarias van desde la prohibición total (**Bulgaria, Chequia**) a permitir determinadas actividades multidisciplinarias con un número limitado de profesiones (**Francia, Alemania, los Países Bajos**). En **Estonia**, los abogados pueden participar en la gestión de una empresa cuando dicha participación sea compatible con las actividades profesionales de un *advokaat* y no comprometa la independencia del abogado.

Un número limitado de Estados miembros permiten la participación de no abogados en bufetes de abogados⁴³. El **Reino Unido** (concretamente, Inglaterra y Gales) introdujo la posibilidad de que los abogados participaran en estructuras empresariales alternativas (ABS, por sus siglas en inglés), permitiendo su titularidad a no abogados, así como las prácticas multidisciplinarias. La titularidad en manos de no abogados es también posible en **España** (hasta el 25 %) y, en cierta medida, en **Dinamarca**. En **Alemania**, más del 50 % de las acciones de la empresa deben estar en posesión de abogados (solo otros profesionales juristas o contables pueden ser accionistas). En febrero de 2016, el Tribunal Constitucional alemán declaró que la prohibición de colaboración con profesionales médicos y farmacéuticos era anticonstitucional. En **Finlandia**, si bien las acciones de las sociedades de responsabilidad limitada deben ser propiedad de *abogados*, el Colegio de Abogados puede conceder exenciones en casos específicos. Por lo general, se permiten asociaciones simples y, en muchos Estados miembros, el ejercicio de la profesión también es posible en forma de sociedad profesional. Varios países también permiten a los abogados el uso de una sociedad de responsabilidad limitada, por ejemplo, **Austria, Bélgica, Chipre, Finlandia, Francia y Alemania**.

El seguro de responsabilidad civil profesional es obligatorio en todos los Estados miembros, salvo en **Grecia y Letonia**, donde es voluntario. En muchos casos, esta obligación abarca todas las actividades relacionadas con el ejercicio de la profesión, incluidos los servicios transfronterizos prestados en otro Estado miembro. De este modo, la póliza de seguro puede cubrir la totalidad del territorio de la UE, sobre la base de una prima única (p. ej., **Francia, España**), lo cual facilita la movilidad de los profesionales. Existen, asimismo, diferencias en la cobertura mínima y las tarifas correspondientes. Por ejemplo, los costes son mucho mayores en el **Reino Unido** que en los demás Estados miembros, debido al amplio alcance de las actividades reservadas y el carácter específico del mercado del Reino Unido⁴⁴.

Además de los requisitos mencionados anteriormente, la mayoría de los Estados miembros exige la ciudadanía de la UE, no tener antecedentes penales y el juramento de que se seguirán las normas jurídicas y de conducta profesional. Sigue sin estar claro si **Eslovenia** permite que los ciudadanos de la UE cualificados en Eslovenia ejerzan la profesión con el título esloveno, debido a la obligación de tener la nacionalidad eslovena. **Chipre** impone un requisito de

⁴³ En este sentido, la Directiva 98/5/CE autoriza a los Estados miembros a imponer determinadas limitaciones en la forma de la agrupación o en los requisitos de participación en el capital de los bufetes de abogados, pero solo en la medida en que estén justificadas y sean necesarias y proporcionadas, tras una evaluación caso por caso. Esto significa que tales requisitos deben interpretarse en relación con el artículo 59 de la Directiva sobre cualificaciones profesionales, que cubre todas las profesiones reguladas.

⁴⁴ El carácter restrictivo de este requisito de destacó en el estudio sobre la evaluación del marco jurídico relativo a la libre circulación de los abogados, véase http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/studies/2013-lawyers/report_en.pdf.

residencia para ejercer la profesión, que parece constituir una violación del Derecho de la Unión y socava la eficacia de las Directivas sobre abogados⁴⁵. Recientemente, **Italia** estableció el requisito de contar con al menos cinco casos por año como prueba del cumplimiento de un requisito general de ejercicio regular y continuo de la profesión. En **Croacia**, el abogado que no ejerza durante más de seis meses se ve privado del derecho a ejercer la profesión, lo que es particularmente problemático para los abogados que deseen establecerse o prestar servicios en el extranjero.

Recomendaciones

Todos los Estados miembros que reservan el asesoramiento jurídico deberían aclarar el alcance de las reservas, a fin de facilitar la prestación de los servicios de asesoría jurídica por parte de los abogados u otros proveedores de servicios, en particular en el caso de servicios en línea.

Todos los Estados miembros deberían evaluar los requisitos de forma jurídica y de participación en el capital, las normas de incompatibilidad y las restricciones multidisciplinarias, en particular teniendo en cuenta la proporcionalidad de esas restricciones en relación con principios básicos, tales como la independencia de la profesión, y los correspondientes acuerdos de supervisión. Además, debería tenerse en cuenta el efecto acumulativo de dichos requisitos en los casos en que sus efectos podrían verse acentuados en el caso de grandes reservas de actividades (por ejemplo, cuando el asesoramiento jurídico también forma parte de las actividades reservadas).

Chipre debería revisar la norma relativa a un requisito de residencia en la medida en que sea aplicable a los nacionales de la UE que desean acceder a la profesión en ese país, mientras que **Eslovenia** debería eliminar el requisito de nacionalidad para los nacionales de la UE cualificados en Eslovenia.

Bulgaria debería reevaluar la necesidad de reservar a los abogados el asesoramiento jurídico y la representación de los ciudadanos ante las autoridades administrativas con arreglo a su nuevo proyecto de ley.

Italia debería aclarar los requisitos que limitan el ejercicio de la profesión, tales como su amplio alcance de la norma sobre incompatibilidades, especialmente en el caso de las profesiones con normas profesionales de conducta similares, como los agentes de la propiedad industrial. Debería reexaminarse la justificación y proporcionalidad de la recién introducida obligación de tener al menos cinco casos por año.

Croacia debería revisar la disposición según la cual un abogado que no ejerza durante más de seis meses se vea privado del derecho a ejercer la profesión.

Bélgica, Francia y Alemania deberían introducir más transparencia y revisar la proporcionalidad de las normas de acceso para los abogados que deseen ejercer ante sus respectivos tribunales supremos, y, en particular, aclarar las normas aplicables a los abogados europeos.

⁴⁵ Conforme a la jurisprudencia reiterada, los actuales medios de transporte y telecomunicaciones permiten que los abogados puedan mantener los contactos necesarios con las autoridades judiciales y los clientes. El objetivo perseguido puede alcanzarse imponiendo obligaciones al abogado que restrinjan en menor medida el ejercicio de su actividad, exigiendo que el abogado que presta servicios disponga de una dirección a efectos de notificación en el despacho de un abogado local donde se puedan atender debidamente las notificaciones de la autoridad en cuestión.

Alemania debería revisar la necesidad de mantener las restricciones de edad para ejercer ante el Tribunal Federal de Justicia (*Bundesgerichtshof*), en contraposición a medidas que parecen más adecuadas para alcanzar los objetivos perseguidos, tales como la experiencia profesional.

España necesita examinar el alcance de las actividades reservadas a los *procuradores* y, en particular, si determinadas actividades como la representación técnica o la comunicación de documentos a los tribunales puede compartirse con los *abogados*. España debería emitir también directrices e instrucciones claras sobre la colegiación de los abogados después de la entrada en vigor del nuevo sistema de cualificación.

El **Reino Unido** debería evaluar las posibilidades de adoptar un enfoque más flexible en lo que respecta a las obligaciones de seguro de responsabilidad profesional con el fin de reducir la carga financiera para los profesionales.

Grecia e Italia deberían garantizar que la formación y la experiencia adquiridas en el extranjero se tengan debidamente en cuenta con el fin de que los abogados puedan acceder a las prácticas jurídicas en consonancia con el asunto C-313/01.

II.5. Agentes de la propiedad industrial

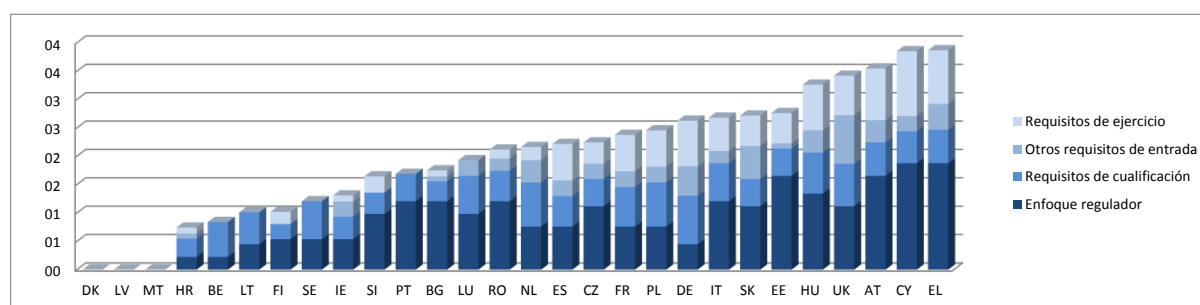
La profesión de agente de la propiedad industrial⁴⁶ está regulada como tal en veintidós Estados miembros, mientras que en otros dos las actividades pertinentes se reservan expresamente a los abogados. En la mayoría de los países, la profesión se regula a través de reservas de actividad y título protegido (**Austria, Bulgaria, Estonia, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, España, Suecia y el Reino Unido**). Varios países solo protegen el título profesional (**Finlandia, Irlanda y Suecia**), mientras que siete países regulan la profesión tan solo con reservas de actividades (**Bélgica, Chequia, Alemania, Croacia, Hungría, Lituania y Eslovaquia**)⁴⁷. Por último, **Chipre y Grecia** reservan las actividades solo a los abogados.

Las razones invocadas por los Estados miembros para la regulación de la profesión se basan en lo siguiente: (a) la protección de los consumidores y los destinatarios del servicio (como los titulares de derechos) y (b) la integridad de los mecanismos de protección y los sistemas judiciales que se ocupan de estas cuestiones. Por tanto, los Estados miembros han invocado como razón para la regulación el hecho de que los agentes de la propiedad industrial trabajan con leyes de propiedad intelectual muy complejas y aspectos técnicos de innovaciones, y su gestión indebida podría perjudicar la situación de sus clientes y el tratamiento global y la protección de los derechos de la propiedad intelectual en su país.

⁴⁶ En una serie de Estados miembros, los agentes de la propiedad industrial se denominan abogados de patentes (por ejemplo, en AT y DE *Patentanwälte*).

⁴⁷ La existencia de la cualificación europea de agente de la propiedad industrial basada en el Convenio sobre Concesión de Patentes Europeas, firmado por todos los Estados miembros de la UE, también es digna de mención. Esta cualificación permite al profesional utilizar el mencionado título a la hora de actuar como representante ante la Oficina Europea de Patentes. No obstante, esta cualificación no permite el ejercicio de la profesión de agente de la propiedad industrial en los países signatarios que regulan la profesión.

Gráfico 6: Indicador del efecto restrictivo: agentes de la propiedad industrial



Fuente: Comisión Europea, noviembre de 2016.

El gráfico 6 muestra la posición relativa de los Estados miembros en términos de grado de restricción para el acceso y el ejercicio de la profesión de agente de la propiedad industrial, de acuerdo con el nuevo indicador del efecto restrictivo.

El alcance de las reservas de actividades varía entre los Estados miembros. Algunos Estados miembros (**Bulgaria, Estonia, Hungría, Lituania, Luxemburgo, Eslovenia** y el **Reino Unido**) reservan exclusivamente a los agentes de la propiedad industrial registrados la actividad de asesoramiento y representación ante la Oficina de Patentes u otras autoridades administrativas. **Lituania** la reserva solo en el caso de los extranjeros que no sean residentes permanentes (o no estén establecidos como personas jurídicas) en un Estado miembro de la UE y **España**, en el caso de la representación de no nacionales de la UE. En **Polonia**, las actividades reservadas de asesoramiento, representación ante la Oficina de Patentes y ante los tribunales administrativos en el caso de aspectos relativos a la propiedad industrial distintos de las marcas están reservadas a los agentes de la propiedad industrial.

La representación ante los tribunales en asuntos de propiedad intelectual se reserva exclusivamente a los agentes de la propiedad industrial en **Alemania** y **Hungría**. Varios países permiten que esta actividad se comparta con otros profesionales, como abogados, notarios o asesores jurídicos (**Austria, Bulgaria, Chequia, Estonia, Italia, Polonia, Portugal** y **Eslovaquia**). Otros Estados miembros reservan la actividad de representación ante los tribunales en general, incluso en materia de propiedad intelectual, a los abogados u otros profesionales de la justicia, pero no a los agentes de la propiedad industrial (por ejemplo, **Bélgica, España, Francia, Portugal, Rumanía** y **Eslovenia**).

La actividad de elaboración de documentos jurídicos en materia de propiedad intelectual está reservada en varios Estados miembros (**Austria, Chequia, Rumanía, Eslovaquia, Polonia**) a los agentes de la propiedad industrial y otros profesionales de la justicia. No obstante, **Hungría** la reserva exclusivamente a los agentes de la propiedad industrial.

Asimismo, **Hungría** reserva a los agentes de la propiedad industrial realizar investigaciones o prestar asesoramiento en relación con los derechos de propiedad industrial.

En algunos países que no regulan la profesión de agente de la propiedad industrial como tal, es decir, en **Chipre** y **Grecia**, las actividades relevantes se reservan, no obstante, a los abogados.

Los requisitos de cualificación también varían considerablemente entre los Estados miembros. Si bien todos los Estados miembros exigen unos títulos universitarios con una duración de entre tres y cinco años, algunos Estados miembros, a saber, **Austria, Irlanda, Croacia, Hungría** e **Irlanda**, exigen estudios especializados (técnicos o de ciencias). El **Reino Unido** exige cursos especializados en Derecho de patentes y marcas y hay un número muy reducido de cursos homologados por la autoridad de registro.

Se exige una experiencia profesional previa en la mayoría de los Estados miembros, pero la duración varía entre dos años (**Bulgaria**), cinco años (**Croacia y Lituania**) o incluso siete años y medio (**Austria**). El período de prácticas bajo la supervisión de un agente de la propiedad industrial se exige en determinados Estados miembros (**Bélgica, Alemania, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Polonia y el Reino Unido**). En la mayoría de los Estados miembros debe superarse un examen.

Esto significa que la duración total de la formación exigida puede variar entre tres años en **Portugal** (donde no se exige un período de prácticas o experiencia previa) y siete años (**Alemania**), o incluso doce años y medio (**Austria**). Esta situación debe considerarse a la luz del hecho de que las actividades pueden ser llevadas a cabo también, por ejemplo, por abogados sin necesidad de especialización en Derecho de la propiedad intelectual.

Se exige un seguro profesional en doce Estados miembros y algunos también restringen las condiciones en las que se proporciona el seguro (por ejemplo, el **Reino Unido**).

Varios Estados miembros imponen restricciones en cuanto a la forma de la sociedad y la participación en el capital. Por ejemplo, **Austria** exige una empresa profesional participada al 100 % por agentes de la propiedad industrial. Otros países, como **Rumanía**, permiten la constitución de una sociedad profesional (propiedad al 100 % de agentes de la propiedad industrial) o una empresa normal (sin profesionales). **Hungría** regula tanto las asociaciones profesionales (con el 100 % de las acciones en manos de agentes de la propiedad industrial) y las sociedades profesionales (con el 75 % de las acciones propiedad de agentes de la propiedad industrial). **Francia** no establece un requisito de participación, sino que exige, en cambio, que el poder de decisión de la sociedad dependa de agentes de la propiedad industrial. **Grecia y Chipre** exigen que el 100 % de los socios sean abogados. **Alemania y Polonia** exigen que los profesionales posean como mínimo el 50 % de las participaciones.

Varios Estados miembros también prohíben totalmente el ejercicio de la profesión de agente de la propiedad industrial junto con otras profesiones (por ejemplo, **Austria y Hungría**), mientras que otros solo permiten el ejercicio conjunto con profesiones de la justicia o contables (**Estonia, Alemania**).

Con respecto a la prestación transfronteriza de servicios, en una serie de Estados miembros, la Directiva 2013/55/UE⁴⁸ aún no ha sido transpuesta a la legislación nacional sobre agentes de la propiedad industrial. Por ejemplo, **Alemania y el Reino Unido**, al establecer una lista limitada de titulaciones que deben ser reconocidas, no permiten el reconocimiento de la cualificación profesional de agente de la propiedad industrial de algunos Estados miembros de la UE.

Eslovaquia exige un procedimiento de reconocimiento específico para los titulares de diplomas de otros Estados miembros de la UE con el fin de acceder a la profesión (no regulada) de agente de la propiedad industrial adjunto.

Recomendaciones

Eslovaquia debería garantizar que el procedimiento de reconocimiento que se aplica a los titulares de diplomas extranjeros que deseen acceder a la profesión de agente de la propiedad industrial adjunto cumple las disposiciones del TFUE en materia de libre circulación de trabajadores y de no discriminación y la jurisprudencia pertinente.

⁴⁸ 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»)

Alemania y el **Reino Unido** deberían transponer lo antes posible la Directiva 2013/55/UE y garantizar el cumplimiento de la legislación de la UE relativa a los agentes de la propiedad industrial.

Austria, Alemania y el **Reino Unido** deberían revisar los diferentes niveles de medidas reglamentarias, que exigen, por ejemplo, varios años de experiencia profesional o formación profesional además de formación básica, e intentar ofrecer vías alternativas para la obtención de la cualificación.

Croacia, Estonia, Lituania y **Suecia** deberían reevaluar la condición de experiencia profesional como requisito previo para el acceso a la profesión de agente de la propiedad industrial.

El **Reino Unido** debería examinar los requisitos de seguro a fin de garantizar que no sean excesivamente restrictivos.

Austria, Estonia, Hungría, Polonia y el **Reino Unido** deberían evaluar el alcance de las reservas de actividad para los agentes de la propiedad industrial. **Chipre** y **Grecia** deberían valorar la proporcionalidad de las medidas que reservan las actividades relativas a la propiedad industrial exclusivamente a los abogados.

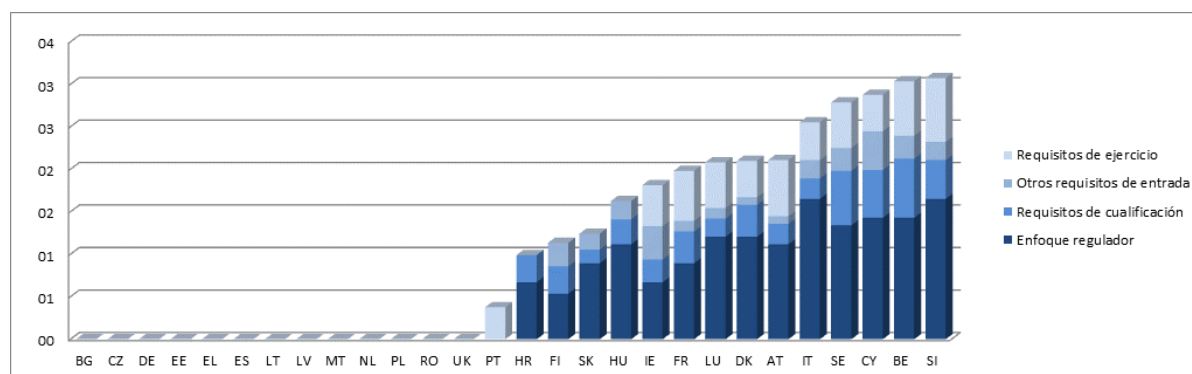
Austria y **Hungría** deberían evaluar la proporcionalidad de las prohibiciones sobre el ejercicio conjunto de la profesión de agente de la propiedad industrial con otras profesiones.

Austria, Alemania, Hungría y **Polonia** deberían evaluar la proporcionalidad de los requisitos de participación en el capital.

II.6. Agentes de la propiedad inmobiliaria

Los enfoques reglamentarios en el sector inmobiliario varían sustancialmente de un país a otro. Mientras que en algunos Estados miembros lleva regulada desde hace mucho tiempo (por ejemplo, en **Austria**, lleva regulada desde 1973), en otros se ha regulado más recientemente (por ejemplo, en **Irlanda** en 2011). Tres países parecen tener la intención de regular el acceso a la profesión (**Chequia, Alemania** y **Eslovaquia**). En cambio, los **Países Bajos, Polonia** y **Portugal** han optado por la desregulación.

Gráfico 7: Indicador del efecto restrictivo: agentes de la propiedad inmobiliaria



Fuente: Comisión Europea, noviembre de 2016.

El gráfico 7 muestra la posición relativa de los Estados miembros en términos de grado de restricción para el acceso y el ejercicio de la profesión de agente de la propiedad inmobiliaria, de acuerdo con el nuevo indicador del efecto restrictivo.

La profesión está regulada en catorce Estados miembros: **Austria, Bélgica, Croacia, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Eslovaquia⁴⁹, Eslovenia y Suecia**. La mayoría de los países la regulan mediante reservas de actividades. **Chipre, Bélgica, Dinamarca, Finlandia⁵⁰, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Eslovenia** la regulan mediante la reserva de actividades junto con la protección de un título. En **España** existe cierta regulación autonómica de las actividades de los agentes de la propiedad inmobiliaria.

La mayoría de los países tiene actividades similares reservadas a los agentes de la propiedad inmobiliaria. Estas consisten esencialmente en actuar como intermediarios entre compradores y vendedores de propiedades inmobiliarias, incluido el asesoramiento. No obstante, en algunos casos, los agentes de la propiedad inmobiliaria realizan otras tareas además de reunir a las partes en la transacción y asesorarlas, y algunas de estas actividades son bastante complejas. Por ejemplo, en los países nórdicos, los agentes de la propiedad inmobiliaria autorizados facilitan asesoramiento jurídico dentro de los límites de sus conocimientos especializados (por ejemplo, los agentes de la propiedad inmobiliaria autorizados en **Suecia** ayudan a elaborar la documentación adecuada o, asesoran sobre cláusulas contractuales). En **Finlandia**, la mayoría de las operaciones en las que interviene un agente de la propiedad inmobiliaria están relacionadas con la compraventa de acciones en una cooperativa residencial sin el endoso aparte de un notario público. **Dinamarca e Italia⁵¹** mencionan la evaluación o valoración de la propiedad, mientras que, en **Austria**, la representación ante las autoridades públicas o los tribunales (en la medida en que ello no esté reservado a los abogados), así como la subasta de inmuebles se reserva a los agentes de la propiedad inmobiliaria. En **Bélgica y Francia**, los agentes de la propiedad inmobiliaria participan en actividades de gestión inmobiliaria y gestión de la copropiedad bajo el cargo de *syndic*.

En muchos casos, las actividades de agente de la propiedad inmobiliaria se comparten con los abogados o notarios. No obstante, en algunos casos, al menos determinadas actividades de corretaje inmobiliario parecen estar reservadas exclusivamente a agentes de la propiedad inmobiliaria cualificados (**Austria, Chipre, Irlanda, Luxemburgo, Suecia y Eslovenia**).

La mayoría de los países exige una formación de una duración de entre dos y tres años, que puede tener que ser completada por un período de prácticas, experiencia laboral o un examen. En algunos de los casos más estrictos, dicha normativa puede explicarse en parte porque algunas tareas más complejas se confían a los agentes de la propiedad inmobiliaria (por ejemplo, en **Austria, Dinamarca y Suecia**). Esto contrasta con países como **Croacia, Finlandia, Hungría e Italia**, que tienen unos requisitos de cualificación relativamente bajos. Por ejemplo, en **Hungría**, la duración del programa es de tan solo seis meses, mientras que en **Finlandia** existe únicamente un examen, pero no la exigencia de formación específica o experiencia. En **Croacia e Italia** existe un examen obligatorio abierto a los poseedores de un diploma de estudios secundarios y en **Italia**, la realización de un curso de formación de ochenta horas.

En la mayoría de los casos existen varias formas de obtener la titulación exigida. Solo en el caso de **Bélgica, Croacia, Chipre, Italia, Finlandia y Suecia** parece que existe únicamente una vía para la obtención de cualificaciones como agente de la propiedad inmobiliaria.

⁴⁹ Eslovaquia no considera que esta profesión esté regulada, dado que solo regula las actividades comerciales. Véase el documento de trabajo que acompaña la presente Comunicación para obtener más información.

⁵⁰ Si bien en Finlandia se protege el título, la ley también exige que los directores responsables y al menos la mitad de quienes participen en las actividades de la agencia tengan las cualificaciones requeridas.

⁵¹ En Hungría, Letonia y Lituania, los tasadores o valoradores de bienes inmuebles están regulados como profesión independiente.

Tanto los países con un nivel relativamente bajo de regulación, como los que tienen requisitos más exigentes, disponen de medios adicionales para asegurar la protección de los consumidores y la prevención del fraude. Aunque la mayoría de los países exige una inscripción obligatoria en un organismo profesional o estatal y un seguro de responsabilidad profesional, otros exigen también que los profesionales demuestren la ausencia de condenas penales o su buena conducta⁵², o que dispongan de capacidad financiera o presenten una garantía financiera⁵³. Los requisitos de desarrollo profesional permanente obligatorios no son significativos en términos de duración y se observó que solo existen en cinco países⁵⁴.

Algunos países prohíben específicamente el ejercicio de determinadas actividades incompatibles. No obstante, en algunos casos esta prohibición va más allá de una mera prohibición general de conflicto de intereses (como en **Italia** y **Suecia**). En **Italia**, por ejemplo, los agentes de la propiedad inmobiliaria tienen prohibido cualquier empleo público (salvo a tiempo parcial) u otras actividades por cuenta propia o como empresario. En **Eslovenia**, el ejercicio de actividades inmobiliarias está sujeto a un requisito de nacionalidad⁵⁵.

Por otra parte, en los países que no regulan la profesión, los intereses de los consumidores están protegidos por otros medios, como la legislación general sobre la protección de los consumidores, el Derecho civil y penal y las normas de conducta profesional. La autorregulación y los sistemas de certificación voluntaria son otra alternativa a la regulación. Este es el caso, por ejemplo, de **Chequia**, **Lituania**, los **Países Bajos**, **Polonia** y el **Reino Unido**.

Recomendaciones

Austria, Chipre, Irlanda, Luxemburgo, Eslovenia y Suecia deberían considerar la posibilidad de abrir a otros profesionales las actividades actualmente reservadas exclusivamente a los agentes de la propiedad inmobiliaria.

Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Francia, Irlanda, Eslovaquia y Suecia deberían evaluar hasta qué punto la duración de los requisitos de la cualificación obligatoria es indispensable habida cuenta de las tareas que realizan los agentes de la propiedad inmobiliaria y los objetivos de la regulación.

Bélgica, Croacia, Chipre, Finlandia, Italia y Suecia deberían considerar la posibilidad de vías alternativas de acceso a la profesión.

Bélgica debería evaluar la necesidad de restricciones a la participación en el capital y los derechos de voto.

Eslovenia debería reconsiderar su requisito de ciudadanía para los agentes de la propiedad inmobiliaria.

Como parte de la próxima reforma, **Chequia** debería evitar la multiplicidad de niveles de reglamentación y evaluar detalladamente si el objetivo de la protección de los consumidores podría garantizarse recurriendo a medios menos restrictivos, como es la introducción de un título protegido.

⁵² Austria, Eslovenia, Hungría e Italia.

⁵³ Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Finlandia y Hungría.

⁵⁴ Bélgica, Francia, Irlanda, Suecia y Eslovenia.

⁵⁵ Se contempla el reconocimiento mutuo de las cualificaciones obtenidas en otros Estados miembros, pero los extranjeros que han obtenido cualificaciones en Eslovenia no parecen estar cubiertos por dichas normas.

Alemania debería seguir de cerca los debates en curso para introducir una nueva regulación y basar cualquier modificación de la normativa en unas sólidas evaluaciones de proporcionalidad.

Italia debería evaluar la necesidad y la proporcionalidad de las prohibiciones relativas a las actividades incompatibles.

España debería revisar los reglamentos autonómicos existentes, que pueden ocasionar confusión en relación con el acceso y el ejercicio de esta profesión y podrían crear obstáculos a la movilidad.

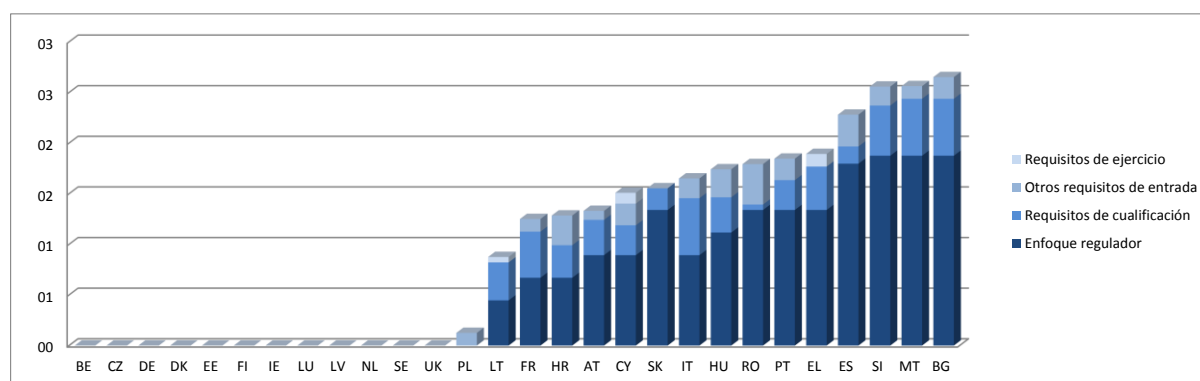
Eslovaquia debería eliminar el requisito de que los titulares de cualificaciones de otros Estados miembros de la UE que se sometan a un procedimiento de reconocimiento académico de títulos.

II.7. Guías turísticas

La profesión de guía turístico está regulada en catorce Estados miembros, a saber: **Austria, Bulgaria, Croacia, Chipre, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Lituania, Malta, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia y España**, con bastantes diferencias significativas en cuanto a la intensidad de la regulación. Existe más regulación en el sur de Europa y en el Mediterráneo. Generalmente se basa en consideraciones de carácter cultural, histórico, arqueológico y del patrimonio artístico y su correcta apreciación.

Tanto el propio sector del turismo como el comportamiento de los consumidores han evolucionado en los últimos años y hoy en día el conocimiento de los lugares del patrimonio cultural está cada vez más disponible a través de otras fuentes de información, incluidas las digitales. La justificación y la proporcionalidad de la regulación de los guías turísticos deben evaluarse detenidamente para garantizar que las restricciones se limiten a lo necesario para prevenir daños a la riqueza cultural de un Estado miembro.

Gráfico 8: Indicador del efecto restrictivo: guías turísticos



Fuente: Comisión Europea, noviembre de 2016.

El gráfico 8 muestra la posición relativa de los Estados miembros en términos de grado de restricción para el acceso y el ejercicio de la profesión de guía turístico, de acuerdo con el nuevo indicador del efecto restrictivo.

Incluso entre los Estados miembros que regulan esta profesión existen diferencias importantes. Si bien **Bulgaria, Malta, España y Eslovenia** establecen una reserva de actividades junto con la protección del título, la mayor parte de los Estados miembros regulan

la profesión exclusivamente con una reserva de actividades⁵⁶.

El alcance de las actividades reservadas difiere considerablemente entre los distintos Estados miembros. En **Austria y Bulgaria**, existe una muy amplia gama de actividades reservadas a los titulares de cualificaciones profesionales específicas, que abarcan orientar a personas con el fin de mostrarles y explicarles la situación socioeconómica y política en los contextos nacional e internacional, guiar en acontecimientos deportivos y sociales y acompañar a turistas desde el aeropuerto hasta el hotel. No obstante, debe subrayarse que una reserva de actividad constituye una restricción que debe limitarse a lo que es estrictamente necesario para proteger un interés público general.

Además, la creación de reservas de actividades, si está regulada a nivel regional en los Estados federales o regionales, merece especial atención si el ámbito de actividades está delimitado geográficamente dentro de un Estado miembro, como en **Croacia, Italia y España**. Como consecuencia de ello, los profesionales pueden llegar a tener que obtener diferentes cualificaciones y autorizaciones dentro de un mismo Estado miembro si desean ejercer su actividad en más de una región. Estas diferencias hacen que el acceso y el ejercicio de la profesión sea más complicado⁵⁷ y podrían suscitar dudas en cuanto a la compatibilidad con el Derecho de la Unión.

Las cualificaciones profesionales exigidas varían entre los Estados miembros. El nivel de cualificación varía de un título académico de formación profesional a una cualificación académica, que va de una duración de un año en **Chipre** a cinco años en **Italia**.

En **Grecia**, si bien inicialmente se exigía un diploma expedido por una escuela de guías turísticos, recientemente los titulares de determinados diplomas genéricos, como los títulos en arqueología, historia, antropología social, etnología, entre otros, pueden obtener una autorización de guía turístico tras completar satisfactoriamente un curso de formación específica de dos meses. En **Italia**, el examen de cualificación incluye una prueba escrita, que abarca el patrimonio histórico y artístico de una zona específica de una región y una entrevista. En **España y Italia**, existen varios reglamentos diferentes según la región o comunidad autónoma que regula la profesión y los requisitos. La mayoría de los Estados miembros indicaron la necesidad de establecer de forma muy precisa los conocimientos relacionados con el país, como el conocimiento de su historia y arte (por ejemplo, **Chipre, Eslovenia**).

Croacia, Eslovenia y España organizan exámenes estatales para la profesión de guía de turismo.

No existe ninguna restricción de forma jurídica, de participación en el capital o de gestión para esta profesión.

Disponer de una lista de lugares donde se reserva el trabajo como guía a los titulares de cualificaciones específicas y establecer normas sobre cómo obtener las cualificaciones específicas también podrían crear restricciones injustificadas, si no se han evaluado los motivos reales que justifican la inclusión de cada lugar en las listas o si los exámenes solo se organizan cada dos años, como parece ser el caso en **Italia**. En otros Estados miembros, como **Francia**, solo se admiten guías turísticos cualificados en un determinado número de

⁵⁶ Para más información sobre la regulación de esta profesión o profesiones vinculadas a esta, como tour manager o agente de viajes, véase el informe elaborado en el marco del ejercicio de evaluación mutua.

⁵⁷ Véase también el documento de trabajo de la Comisión sobre los resultados de los controles de funcionamiento del mercado interior de servicios SWD(2012)147 que acompaña a la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva de servicios COM(2012)261.

monumentos históricos. En **Croacia**, la Ley establece concretamente que los servicios de los guías expertos en un museo, galería, espacio natural protegido, yacimiento arqueológico, etc., no deben considerarse como actividades de los guías turísticos. Esto podría dar lugar a una fragmentación del mercado y suponer una carga significativa para los proveedores de servicios de otro Estado miembro que acompañan a turistas a través de diferentes partes de un país y que no limitan la prestación de sus servicios a un lugar particular.

Recomendaciones

Todos los Estados miembros deberían evaluar la justificación y la proporcionalidad de la regulación de la profesión.

Austria, Bulgaria, Malta y Eslovenia deberían examinar la posibilidad de introducir una definición más precisa de las actividades reservadas, habida cuenta del alcance muy amplio o indeterminado de las actividades reservadas.

Croacia e Italia deberían: (i) aclarar el marco normativo que rige los guías turísticos dadas las distintas normativas regionales que parecen obstaculizar el acceso al mercado y que afectan a los proveedores de servicios nacionales, así como a los que prestan servicios temporales; (ii) revisar la lista de lugares reservados a los titulares de las cualificaciones específicas y considerar la proporcionalidad de cada reserva.

España debería: (i) revisar el acceso a la actividad de guía turístico, que actualmente difiere entre las comunidades autónomas, lo cual limita el acceso y el ejercicio de la profesión para los proveedores de servicio establecidos, así como para los que prestan servicios temporales; (ii) garantizar la validez a escala nacional de las autorizaciones.