

Informe Especial

Reconocimiento de cualificaciones profesionales en la UE

Mecanismo esencial, aunque se utilice poco y de manera poco coherente.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-VI
Introducción	01-17
Libre circulación de trabajadores y servicios, y libertad de establecimiento	01-02
Reconocimiento de cualificaciones profesionales	03-14
Funciones y responsabilidades	15-17
Alcance y enfoque de la auditoría	18-25
Observaciones	26-102
Si bien el número de profesiones reguladas en la UE sigue siendo elevado, los sistemas de la UE para el reconocimiento de cualificaciones profesionales se utilizan poco	26-37
Las medidas de la Comisión para fomentar la reducción del número de profesiones reguladas en los Estados miembros no han dado resultado	28-35
Según las estimaciones, el sistema de la UE para el reconocimiento de cualificaciones profesionales se utiliza en aproximadamente el 6 % de los casos de movilidad de la UE	36-37
La aplicación de la Directiva relativa a las cualificaciones profesionales sigue presentando deficiencias	38-64
Falta de procedimientos electrónicos	38-41
Las tasas por el reconocimiento de las cualificaciones profesionales varían considerablemente entre Estados miembros y carecen de justificación	42-46
A veces se solicitan más documentos de los requeridos	47-48
Las medidas compensatorias siguen siendo desproporcionadas	49-52
Diferencias entre los Estados miembros en la aplicación de las verificaciones previas para la movilidad temporal	53-57
Los Estados miembros no controlan la duración del procedimiento de reconocimiento	58-64

No se ha generalizado el uso de los elementos para facilitar el reconocimiento introducidos en la Directiva revisada	65-86
Resultados desiguales del uso de la tarjeta profesional europea	65-68
El acceso parcial se utilizó en menos del 1 % de las decisiones emitidas	69-70
Actualmente, los principios comunes de formación solo se aplican a los instructores de esquí	71-74
El Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) facilita la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión	75-86
El seguimiento que la Comisión efectúa de los datos y los informes es insuficiente	87-95
La Comisión no realizó un seguimiento suficiente de la información de la base de datos de profesiones reguladas ni de los informes presentados por los Estados miembros cada dos años	87-93
La Comisión abordó los problemas de transposición mediante procedimientos de infracción, pero los Estados miembros aún no han adoptado todas las medidas correctoras necesarias para aplicar plenamente la Directiva	94-95
La información facilitada a los ciudadanos por la Comisión y los Estados miembros es accesible pero no es coherente	96-102
Todos los Estados miembros visitados han mejorado la accesibilidad de la información destinada a los ciudadanos desde 2019	98-99
La información sobre el RCP facilitada a los ciudadanos en los sitios web de la Comisión y de los Estados miembros no siempre es coherente y fiable	100-102
Conclusiones y recomendaciones	103-111
Anexos	
Anexo I – Organizaciones con las que mantuvimos reuniones y entrevistas en los Estados miembros	
Anexo II – Tasa de respuesta a la encuesta por Estado miembro	
Anexo III – Agentes clave en el RCP	
Anexo IV – Diferentes tipos de decisiones de las autoridades competentes	
Anexo V – Problemas detectados por la Comisión en los Estados miembros	

Siglas y acrónimos

Respuestas de la Comisión

Plazo

Equipo auditor

Resumen

I El Tratado de Funcionamiento de la UE garantiza a los ciudadanos de la UE el derecho a circular libremente con fines profesionales y a establecer su empresa en otro Estado miembro. Sin embargo, pueden enfrentarse a obstáculos a la movilidad laboral, como dificultades para obtener el reconocimiento de sus cualificaciones profesionales, en particular si los Estados miembros regulan el acceso a determinadas profesiones.

II La UE adoptó la Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales en 2005. Su objetivo es evitar que los Estados miembros impongan condiciones excesivas a los ciudadanos de un Estado miembro de la UE que deseen ejercer una profesión regulada en otro. El marco de cualificaciones profesionales también tiene por objeto garantizar que los servicios prestados en cualquier Estado miembro cumplan las mismas normas de «salud y seguridad públicas». Esta Directiva se actualizó en 2013 y debía incorporarse al Derecho nacional a más tardar en 2016.

III Examinamos si la Comisión garantizó eficazmente el derecho de los ciudadanos de la UE que trabajan en profesiones reguladas a circular libremente entre Estados miembros con fines profesionales o a crear empresas. Examinamos si la Comisión logró fomentar que los Estados miembros redujeran el número de profesiones reguladas y en qué medida utilizaron los ciudadanos los sistemas establecidos. También comprobamos si los Estados miembros aplicaban sus sistemas de manera eficaz y evaluamos la utilidad de los nuevos elementos introducidos en la Directiva revisada. Por último, examinamos si la Comisión coordinó y supervisó eficazmente los datos facilitados por los Estados miembros y si se proporcionó a los ciudadanos información fácilmente accesible, completa y coherente.

IV Esperamos que nuestra auditoría sirva para evaluar cómo se ha aplicado la Directiva en beneficio de los ciudadanos y para señalar cuáles son los ámbitos en los que puede mejorarse la coordinación y el seguimiento.

V En general, concluimos que el reconocimiento de cualificaciones profesionales en la UE es un mecanismo esencial que se utiliza poco y de manera poco coherente. Estas fueron nuestras constataciones:

- Muchas profesiones siguen estando reguladas por los Estados miembros, y nuestros cálculos indican que alrededor del 6 % de los ciudadanos que se desplazan a otro Estado miembro utilizan los sistemas de reconocimiento de cualificaciones profesionales. En su mayor parte, la movilidad laboral de la UE no está sujeta al reconocimiento de cualificaciones profesionales.
- La aplicación de la Directiva por los Estados miembros presenta deficiencias que afectan directamente a los ciudadanos que desean ejercer una profesión regulada en otro Estado miembro. Entre tales deficiencias cabe destacar la falta de procedimientos electrónicos y las diferencias entre Estados miembros con respecto a las tasas cobradas por el reconocimiento. Algunas autoridades exigen más documentos y realizan más controles de lo previsto en la Directiva, por lo que el plazo para decidir el reconocimiento de cualificaciones profesionales supera el tiempo máximo establecido en la Directiva.
- Los ciudadanos y las autoridades no hicieron un amplio uso de las nuevas medidas introducidas en la Directiva revisada en 2013, como la tarjeta profesional europea, el acceso parcial a una profesión o los principios comunes de formación. Hacer obligatorio el uso del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) para las notificaciones de cualificaciones reconocidas automáticamente supuso un cambio positivo y mejoró el intercambio de información entre las autoridades competentes de diferentes Estados miembros. Sin embargo, en general, las nuevas medidas aportaron escaso valor añadido en la práctica.
- Las autoridades competentes no tuvieron en cuenta las alertas codificadas en el IMI por otros Estados miembros para conceder el reconocimiento de cualificaciones profesionales, incluso cuando se trataba de razones de peso, como faltas, medidas disciplinarias en curso o condenas penales.
- La actualización periódica de las cualificaciones en el sistema automático de reconocimiento profesional constituye un importante avance, pero el proceso es complejo y la Comisión no está sujeta a plazos para completarlo.
- La Comisión ha tratado los problemas de incorporación al Derecho nacional mediante procedimientos de infracción, pero persisten deficiencias en la aplicación de la Directiva en los Estados miembros.
- La información facilitada a los ciudadanos que desean ejercer una profesión regulada en otro Estado miembro es generalmente accesible, pero a menudo no es fiable ni coherente.

VI Basándonos en estas conclusiones, recomendamos que la Comisión garantice:

- la aplicación uniforme del sistema de reconocimiento;
- la integración del mecanismo de alerta en el procedimiento de reconocimiento;
- la actualización automática de las listas de los títulos en determinados sectores (enumerados en el anexo V de la Directiva) para los que el reconocimiento profesional puede ser automático, y un plazo de adopción de decisiones de reconocimiento más reducido mediante el sistema automático para profesiones sectoriales;
- información fiable y coherente para los ciudadanos.

Introducción

Libre circulación de trabajadores y servicios, y libertad de establecimiento

01 El [Tratado de Funcionamiento de la UE](#) garantiza la libre circulación de trabajadores y servicios, y la libertad de establecimiento en el mercado único de la UE. Permite a todos los ciudadanos de la UE, ya sean trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia, circular libremente entre Estados miembros con fines profesionales, y que las empresas tengan libertad de establecimiento. Estos derechos forman parte de las cuatro libertades fundamentales de la UE (libre circulación de mercancías, servicios, capitales y trabajadores).

02 Los ciudadanos pueden enfrentarse a diferentes obstáculos a la movilidad laboral, como las dificultades para el reconocimiento de cualificaciones profesionales¹. Otros posibles obstáculos pueden ser las diferencias en los regímenes de seguridad social y la falta de armonización de los sistemas de pensiones o de seguro de enfermedad entre los Estados miembros.

Reconocimiento de cualificaciones profesionales

03 Los Estados miembros tienen derecho a establecer normas para el acceso a las profesiones. Cuando se establecen normas para profesiones específicas, estas se denominan «profesiones reguladas».

04 El reconocimiento de cualificaciones profesionales (RCP) está destinado a los ciudadanos que adquieren su cualificación profesional en un Estado miembro (país de origen) y desean ejercer una profesión regulada en otro Estado miembro (país de acogida). Para que puedan ejercer su profesión, es necesario que el país de acogida reconozca sus cualificaciones profesionales. Sin este reconocimiento, pueden desplazarse y trabajar en el extranjero, pero no ejercer la profesión que desean. El concepto de reconocimiento de cualificaciones profesionales es diferente al de cualificaciones académicas. Este último, regulado por el [Convenio de Lisboa](#), está vinculado a la educación y al derecho a estudiar en el extranjero y a obtener el reconocimiento de dichos estudios.

¹ [Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo 06/2018 sobre la libre circulación de trabajadores.](#)

05 En septiembre de 2005, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la [Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales \(Directiva RCP\)](#), que consolida el anterior marco jurídico de la UE. En ella se define «profesión regulada» y se especifican determinados requisitos que ha de cumplir los Estados miembros durante los procedimientos de RCP con el fin de fomentar la libre circulación de trabajadores, empresas o prestadores de servicios. La Directiva abarca el Espacio Económico Europeo, que se compone de los veintisiete Estados miembros de la UE, más Islandia, Liechtenstein y Noruega. La [ilustración 1](#) muestra las profesiones reguladas más móviles de la UE.

Ilustración 1 – Las veinticinco profesiones reguladas más móviles de la UE por número total de decisiones declaradas por las autoridades competentes de los veintisiete Estados miembros (2017-2021)

Enfermero	26 624
Profesor de enseñanza secundaria	25 707
Médico	25 162
Instructor de esquí	13 375
Fisioterapeuta	12 963
Odontólogo	11 291
Trabajador de guardería infantil	6 471
Asistente de enfermería y auxiliar sanitario	6 210
Veterinario	5 553
Operador de carretilla elevadora de horquilla	5 378
Profesor de enseñanza primaria	3 954
Guía de turismo	3 205
Instructor de esquí o guía de montaña o barranquismo	2 913
Farmacéutico	2 867
Profesor de guardería/educación infantil/profesor de escuela preparatoria	2 795
Ebanista / carpintero	2 610
Arquitecto	2 137
Instructor deportivo	2 096
Matrona	2 015
Pintor / decorador	1 981
Ingeniero civil	1 966
Soldador / trabajador siderúrgico	1 901
Psicólogo	1 894
Operario de carga y descarga	1 732
Letrado / abogado / asesor jurídico	1 593

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de [datos de la Comisión](#) obtenidos en octubre de 2023.

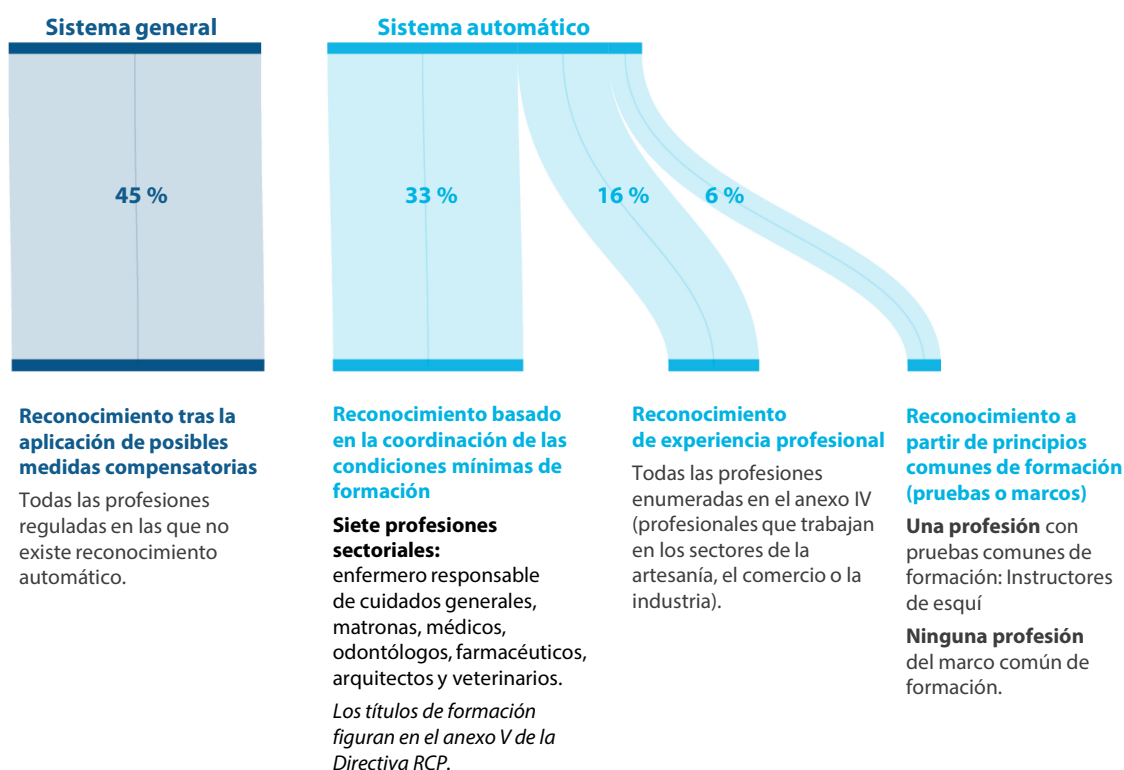
06 La Directiva RCP no es aplicable a:

- profesiones no reguladas en el país de acogida, aunque sí estén reguladas en el país de origen;
- actividades o profesiones relacionadas con el Estado y el ejercicio de poderes públicos (como funcionarios del Estado);
- notarios.

07 Existen dos sistemas principales de RCP (véase la *ilustración 2*).

- El sistema automático, que consta de tres tipos de reconocimiento, se aplica a (1) siete profesiones sectoriales; (2) instructores de esquí, y (3) profesiones en los sectores de la artesanía, el comercio y la industria. Estas profesiones se encuentran entre las más móviles según los datos presentados en la *ilustración 1*. Con arreglo al sistema automático, las autoridades competentes deben aprobar automáticamente las solicitudes sin comparar las cualificaciones con los requisitos nacionales, basándose en los documentos facilitados por los ciudadanos;
- el sistema general es aplicable a todas las demás profesiones reguladas y, a diferencia del sistema automático, pueden aplicarse medidas compensatorias, consistentes en un período de prácticas (durante el cual puede ejercerse la profesión, pero solo bajo supervisión) o en una prueba impuesta por las autoridades competentes. Las autoridades competentes del país de acogida deciden sobre la imposición de posibles medidas compensatorias caso por caso. Las medidas compensatorias solo pueden imponerse cuando exista una diferencia sustancial entre la formación exigida en el Estado miembro de origen y el de acogida para la misma profesión y esta diferencia no pueda ser compensada por la experiencia profesional ni por el aprendizaje permanente.

Ilustración 2 – Sistemas automático y general de RCP en la UE (desde 2016)



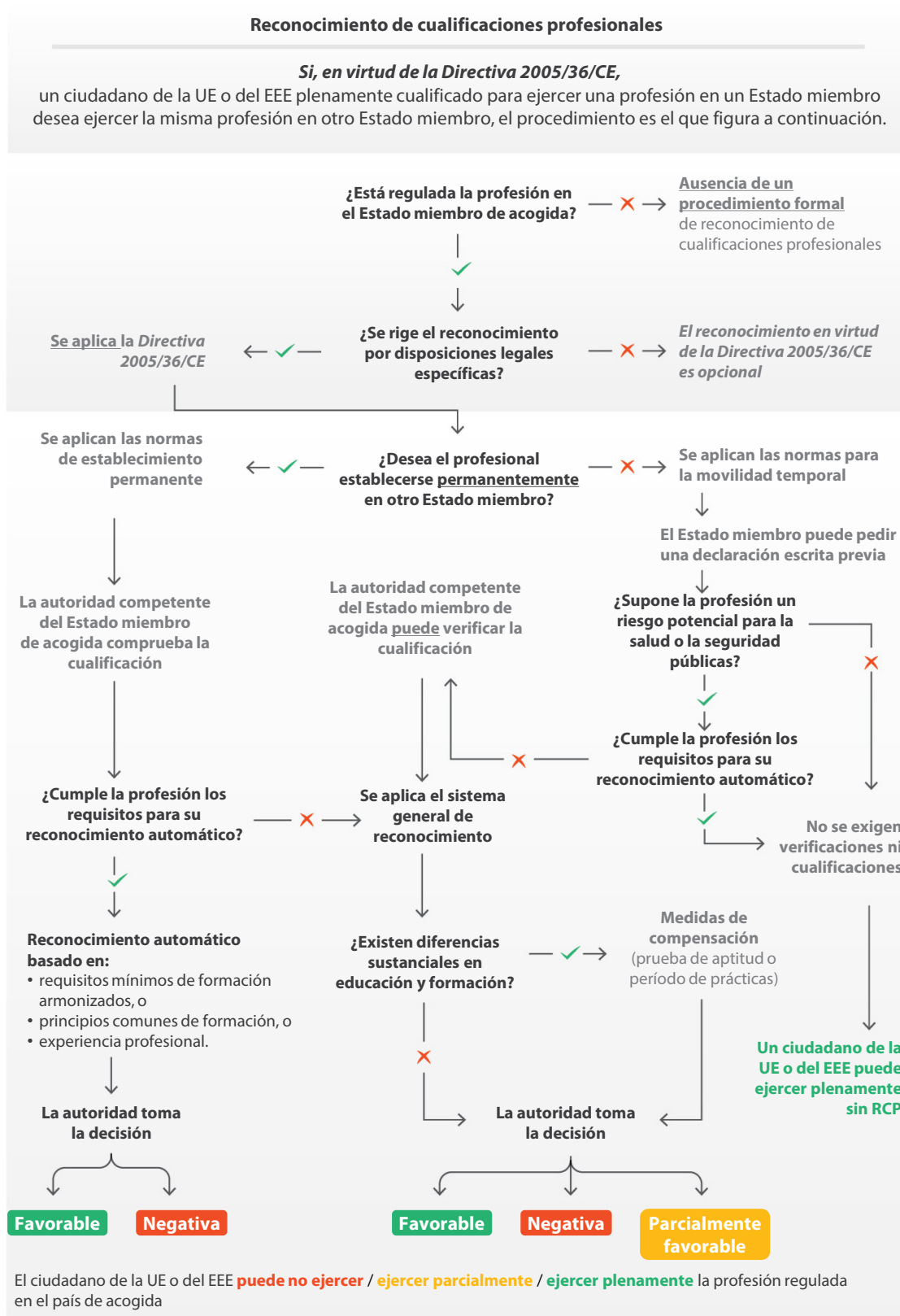
Nota: El porcentaje refleja la proporción de decisiones relativas al RCP adoptadas por sistema de reconocimiento (45 % general, y 55 % automático).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la Directiva RCP y de datos de la Comisión relativos al período 2017-2023, recuperados en noviembre de 2023.

08 Los ciudadanos pueden trabajar en el extranjero de forma temporal o permanente. La Directiva RCP establece diferentes conjuntos de normas para cada caso. Por principio, el acceso a las profesiones reguladas en el marco de la movilidad temporal debe ser más sencillo. En estos casos, los Estados miembros de acogida pueden pedir a los ciudadanos que declaren su intención de desempeñar su actividad en ese país antes de iniciarla, y también pueden realizar «verificaciones previas» de las cualificaciones de estos ciudadanos en condiciones específicas.

09 En el gráfico de decisiones de la *ilustración 3* se muestra cómo funciona el procedimiento de RCP. La primera cuestión es si una profesión está o no regulada. Si es así, y además se exige el reconocimiento de las cualificaciones, el gráfico de decisiones muestra los distintos pasos que conducen a la decisión de la autoridad competente. Estas etapas del proceso de adopción de decisiones en el marco de la Directiva RCP se presentan con un «sí» (v) o un «no» (x).

Ilustración 3 – Descripción del procedimiento de RCP y de las posibles decisiones emitidas por las autoridades competentes



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la Directiva RCP.

10 Cada año, los Estados miembros deben declarar las decisiones relativas al RCP en la base de datos de profesiones reguladas, que es la herramienta informática que mantiene la Comisión para informar a los ciudadanos sobre cuestiones relacionadas con el RCP. En 2024, la Comisión tiene previsto iniciar la migración de la información contenida en la base de datos de profesiones reguladas al IMI.

11 En la práctica, el reconocimiento de las cualificaciones profesionales constituye solo una etapa del procedimiento para los ciudadanos que desean ejercer una profesión regulada en el extranjero. En determinadas profesiones, también puede exigirse una autorización para ejercer (por ejemplo, profesiones sanitarias) o un permiso de actividad empresarial (por ejemplo, para profesiones artesanales). Estos aspectos no están cubiertos por la Directiva RCP. Sin embargo, para determinadas profesiones, los Estados miembros podrían ofrecer un procedimiento «global» que incluya tanto el RCP como un permiso de actividad empresarial o una autorización para ejercer.

12 En mayo de 2010, a petición del presidente de la Comisión, Mario Monti elaboró un [informe](#) sobre una nueva estrategia para el mercado único. En el informe se llegaba a la conclusión de que debía aclararse en mayor medida el RCP mutuo entre Estados miembros y de que en estos seguía habiendo resistencia a reconocer cualificaciones extranjeras. Formulaba dos recomendaciones principales dirigidas al RCP: ampliar el reconocimiento automático de cualificaciones y reforzar la transparencia.

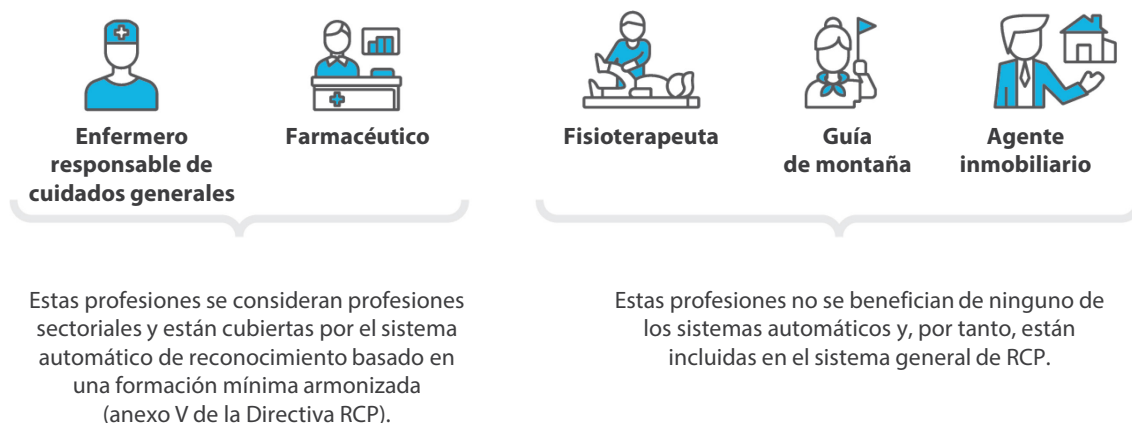
13 En noviembre de 2013, el Parlamento Europeo y el Consejo revisaron la Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (Directiva RCP) mediante la [Directiva 2013/55/UE](#). Los Estados miembros debían incorporarla a su legislación a más tardar en enero de 2016. En la Directiva RCP revisada figuran los elementos que se muestran a continuación:

- Acceso parcial a una actividad profesional, derivado de resoluciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea²; esto permite a los ciudadanos no cualificados en todas las partes de una profesión regulada en el Estado miembro de acogida ejercerla parcialmente;
- principios comunes de formación (marcos de formación o pruebas). estos principios representan un sistema de RCP automático adicional al de las siete profesiones sectoriales; en la actualidad, este sistema adicional solo se aplica a los instructores de esquí (véase la [ilustración 2](#));

² Sentencia del TJUE de 19 de junio de 2006 en el [asunto C-330/03](#) (ingeniero civil hidráulico), complementada por la sentencia del TJUE de 27 de junio de 2013 en el [asunto C-575/11](#) (fisioterapeuta).

- uso obligatorio del IMI para la notificación de títulos reconocidos automáticamente (anexo V de la Directiva), y procedimientos de cooperación, es decir, la tarjeta profesional europea y el mecanismo de alerta;
- un papel reforzado de las ventanillas únicas en los Estados miembros para el RCP, con el requisito de que proporcionen una información mínima electrónicamente disponible en sus sitios web.
- la tarjeta profesional europea, sistema totalmente electrónico de reconocimiento de cualificaciones, tratados a través del IMI y disponibles para cinco profesiones (véase la *ilustración 4*).

Ilustración 4 – Cinco profesiones que pueden optar a la tarjeta profesional europea



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la Directiva RCP.

14 En abril de 2024, el presidente del Instituto Jacques Delors, Enrico Letta, presentó el informe solicitado por el Consejo Europeo: [Much more than a market](#). El objetivo del informe es contribuir a las reflexiones sobre el futuro del mercado único con propuestas concretas. Insta a la ampliación del sistema de reconocimiento automático de cualificaciones profesionales y a estudiar la necesidad y el alcance de la regulación profesional. En el marco del mercado único, con el objetivo de reforzar los sistemas sanitarios y el acceso a las medicinas, pide a la UE que promueva activamente el reconocimiento mutuo de títulos profesionales y profesiones farmacéuticas.

Funciones y responsabilidades

15 La Dirección General (DG) de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes se ocupa de la mayoría de las cuestiones relativas al mercado interior de bienes y servicios, incluido el RCP. Inicia propuestas sobre el RCP y garantiza la incorporación oportuna de las Directivas a la legislación de los Estados miembros, así como su aplicación. En caso de incumplimiento por parte de un Estado miembro, la Comisión puede adoptar las medidas de ejecución adecuadas.

16 La DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes tiene otras responsabilidades:

- coordinar el ámbito político y presidir el Grupo de Coordinadores, compuesto por un coordinador nacional por Estado miembro experto en el ámbito del RCP, responsable de promover la aplicación uniforme de la Directiva RCP y de recopilar toda la información pertinente;
- supervisar el sistema, por ejemplo, a partir de la información de los Estados miembros introducida en la base de datos de profesiones reguladas, así como los informes facilitados por los Estados miembros con datos estadísticos y de proporcionalidad clave, incluidos los motivos por los que estos regulan determinadas profesiones;
- adoptar actos delegados (por ejemplo, para la actualización del anexo V de la Directiva RCP, en el que se enumeran los títulos de formación para el sistema automático) y actos de ejecución que aclaren determinados aspectos del RCP, como el procedimiento de expedición de la tarjeta profesional europea;
- informar cada cinco años sobre la aplicación de la Directiva RCP;
- proporcionar y mantener herramientas informáticas (la base de datos de profesiones reguladas, que pronto se migrará al IMI, y Your Europe) para poner a disposición de los ciudadanos información sobre el RCP; el contenido facilitado por la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes se basa en las aportaciones de los Estados miembros.

17 Además de tramitar las solicitudes de reconocimiento de cualificaciones profesionales, los Estados miembros tienen las siguientes responsabilidades:

- nombrar a un coordinador nacional que forme parte del Grupo de Coordinadores;
- presentar a la Comisión los informes semestrales (véase el apartado **16**, segundo guion);
- facilitar a la Comisión la lista de profesiones reguladas y cumplimentar la base de datos de profesiones reguladas;
- cooperar con otros Estados miembros y con la Comisión, a través del IMI;
- apoyar e informar a los ciudadanos durante su procedimiento de reconocimiento.

Alcance y enfoque de la auditoría

18 Examinamos en qué medida la Comisión garantizó el derecho de los ciudadanos de la UE que trabajan en profesiones reguladas a circular libremente entre Estados miembros con fines profesionales. En particular, examinamos si:

- la Comisión logró fomentar que los Estados miembros redujeran el número de profesiones reguladas y que los sistemas de RCP fueran ampliamente utilizados por los ciudadanos;
- los Estados miembros aplicaron el sistema de RCP de manera eficaz y en beneficio de los ciudadanos;
- se utilizaron realmente los nuevos elementos para facilitar el reconocimiento contenidos en la Directiva revisada;
- la Comisión coordinó y supervisó las estadísticas y los datos facilitados por los Estados miembros y abordó los problemas de transposición de la Directiva RCP en los Estados miembros de manera eficaz;
- la Comisión y los Estados miembros proporcionaron a los ciudadanos información fácilmente accesible, completa y coherente sobre el RCP.

19 Nuestra auditoría abarcó el período comprendido entre 2013, cuando se revisó la Directiva RCP, hasta los últimos avances en el contexto del Año Europeo de las Competencias 2023. La principal entidad auditada fue la Comisión, en particular la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes. También realizamos entrevistas en la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y en Eurostat, la Oficina Estadística de la Unión Europea.

20 Nos centramos en cuatro profesiones: enfermero responsable de cuidados generales, profesor de enseñanza secundaria, carpintero/ebanista e ingeniero civil. Según se afirma en [informes de la Autoridad Laboral Europea](#), estas profesiones registran la escasez de mano de obra más generalizada de la UE. Además, se encuentran entre las veinticinco profesiones más móviles (véase la [ilustración 1](#)) y abarcan todos los sistemas de RCP (véase la [ilustración 3](#)), incluidas medidas específicas, como la tarjeta profesional europea y el acceso parcial (véase el apartado [13](#)). También hemos tenido en cuenta los avances más recientes en este ámbito, como la integración de la base de datos de profesiones reguladas en el IMI.

21 Para esta auditoría, visitamos cuatro Estados miembros (Austria, Bélgica, Chequia y Luxemburgo), en los que nos reunimos con representantes de veintiuna autoridades nacionales o regionales responsables de las cuatro profesiones incluidas en la muestra (véase el [anexo I](#)) y con los coordinadores nacionales para la Directiva RCP. La selección de los Estados miembros se basó principalmente en el número de decisiones y declaraciones de RCP (de intención de prestar servicios de manera temporal), pero también en el equilibrio geográfico. En estos cuatro Estados miembros llevamos a cabo pruebas de recorrido en los sitios web para verificar la fiabilidad, la accesibilidad y la exhaustividad de la información facilitada a los ciudadanos en el RCP.

22 Además, realizamos una encuesta en 3 100 organismos de los Estados miembros registrados por la Comisión como autoridades competentes en el módulo del IMI para cualificaciones profesionales de los veintisiete Estados miembros. Respondieron cerca de 850 autoridades (el 27 %). La tasa de respuesta por Estado miembro puede consultarse en el [anexo II](#). Los resultados de nuestra encuesta se divulgan como datos abiertos, están disponibles en línea y se publican de forma anónima.

23 Además, entrevistamos a representantes de la Autoridad Laboral Europea (ALE) y del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop), el Comité Económico y Social Europeo (CESE), el Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE) y el Defensor del Pueblo Europeo ([anexo III](#)).

24 No abordamos:

- los procedimientos de RCP para ciudadanos que hubieran obtenido cualificaciones fuera de la UE;
- el sistema de reconocimiento de las cualificaciones académicas.

25 El presente informe especial tiene por objeto determinar si la Directiva RCP se ha aplicado eficazmente en beneficio de los ciudadanos y contribuir al análisis de este ámbito político, especialmente en el contexto del [Año Europeo de las Competencias 2023](#).

Observaciones

Si bien el número de profesiones reguladas en la UE sigue siendo elevado, los sistemas de la UE para el reconocimiento de cualificaciones profesionales se utilizan poco

26 Los Estados miembros pueden establecer normas para acceder a determinadas profesiones. Aunque la existencia de una normativa no impide que los ciudadanos se desplacen a otro Estado miembro, la necesidad de obtener el reconocimiento de una cualificación profesional puede representar un obstáculo si los ciudadanos desean ejercer su actividad en otro Estado miembro. Si no consiguen este reconocimiento, pueden verse obligados a buscar un trabajo alternativo que no se ajuste a sus cualificaciones y, en su caso, obtener una remuneración más baja.

27 Entre 2012 y 2014, el Consejo Europeo señaló que la regulación de las profesiones constituye un obstáculo para el mercado interior y **pidió** a los Estados miembros que redujeran el número de profesiones reguladas y eliminaran los obstáculos innecesarios o desproporcionados a la entrada a profesiones reguladas. En 2012, el Parlamento Europeo **pidió** a la Comisión que determinara los ámbitos en los que los Estados miembros bloqueaban de forma desproporcionada el acceso a las profesiones reguladas.

Las medidas de la Comisión para fomentar la reducción del número de profesiones reguladas en los Estados miembros no han dado resultado

28 Reconociendo que el nivel de regulación en los Estados miembros puede variar en cada profesión, esperábamos que las medidas de la Comisión fomentaran la reducción del número de profesiones reguladas en los Estados miembros y que los ciudadanos utilizaran los sistemas de RCP para obtener el reconocimiento de sus cualificaciones profesionales.

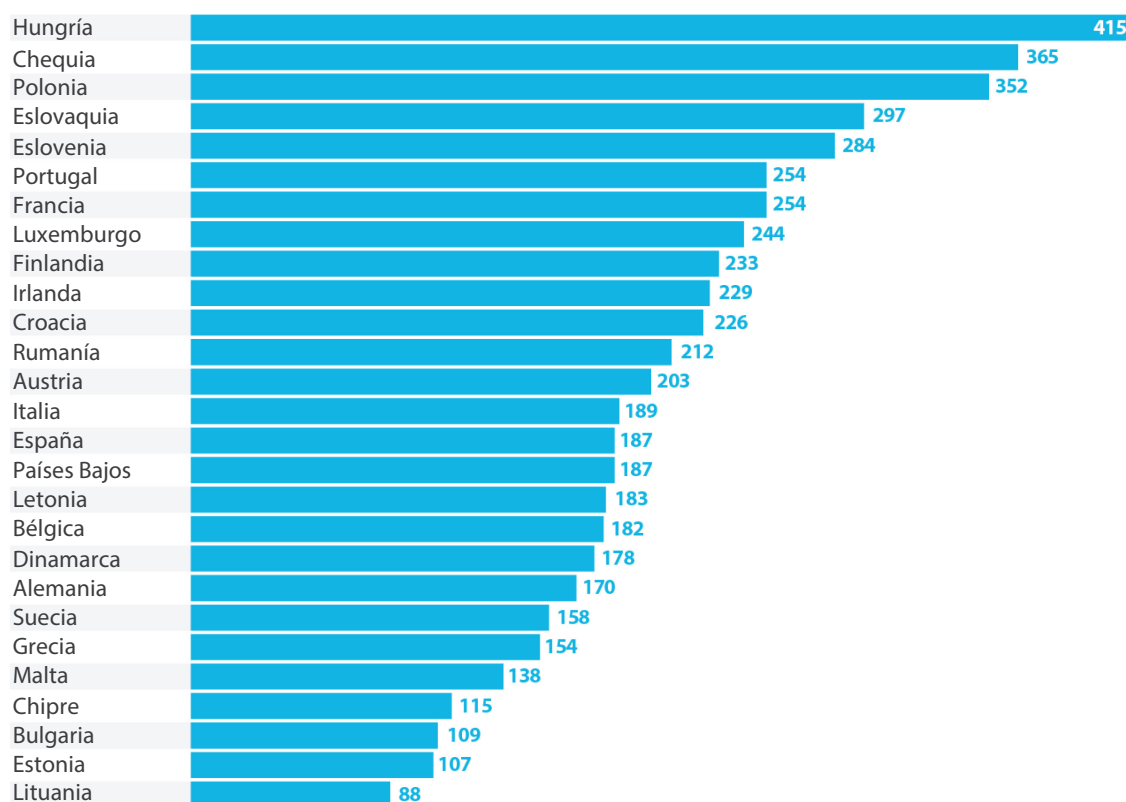
29 La Comisión llevó a cabo un ejercicio de «evaluación mutua» a partir de 2014 para instar a los Estados miembros a evaluar adecuadamente los motivos por los que se regulan las profesiones. El objetivo era que los Estados miembros evaluaran la regulación de las profesiones y así lograr la reducción del número de profesiones reguladas. Los Estados miembros tenían que presentar planes nacionales de acción a la Comisión antes de 2016.

30 Basándose en esta evaluación, y en el marco del proceso del Semestre Europeo, la Comisión formuló seis recomendaciones específicas por país en relación con las profesiones reguladas en 2017, 2018 y 2019 dirigidas a dos Estados miembros: Austria y Luxemburgo

31 No obstante, pese a estos esfuerzos, observamos un deterioro de la situación. Los datos combinados sobre profesiones reguladas en los Estados miembros muestran que el total aumentó, pasando de 5 400 en 2016 a aproximadamente 5 700 en 2023 (media por Estado miembro: 212 profesiones reguladas).

32 Además, según estos datos, en 2023, el número de profesiones reguladas en el mercado laboral de la UE todavía variaba considerablemente de un Estado miembro a otro. Por ejemplo, Hungría regula casi cinco veces más profesiones que Lituania (415 frente a 88) (véase la *ilustración 5*).

Ilustración 5 – Número de profesiones reguladas por Estado miembro (2019-2023)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la base de datos de profesiones reguladas.

33 A pesar de sus medidas relativas a la preparación de indicadores de restricción (reglamentaria), la Comisión no evaluó el resultado de este ejercicio en cuanto al número de profesiones desreguladas. La única prueba que pudimos recabar fue una comparación entre el número total de profesiones reguladas sobre la base de i) un estudio financiado por la Comisión Europea en 2016, ii) un estudio del Parlamento de 2019 y iii) el total de profesiones reguladas que figuraban en la base de datos de profesiones reguladas en diciembre de 2023.

34 In 2018, se adoptó la [Directiva sobre proporcionalidad](#) como complemento a la Directiva RCP. Esta nueva Directiva obliga a los Estados miembros a introducir evaluaciones de impacto basadas en criterios de proporcionalidad al proponer nuevas profesiones reguladas o al modificar los requisitos a las existentes. Los cuatro Estados miembros visitados habían llevado a cabo pruebas de proporcionalidad. Sin embargo, la evaluación no fue revisada por un organismo externo, excepto en Luxemburgo, véase el [recuadro 1](#).

Recuadro 1

Buena práctica de Luxemburgo: el Consejo de Estado interviene en la evaluación de la proporcionalidad de la legislación

El Consejo de Estado es una institución constitucional que no forma parte del Gobierno luxemburgués. Proporciona informes u opiniones sobre todos los proyectos de ley del Gobierno y del Parlamento, y sobre los proyectos de reglamento. Desde la introducción en Luxemburgo de una prueba obligatoria de proporcionalidad para la legislación, el Consejo de Estado ha solicitado que se adjunte una prueba de proporcionalidad a los textos enviados para su evaluación.

En 2022 y 2023, el Consejo de Estado bloqueó dos nuevos reglamentos luxemburgueses relativos al acceso a las profesiones sanitarias debido a pruebas de proporcionalidad insatisfactorias.

35 Tal revisión de un tercero independiente no es un requisito derivado de la Directiva sobre proporcionalidad ni de la Directiva RCP. Sin embargo, lo consideramos útil para evitar una regulación excesiva en los Estados miembros.

Según las estimaciones, el sistema de la UE para el reconocimiento de cualificaciones profesionales se utiliza en aproximadamente el 6 % de los casos de movilidad de la UE

36 En nuestros contactos con Eurostat, Cedefop y la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes observamos que no se elaboran estadísticas específicas sobre el uso de los sistemas de RCP con respecto al número total de ciudadanos que participan en la movilidad en la UE. Obtuvimos datos sobre i) la inmigración por grupo de edad y nacionalidad, es decir, «migrantes de la UE» a otro Estado miembro, de entre 20 y 64 años, y ii) el número total de decisiones de RCP declaradas por las autoridades competentes tal como exige la base de datos de profesiones reguladas. Utilizando estos datos, con respecto al período 2017-2019, calculamos que las decisiones relativas al RCP afectaban a alrededor del 6 % de los ciudadanos de la UE de entre 20 y 64 años que se trasladaron a otro Estado miembro (es decir, aproximadamente 141 000 decisiones de RCP frente a un total de 2 256 000 migrantes de la UE). Nuestra estimación se basa en datos disponibles con sus limitaciones intrínsecas, por ejemplo, personas en edad de trabajar, entre las que se cuentan potencialmente estudiantes, trabajadores acogidos a la jubilación anticipada y personas no activas en el mercado de trabajo.

37 En la actualidad no hay datos de la Comisión que permitan evaluar cuántos ciudadanos de la UE con cualificación profesional se han trasladado a un país de acogida pero no ejercen allí su profesión porque su cualificación no ha sido reconocida. Tampoco hay información (por ejemplo, procedente de una encuesta) que indique cuántos ciudadanos han decidido no desplazarse debido a las dificultades para obtener el reconocimiento de sus cualificaciones. Estas lagunas de datos impiden evaluar exhaustivamente si la UE garantizó de manera eficaz el derecho de los ciudadanos que trabajan en profesiones reguladas a circular libremente entre los Estados miembros con fines profesionales o para crear empresas.

La aplicación de la Directiva relativa a las cualificaciones profesionales sigue presentando deficiencias

Falta de procedimientos electrónicos

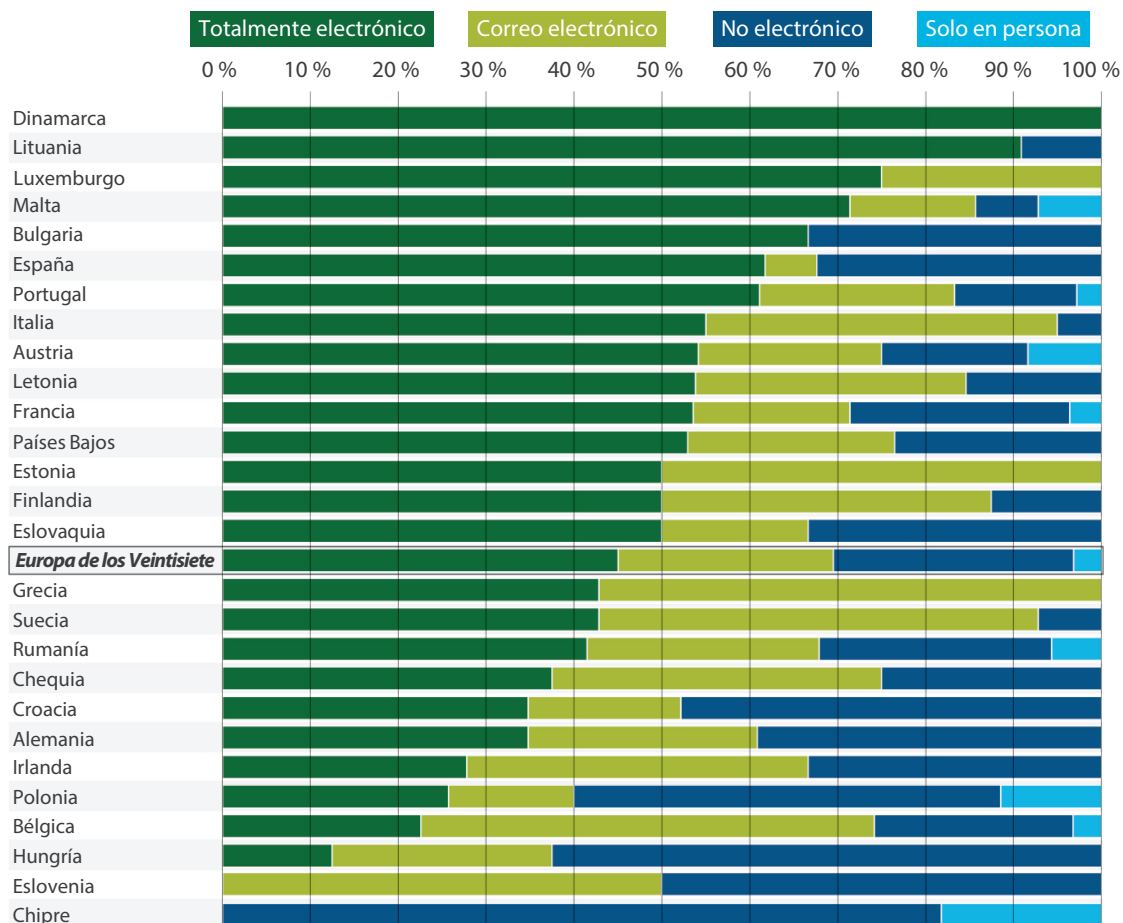
38 En virtud de la Directiva, los Estados miembros deben garantizar que los ciudadanos que deseen el reconocimiento de su profesión en el extranjero tengan acceso a un procedimiento en línea. El [Reglamento sobre la pasarela digital única](#) refuerza y aclara la obligación de los Estados miembros de disponer de procedimientos electrónicos de RCP. El plazo para que los Estados miembros aplicaran el Reglamento sobre la pasarela digital única expiraba el 31 de diciembre de 2023. Cuando realizábamos nuestro trabajo sobre el terreno (entre junio y octubre de 2023), la mayoría de los Estados miembros visitados aún no habían aplicado este requisito. Los Estados miembros son responsables de la aplicación del Reglamento sobre la pasarela digital única.

39 En el [Handbook on the implementation of the Services Directive](#)³ se ofrece una definición del procedimiento electrónico, el cual debería permitir completar todas las etapas de manera estructurada utilizando un único canal de servicios. Un procedimiento que exige a los ciudadanos presentar un documento físico (el usuario ha de descargar un formulario, que luego imprimirá, rellenará a mano, escaneará, cargará y adjuntará a un correo electrónico para su presentación a las autoridades competentes) no se ajusta a esta norma y, por tanto, no cumple el requisito de ser totalmente electrónico.

40 A través de nuestra encuesta, examinamos las diferentes modalidades de que disponían los ciudadanos para presentar solicitudes de RCP (véase la [ilustración 6](#)). Las respuestas recibidas mostraban que la gran mayoría de las autoridades competentes de la mayoría de los Estados miembros todavía están desarrollando procedimientos totalmente electrónicos. Solo las autoridades competentes danesas y estonias afirmaron que permitían, en todas las profesiones reguladas, procedimientos totalmente en línea o a través de correo electrónico sin solicitar documentos físicos adicionales. Sin embargo, la tasa de respuesta fue relativamente baja (13 % y 33 % respectivamente, véase el [anexo I](#)). En cambio, Chipre (donde respondieron el 36 % de las autoridades competentes) siempre solicita documentos físicos e incluso a veces exige que los ciudadanos estén presentes para el reconocimiento de sus cualificaciones profesionales.

³ Directiva 2006/123/CE.

Ilustración 6 – Respuestas de los encuestados relativas a la proporción de procedimientos electrónicos en los Estados miembros (septiembre de 2023)



Nota: El verde oscuro representa el cumplimiento de la Directiva RCP y del Reglamento sobre la pasarela digital única. El verde claro representa únicamente el cumplimiento de la Directiva RCP. El azul oscuro y el azul claro representan el incumplimiento de la Directiva RCP y del Reglamento sobre la pasarela digital única.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las preguntas 7 y 7.1 de la encuesta.

41 La práctica variaba considerablemente entre los Estados miembros visitados. En el [recuadro 2](#) se ofrecen ejemplos, incluidos los casos en que constatamos que Chequia y Luxemburgo no cumplían la Directiva.

Recuadro 2

Disponibilidad de procedimientos electrónicos de RCP en determinadas profesiones: carpintero, ingeniero civil y profesor de enseñanza secundaria

Estado miembro	¿Conforme?	Descripción
Austria	Sí	Hay plataformas en línea específicas o se aceptan correos electrónicos estándar, sin documentos en papel.
Bélgica	Sí	Hay plataformas en línea específicas o se aceptan correos electrónicos estándar, sin documentos en papel.
Chequia	No	Se aceptan recuadros de datos y firmas electrónicas certificadas, pero se exigen procedimientos administrativos adicionales (los residentes no checos deben presentarse en la embajada o rellenar documentos en papel para la firma electrónica).
Luxemburgo	No	Todas las autoridades utilizaron plataformas en línea o correo electrónico, y una autoridad solicitó la presentación por correo postal de los documentos que faltaban. Respecto de la movilidad temporal, una autoridad solicitaba la firma electrónica, como en Chequia.

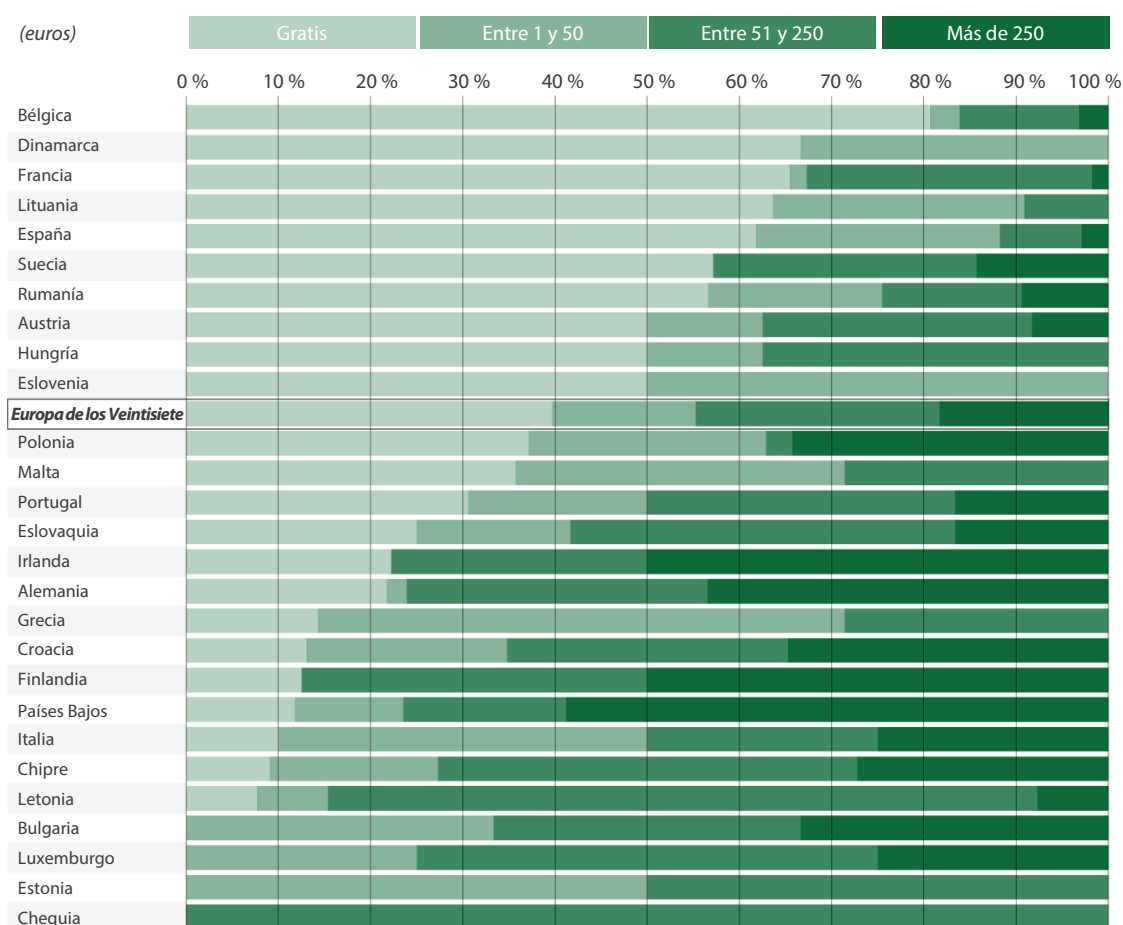
Nota: En nuestro análisis no están incluidos los enfermeros responsables de cuidados generales, ya que siempre pueden beneficiarse de la tarjeta profesional europea, que es totalmente electrónica.

Las tasas por el reconocimiento de las cualificaciones profesionales varían considerablemente entre Estados miembros y carecen de justificación

42 Estudios de la [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos](#) y del [Departamento Temático del Parlamento Europeo](#) indican que las tasas cobradas a los ciudadanos por el RCP constituyen uno de los obstáculos a la libre circulación de trabajadores cualificados. Un [código de conducta](#) para el tratamiento de los procedimientos de RCP aprobado por el Grupo de Coordinadores especifica que las tasas deben comunicarse de forma transparente a los ciudadanos y no deben superar los costes en que incurra la autoridad competente.

43 Nuestra encuesta nos permitió obtener un valor de referencia de las tasas cobradas a los ciudadanos por el procedimiento de RCP (véase la [ilustración 7](#)).

Ilustración 7 – Tasa media cobrada por solicitud

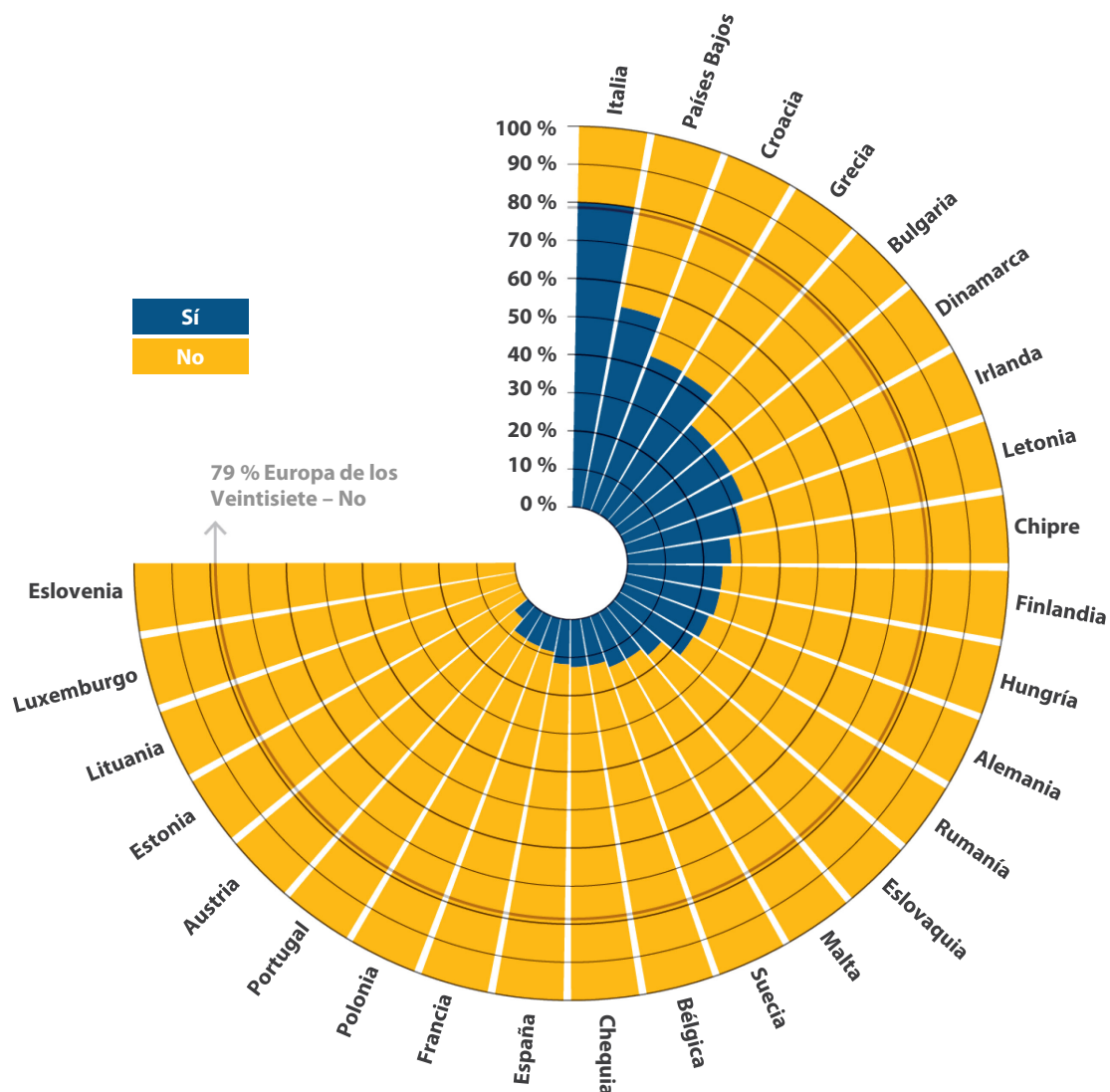


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la pregunta 5 de la encuesta.

44 Dedujimos de las respuestas que las tasas variaban considerablemente dependiendo del Estado miembro y de las autoridades competentes (de 0 euros para determinadas profesiones, a 17 500 euros para los pilotos en un Estado miembro). En Bélgica, la mayoría de los procedimientos de RCP son gratuitos (81 % de los casos). Así lo confirmamos durante nuestra visita a Bélgica, donde siete de las ocho autoridades competentes con las que nos reunimos no cobraban tasas por la solicitud de reconocimiento de cualificaciones profesionales.

45 Por último, una gran parte de las autoridades competentes incluidas en nuestra encuesta (cerca del 80 %) no pudo explicar en qué se basaban las tasas cobradas a los solicitantes (véase la *ilustración 8*). El 12 % de los encuestados que afirmaron conocer los costes administrativos aproximados respondieron que la tasa aplicada era superior a los costes en que se había incurrido.

Ilustración 8 – Autoridades competentes que declaran tener conocimiento de sus costes administrativos reales para una solicitud de RCP



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la pregunta 6 de la encuesta.

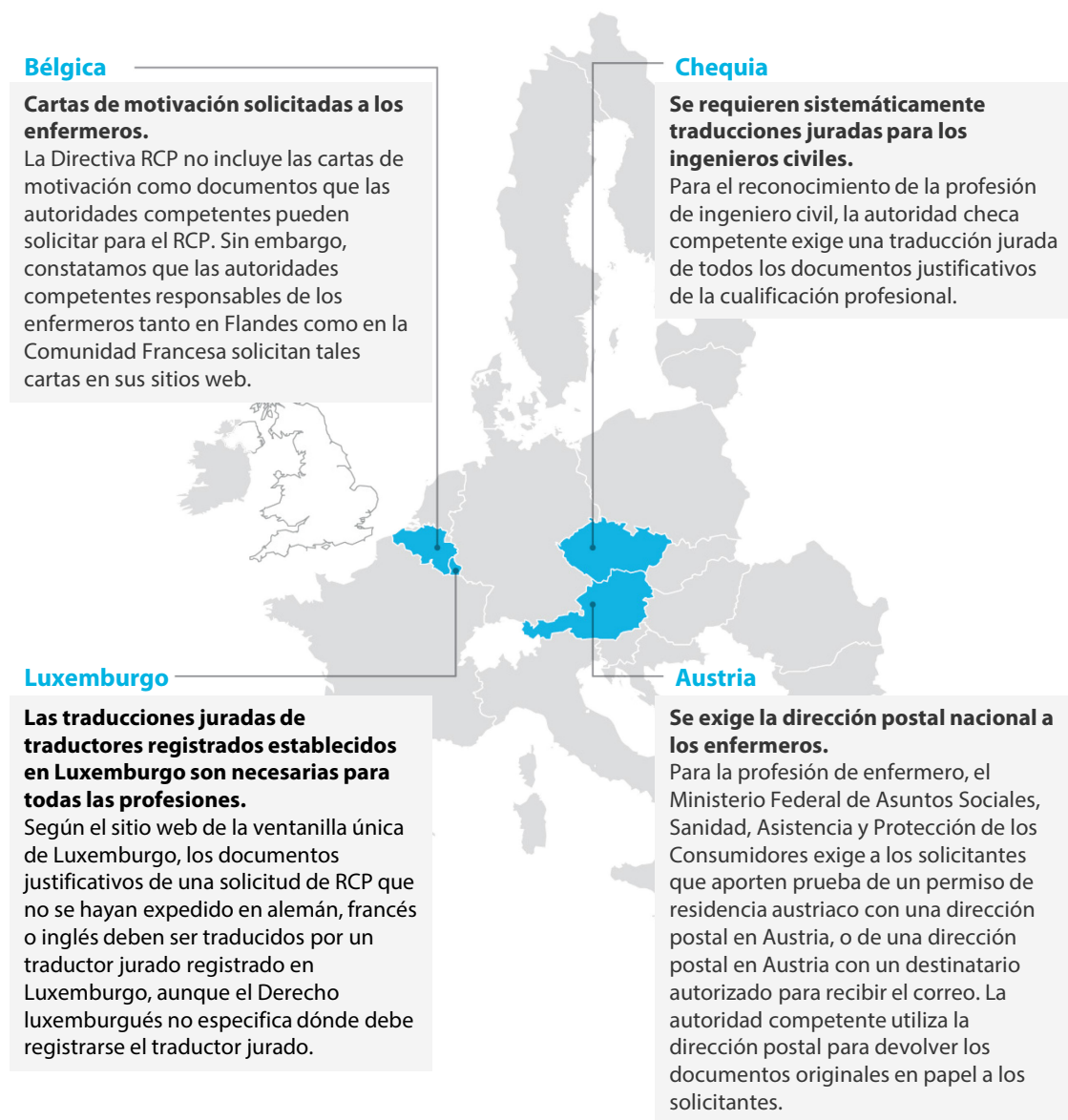
46 Las autoridades con las que nos reunimos en los cuatro Estados miembros visitados nos facilitaron información sobre las tasas cobradas por las solicitudes, pero seguía sin estar claro en qué se habían basado para calcularlas. Ninguna de las autoridades pudo identificar los costes reales soportados por su administración para llevar a cabo un procedimiento de RCP.

A veces se solicitan más documentos de los requeridos

47 En la Directiva RCP se ofrece una relación de los documentos que las autoridades competentes pueden solicitar a los ciudadanos durante el RCP, tanto para el establecimiento permanente como para la movilidad temporal si los controles son aplicables. La exigencia excesiva de documentación supone una carga administrativa adicional para los solicitantes. Durante nuestra auditoría en los cuatro Estados miembros visitados, examinamos lo que solicitaban en cada uno de sus sitios web para el procedimiento de solicitud y si esto se ajustaba a la Directiva.

48 En tres de los cuatro Estados miembros (Austria, Chequia y Luxemburgo) constatamos casos de incumplimiento del código de conducta respecto de los documentos que pueden solicitar las autoridades. Puede considerarse que el caso de Bélgica no se ajusta a la Directiva (véase la [ilustración 9](#)).

Ilustración 9 – Ejemplos de requisitos documentales que van más allá de lo establecido en la Directiva o en el código de conducta



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de visitas sobre el terreno y de controles de los sitios web de los Estados miembros.

Las medidas compensatorias siguen siendo desproporcionadas

49 Las medidas compensatorias pueden consistir en un período de adaptación o en una prueba (véase el apartado **07**). Como principio general, debe permitirse a los ciudadanos elegir el tipo de medida compensatoria. Sin embargo, la Directiva permite excepciones, por ejemplo el requisito de conocer la legislación nacional, que debe ser un aspecto esencial y constante de la actividad profesional y necesario para prestar asesoramiento o asistencia (por ejemplo, abogados).

50 Nuestro análisis de la base de datos de profesiones reguladas durante el período 2017-2021 reveló que alrededor de 35 000 decisiones de RCP emitidas por las autoridades de los Estados miembros incluían medidas compensatorias. Esto representa el 17 % de las decisiones.

51 Del mismo modo, en respuesta a nuestra encuesta, unas 250 autoridades competentes (30 %) declararon que habían pedido a los solicitantes que se sometieran a medidas compensatorias; más del 50 % de estas autoridades (130) indicaron que no habían permitido que el solicitante eligiera las medidas compensatorias. Más del 70 % de las autoridades que imponen medidas compensatorias alegó que se exigía el conocimiento de la legislación del Estado miembro para ejercer la profesión. Las respuestas a la encuesta también muestran que la aplicación de este requisito se generalizó, por ejemplo, a terapeutas de masaje, guardias de seguridad o buceadores.

52 También analizamos si las medidas compensatorias se aplicaron correctamente en los Estados miembros visitados para las profesiones que examinamos. Hallamos diferentes prácticas en los cuatro Estados miembros visitados para esta auditoría. Véase el [recuadro 3](#).

Recuadro 3

Ejemplos del uso de medidas compensatorias

Profesión de carpintero/ebanista en Chequia y en Bélgica

Chequia y Bélgica (Valonia y Región de Bruselas-Capital) no exigen medidas compensatorias para los carpinteros /ebanistas. Esta práctica ayuda a los solicitantes porque facilita el RPQ. Las autoridades con las que nos reunimos aplicaron las normas de la Directiva RCP de manera muy favorable para los solicitantes.

Profesión de ingeniero civil en Austria y en Chequia

Austria y Chequia han impuesto sistemáticamente medidas compensatorias a los ciudadanos con cualificaciones extranjeras que desean ejercer la actividad de ingeniero civil en su territorio.

Esto es contrario a la disposición de la Directiva RCP, según la cual las decisiones sobre medidas compensatorias deben adoptarse caso por caso, y *solo* deben aplicarse si existen *diferencias sustanciales* en la formación entre los Estados miembros de origen y de acogida (véase el apartado [07](#)).

Diferencias entre los Estados miembros en la aplicación de las verificaciones previas para la movilidad temporal

53 Se permiten verificaciones previas en las profesiones (sectoriales) que tengan «implicaciones en materia de salud o de seguridad públicas», que no se benefician del sistema automático de RCP y en las que el riesgo derivado de la falta de cualificaciones profesionales sería tan elevado que es necesaria una verificación previa (principio de proporcionalidad). La Directiva no define claramente qué profesiones están afectadas por este concepto.

54 Evaluamos si las autoridades competentes impusieron verificaciones previas obligatorias de las cualificaciones profesionales en casos de movilidad temporal (véase el apartado **08**). La Comisión determinó que las verificaciones previas constituían un obstáculo importante en el mercado único (véase el **recuadro 4**).

Recuadro 4

La Comisión determinó que las verificaciones previas constituían un obstáculo importante en el mercado único

En 2020, la Comisión creó el [Grupo de Trabajo para el Cumplimiento de la Legislación sobre el Mercado Único](#) con el objetivo de eliminar los obstáculos al mercado único. Las verificaciones previas se consideraron un obstáculo significativo a la movilidad laboral, ya que podían prolongar el procedimiento de RCP si las autoridades solicitaban documentos adicionales a los ciudadanos. Por consiguiente, la Comisión ha pedido a los Estados miembros que examinen sus requisitos de verificación previa.

55 Según el [informe 2022-2023 del Grupo de Trabajo para el Cumplimiento de la Legislación sobre el Mercado Único](#), los Estados miembros aplicaron verificaciones previas a más de 800 profesiones. En total, 20 Estados miembros se comprometieron a suprimir las verificaciones previas. Portugal, Francia y Polonia contrajeron los mayores compromisos. En general, los Estados miembros se comprometieron a suprimir cerca de 300 verificaciones previas antes de julio de 2023 (véase la [ilustración 10](#)). Las tres principales profesiones sujetas a la supresión de las verificaciones previas fueron las actividades de enfermería, los instructores deportivos y las profesiones en el ámbito de la construcción, incluida la ingeniería.

Ilustración 10 – Número de verificaciones previas (que serán) suprimidas por los Estados miembros con carácter voluntario



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información de la Comisión (febrero de 2024).

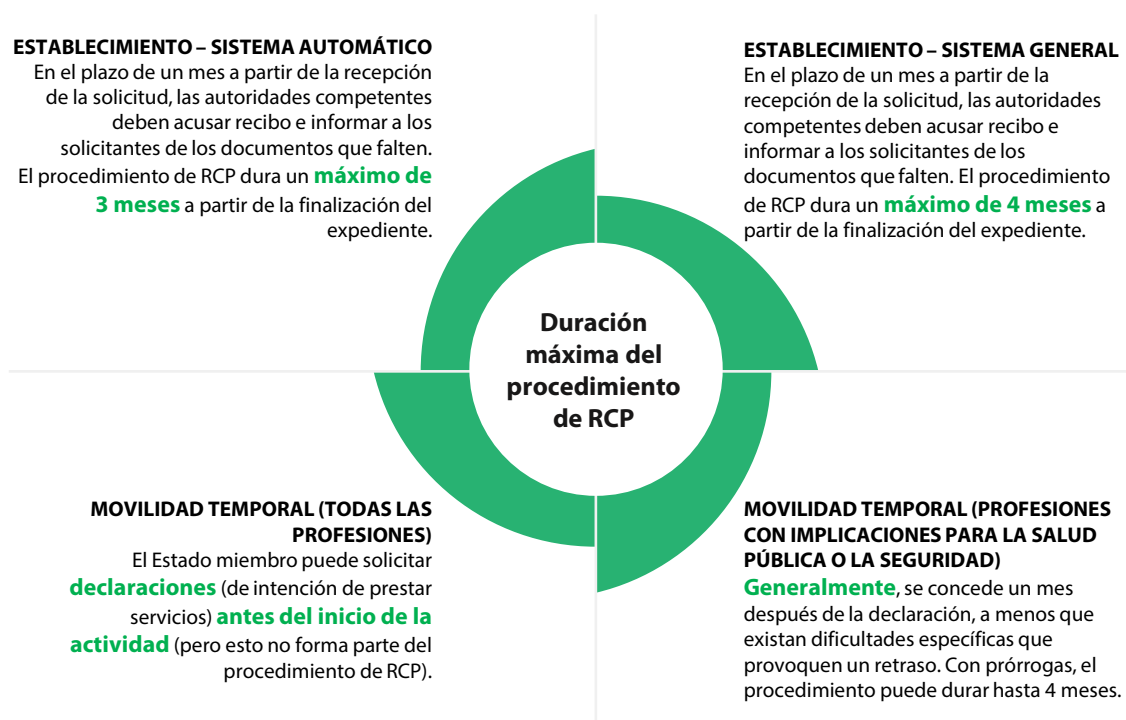
56 El plazo para actualizar la base de datos de profesiones reguladas a fin de reflejar los cambios expiraba en julio de 2023. No obstante, en febrero de 2024, casi cien profesiones, principalmente en Portugal, Chequia y Polonia, todavía no habían sido actualizadas en la base de datos.

57 Entre los Estados miembros que visitamos, Austria, Bélgica y Luxemburgo no aplicaron verificaciones previas para la movilidad temporal durante el período 2017-2021 en ninguna de las profesiones que seleccionamos para la auditoría. Sin embargo, las autoridades competentes en materia de ingenieros civiles de Chequia comprobaron sistemáticamente esas cualificaciones en casos de movilidad temporal. Las autoridades alegaron que esta profesión tenía implicaciones «en materia de salud y seguridad públicas». De conformidad con la actual Directiva RCP, dicha verificación previa *solo* es posible cuando el objeto del control sea evitar daños graves para la salud o la seguridad del destinatario del servicio por la falta de cualificación profesional del prestador del servicio. En este contexto, consideramos que estas verificaciones sistemáticas no son proporcionadas.

Los Estados miembros no controlan la duración del procedimiento de reconocimiento

58 Las normas sobre la duración máxima del procedimiento de RCP se establecen en la Directiva. En la *ilustración 11* se presenta un resumen de los diferentes plazos previstos en la Directiva.

Ilustración 11 – Duración máxima de los procedimientos de RCP para el establecimiento y la movilidad temporal



Fuente: : Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la Directiva RCP.

59 En nuestra encuesta a las autoridades competentes también les pedimos que estimaran la duración media del procedimiento de RCP para el establecimiento permanente, tanto para el sistema automático como para el general, a partir del momento en que las autoridades disponían del expediente completo.

60 En cuanto a las respuestas a la encuesta sobre el sistema automático, la mitad de las correspondientes a España, y algunas procedentes de Francia y Alemania, indicaban que el procedimiento para la emisión de la decisión de RCP duraba al menos cuatro meses a partir de la finalización del expediente, aunque la Directiva permite un máximo de tres meses. Estos casos de incumplimiento representan el 3 % de las respuestas relativas al sistema automático (véase la *ilustración 12*).

Ilustración 12 – Sistema automático – Duración media estimada de los procedimientos de RCP conformes y no conformes (basada en la duración declarada por los Estados miembros)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las respuestas a las preguntas 12.2 a 12.4 de la encuesta.

61 Del mismo modo, se solicitó a las autoridades competentes que estimaran la duración del procedimiento de RCP en el sistema general a partir del momento en el que se hubiera completado el expediente (véase la *ilustración 13*).

Ilustración 13 – Sistema general – Duración media estimada de los procedimientos de RCP conformes y no conformes (basada en la duración declarada por los Estados miembros)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la pregunta 12.1 de la encuesta.

62 Con respecto a las respuestas a la encuesta sobre el sistema general, el 40 % de las procedentes de Letonia, un porcentaje importante de las correspondientes a Francia y España, y algunas respuestas de Alemania, Croacia, Austria y Bélgica indicaban que la duración del procedimiento para adoptar la decisión de RCP (desde el momento en que se había completado el expediente) superaba los cuatro meses establecidos en la Directiva. Todos los casos de incumplimiento declarados representan el 4 % de las respuestas relativas al sistema general. Concretamente:

- varias autoridades de Letonia, Francia, Alemania y Croacia tardaban, por término medio, entre cinco y seis meses en finalizar el procedimiento;
- una autoridad de Bélgica tardaba una media de nueve meses;
- tres autoridades de España y una de Francia tardaban entre seis meses y un año.

63 Durante nuestras visitas de auditoría a los cuatro Estados miembros seleccionados, entrevistamos a veintiuna autoridades competentes responsables de las cuatro profesiones incluidas en la muestra (véase el [anexo I](#)). Al solicitarles las pruebas justificativas de la duración del procedimiento por profesión, dieciocho autoridades confirmaron que no realizaban un seguimiento de su duración. Constatamos que dos autoridades competentes de Bélgica (Flandes) habían empezado recientemente a conservar dichos registros, aunque no el tiempo suficiente como para poder revisar sus estadísticas. El Ministerio Federal de Trabajo y Economía de Austria solo pudo obtener manualmente la información sobre la duración del procedimiento para los ingenieros civiles; no obstante, estas estadísticas solo se elaboraron a efectos de nuestra auditoría.

64 Nuestra auditoría también reveló una práctica que no se ajustaba a la Directiva y que aumenta el riesgo de que el procedimiento de RCP sea desproporcionadamente largo (véase el [recuadro 5](#)).

Recuadro 5

La duración del procedimiento de RCP en Luxemburgo no cumple la movilidad temporal de profesiones con implicaciones para la salud y la seguridad

Por regla general, los Estados miembros de acogida pueden exigir a los ciudadanos que declaren su intención de desempeñar su actividad en ese país antes de iniciarla. Posteriormente, la autoridad competente podrá decidir verificar las cualificaciones del ciudadano si la actividad tiene un impacto en la «salud o la seguridad públicas», procedimiento denominado «verificaciones previas». La duración de este procedimiento debe ser corta, generalmente de un mes. Sin embargo, nuestro examen de guichet.lu (ventanilla única de Luxemburgo) reveló que las autoridades luxemburguesas aplican normas inversas. En primer lugar, exigen a los ciudadanos que obtengan una decisión «estándar» de RCP dentro del mismo plazo fijado para el establecimiento, proceso que puede durar hasta cuatro meses. Solo después el solicitante podrá enviar la declaración de movilidad temporal.

No se ha generalizado el uso de los elementos para facilitar el reconocimiento introducidos en la Directiva revisada

Resultados desiguales del uso de la tarjeta profesional europea

65 La solicitud y la expedición de la tarjeta profesional europea se llevan a cabo a través de un sistema totalmente electrónico que se introdujo en 2016 y actualmente está disponible para cinco profesiones (véase la [ilustración 4](#)). La profesión de enfermero responsable de cuidados generales, una de las incluidas nuestra muestra, puede optar a la tarjeta profesional europea. Una de sus ventajas es la transparencia: el tiempo empleado en obtener la tarjeta y el número de tarjetas expedidas se rastrean automáticamente en el IMI. La Comisión ha anunciado el uso de la tarjeta profesional europea en las [redes sociales](#) (véase la [ilustración 14](#)).

Ilustración 14 – Cómo anuncia la Comisión la tarjeta profesional europea en las redes sociales



Fuente: Unión Europea, YouTube (https://www.youtube.com/watch?v=N3if_6ZHsMM). DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes: Pulse en la imagen para reproducir el vídeo.

66 Con respecto al período 2017-2021, evaluamos si la tarjeta profesional europea es utilizada por ciudadanos que desean ejercer una de las cinco profesiones que abarca. Comparamos el número de tarjetas expedidas con el número total de decisiones declaradas por las autoridades competentes en la base de datos de profesiones reguladas, como se muestra en la *ilustración 20*.

67 Constatamos que la utilización más amplia de la tarjeta profesional europea se registra en dos profesiones: los guías de montaña y los agentes inmobiliarios. Sin embargo, su uso no está generalizado en profesiones con sistema automático, especialmente enfermeros responsables de cuidados generales, en las que solo el 5 % de las decisiones se referían a las tarjetas profesionales europeas. Esta constatación queda corroborada por las que efectuamos durante nuestra visita a Chequia, donde, entre 2017 y 2021, solo se adoptaron dos decisiones de este tipo para un total de casi quinientos enfermeros.

68 Esto puede deberse a una de las principales desventajas de la tarjeta profesional europea: su coste. Por emitir la tarjeta profesional europeas, los Estados miembros de origen y de acogida tienen derecho a cobrar una tasa, y los costes del procedimiento pueden representar un obstáculo adicional para los ciudadanos. En el ejemplo empleado en el vídeo de la Comisión, los enfermeros responsables de cuidados generales que han obtenido sus cualificaciones en Portugal y desean ejercer su actividad en Austria deben pagar una tasa a ambos Estados miembros por la tarjeta profesional europea. En lugar de pagar el importe comprendido entre 180 y 250 euros que cuesta el procedimiento de reconocimiento estándar en Austria, los enfermeros que se trasladan de Portugal a Austria han de pagar de hecho alrededor de un 20 % más de tasas para que su cualificación sea reconocida con la tarjeta profesional europea, como se ilustra en el simulador de tasas de la [ilustración 15](#).

Ilustración 15 – Simulador de tasas de la tarjeta profesional europea: caso de un enfermero responsable de cuidados generales

En esta página

Ventajas de la Tarjeta Profesional Europea

Comprueba si puedes solicitar la Tarjeta Profesional Europea

¿Cuál es tu situación?

Procedimientos y plazos

¿Cuál es tu situación?

Me traslado permanentemente y quiero ejercer mi profesión en el país de destino

Quiero prestar temporalmente mis servicios en el país de destino

Trámites para la TPE en tu país

Simulador

Las personas que te contratan pueden comprobar la validez de tu Tarjeta Profesional Europea

Trámites para la TPE en tu país

Simulador

⚠ Los resultados solo son orientativos, ya que las tasas pueden haber cambiado. Si en el simulador no encuentras algunas opciones, significa que los países en cuestión aún no han incluido la información pertinente. Aun así puedes acceder al procedimiento de la Tarjeta Profesional Europea y presentar la solicitud. La Administración te informará de los documentos necesarios y las tasas aplicables en la actualidad.

Pais de origen *	<input type="text" value="Portugal"/>
Pais de acogida *	<input type="text" value="Austria"/>
Profesión *	<input type="text" value="Enfermero responsable de cuidados generales"/>
Finalidad *	<input type="text" value="Establecimiento"/>
¿Puedes acogerte al reconocimiento automático ? *	<input type="text" value="Sí"/>

Tasas que cobra el país de origen:

45 EUR

Tasas que cobra el país de acogida:

180 EUR - 250 EUR

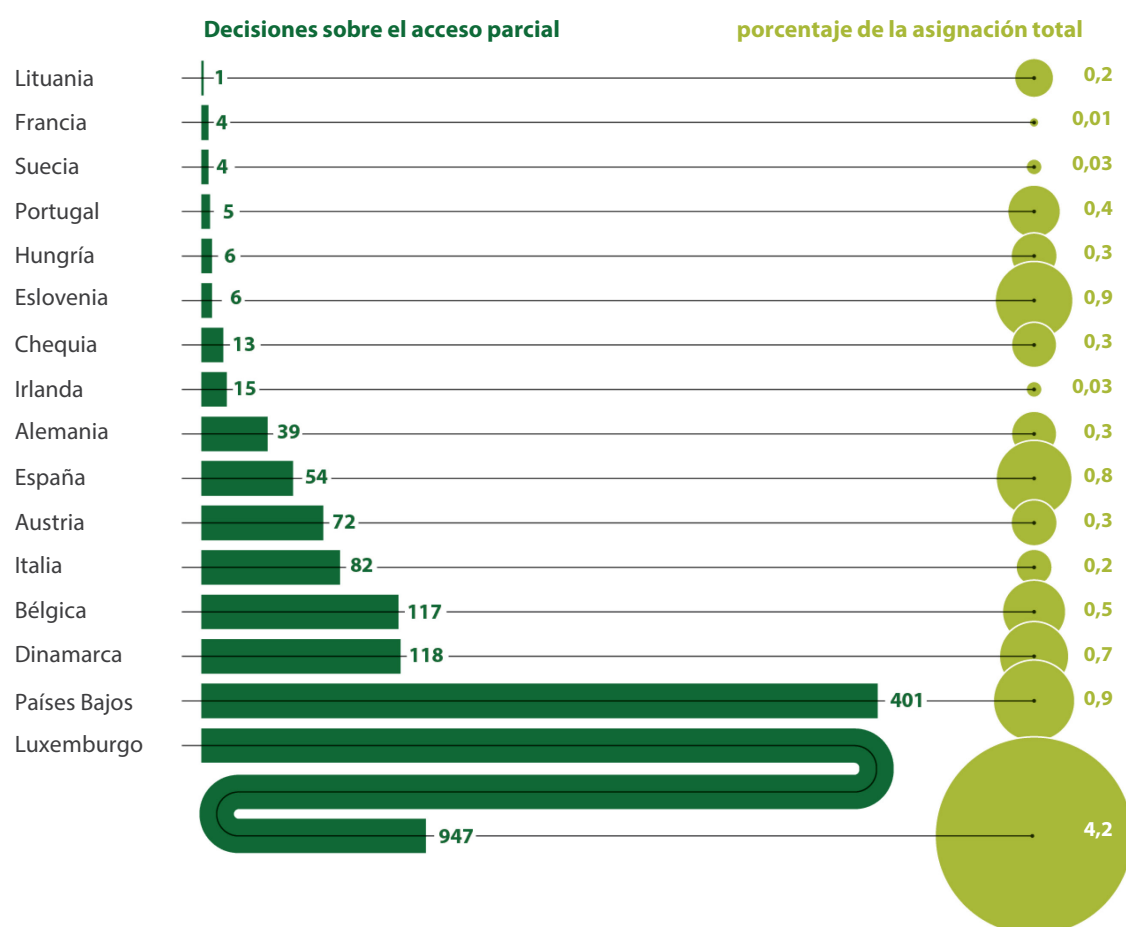
Nota: El simulador especifica que las tasas son indicativas y pueden ser objeto de modificaciones. Las tasas reales se confirman en el momento de la presentación de la solicitud.

Fuente: Unión Europea, a partir del [sitio web Your Europe](#), diciembre de 2023.

El acceso parcial se utilizó en menos del 1 % de las decisiones emitidas

69 Nuestro análisis de la información contenida en la base de datos de profesiones reguladas relativa al período 2017-2021 (véase el apartado **13**) mostró que el acceso parcial se utilizó en dieciséis Estados miembros, pero representó menos del 1 % del total de decisiones adoptadas por todas las autoridades competentes de la UE. Correspondían a Luxemburgo aproximadamente la mitad de estas decisiones, con 947 decisiones de RCP, o sea, alrededor del 4,2 % del total (véase la *ilustración 16*).

Ilustración 16 – Uso del acceso parcial (2017-2021) por los Estados miembros



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información de la Comisión facilitada en noviembre de 2023.

70 En los cuatro Estados miembros que visitamos, el acceso parcial se utilizó principalmente para profesores (en Bélgica y Chequia), profesiones sanitarias (puericultor en Luxemburgo, auxiliar de quirófano en Austria) y profesiones artesanales (ebanista, carpintero y techador en Chequia).

Actualmente, los principios comunes de formación solo se aplican a los instructores de esquí

71 Por último, evaluamos si se utilizaron los principios comunes de formación, tal como se establece en la Directiva RCP revisada, incluidos, por una parte, el marco común de formación y, por otra, la prueba común de formación.

72 Una de las condiciones para incluir nuevas profesiones en los principios comunes de formación es que estas, o la educación y formación que conducen a la cualificación para estas profesiones, estén reguladas al menos en un tercio de los Estados miembros. Constatamos que el marco común de formación no se había utilizado hasta entonces porque no se había podido alcanzar la cuota de un tercio de los Estados miembros, así como por la dificultad de encontrar suficientes puntos comunes entre los diferentes marcos normativos y de formación en los Estados miembros.

73 La Comisión estudia, junto con los Estados miembros, si es posible establecer a un marco común de formación para la profesión de fisioterapeuta, aunque en el momento de la auditoría no había planes específicos. No está claro cómo se aplicará el marco común de formación ni en qué medida se diferenciará de las condiciones mínimas armonizadas de formación (véase la *ilustración 2*).

74 Actualmente, los principios comunes de formación solo se aplican a la profesión de instructor de esquí. No obstante, aunque no hemos podido auditar en profundidad esta medida porque la profesión no está regulada en todos los Estados miembros y, en nuestra muestra, solo Austria la regula, las autoridades austriacas confirmaron que la prueba común de formación para instructores de esquí era útil. Según la información recogida en la base de datos de profesiones reguladas, la profesión de instructor de esquí fue la cuarta de mayor movilidad durante el período 2017-2021 (véase la *ilustración 1*).

El Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) facilita la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión

Aunque no es fácil de utilizar, el Sistema de Información del Mercado Interior relativo a las cualificaciones profesionales es ampliamente utilizado por las autoridades competentes

75 La revisión de la Directiva RCP amplió el uso obligatorio del IMI a las notificaciones de profesiones reconocidas automáticamente (anexo V de la Directiva) y a los procedimientos de cooperación recientemente introducidos: Tarjeta profesional europea y mecanismo de alerta (véase la *ilustración 17*). Durante nuestra auditoría, evaluamos si el IMI se consideraba útil y si fue utilizado por las autoridades competentes.

Ilustración 17 – Uso obligatorio del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI): entre autoridades y entre autoridades y la Comisión

Entre autoridades	Cooperación administrativa en las solicitudes individuales de RCP
	Inserción de alertas
Entre la autoridad y la Comisión	Notificaciones para la actualización del anexo V (profesiones sectoriales)
	Migración prevista de la base de datos de profesiones reguladas al IMI a partir de 2024

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la Directiva RCP, del Reglamento IMI y de la Decisión de Ejecución (UE) 2023/423 de la Comisión.

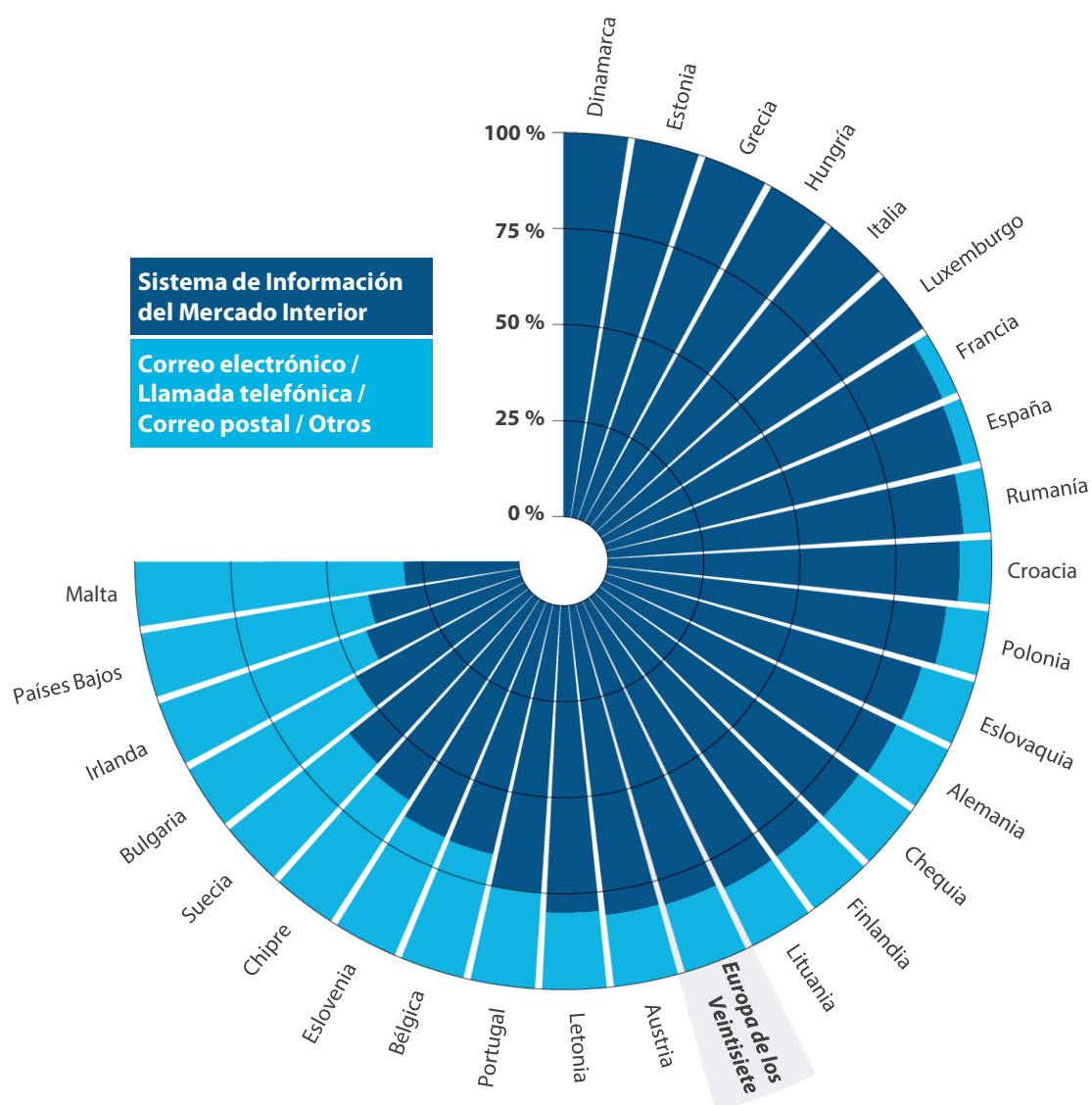
76 El 40 % de los encuestados declaró que el IMI era difícil de utilizar en el ámbito de las cualificaciones profesionales debido a su estructura rígida, a pesar de la asistencia a la formación prestada por la Comisión. En los cuatro Estados miembros visitados, las autoridades competentes con las que nos reunimos confirmaron su uso de la herramienta, ya que generalmente la consideraban eficaz, por ejemplo, para identificar a las autoridades competentes de los Estados miembros de origen.

77 Basándonos en nuestra encuesta y en las visitas de auditoría, detectamos las siguientes deficiencias en el IMI:

- **La herramienta no es fácil de usar:** Contiene seis grupos de categorías de preguntas predefinidas y casi cien preguntas subyacentes predefinidas. Si bien este enfoque estructurado garantiza el cumplimiento de la legislación, debido al carácter exhaustivo de las preguntas, los usuarios necesitan mucho tiempo para encontrar la pregunta que les corresponde.
- **La lista de autoridades competentes no está actualizada:** Para que pudiéramos llevar a cabo nuestra encuesta, doce Estados miembros tuvieron que facilitar al equipo auditor la lista de autoridades responsables del RCP, ya que la información contenida en el IMI estaba obsoleta. Pese a que la Comisión pedía que los Estados miembros actualizaran sus listas, esto no se hacía sistemáticamente.
- **En los países de origen se producen retrasos en la respuesta a las solicitudes:** Sin un plazo legal, las solicitudes del IMI no siempre reciben respuesta a su debido tiempo (según los Estados miembros visitados, deberían responderse en un plazo de dos semanas). De 2017 a 2021, los Estados miembros presentaron a otros Estados miembros más de 50 000 peticiones relativas a solicitudes individuales: en el 28 % de los casos (es decir, aproximadamente en 15 000 solicitudes) no recibieron respuesta en el plazo de dos semanas. Por consiguiente, estos retrasos afectan a la duración del procedimiento de reconocimiento en el Estado miembro de acogida.

78 En este contexto, las autoridades competentes de los Estados miembros que visitamos afirmaban que, aunque usaran el IMI para iniciar la solicitud, tienden a utilizar otros medios de comunicación para (el seguimiento de) sus solicitudes, principalmente el correo electrónico o el teléfono. El 82 % del total de las autoridades que respondieron a nuestra encuesta utilizan el IMI en algún punto del procedimiento. Una vez más observamos grandes diferencias entre Estados miembros (véase la [ilustración 18](#)).

Ilustración 18 – Encuestados de los Estados miembros que utilizan el IMI para las cualificaciones profesionales



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la pregunta 13.1 de la encuesta.

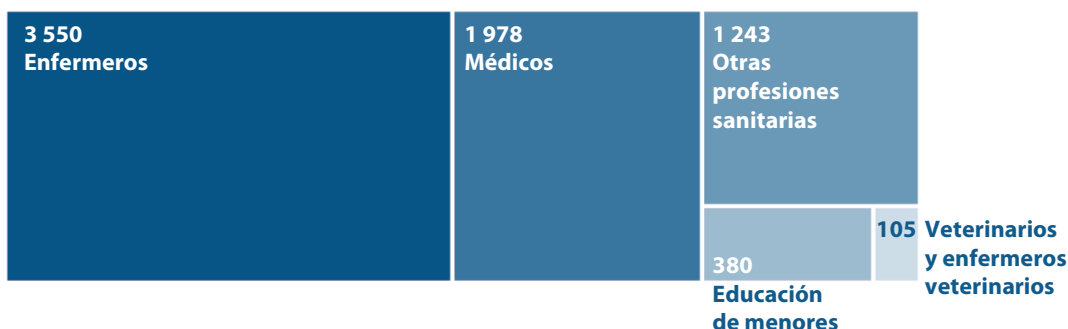
Las autoridades están desbordadas por las alertas y no las integran en el procedimiento de reconocimiento

79 La Directiva revisada introdujo un mecanismo de alerta entre las autoridades de los Estados miembros destinado a garantizar un nivel elevado de salud y protección del consumidor. La Directiva revisada introduce la obligación de que las autoridades competentes informen a través de una alerta del IMI a los demás Estados miembros cuando existan motivos sustanciales, de modo que otros Estados miembros pueden utilizar dicha información en sus procedimientos de reconocimiento individuales. En la actualidad, no existe una definición jurídica formal de motivo sustancial, y corresponde a los Estados miembros evaluar lo que implica: falta grave, medidas disciplinarias en curso o condenas penales. Las alertas también pueden corresponder a casos no sustanciales y a cuestiones administrativas como el impago de las cuotas de afiliación profesional. Por último, las pruebas falsificadas de cualificaciones constituyen otro tipo de alertas y forman parte de un módulo separado del IMI. Estas alertas se basan siempre en una resolución judicial.

80 En virtud de la actual Directiva RCP y del Reglamento relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI»), no es obligatorio que las autoridades competentes consulten el módulo de alerta por motivos sustanciales antes de adoptar una decisión de RCP.

81 De 2017 a 2021, los Estados miembros introdujeron más de 25 000 alertas en el mecanismo en total (motivos sustanciales y administrativos); aproximadamente una cuarta parte de estas obedecían a motivos sustanciales, la mitad de los cuales correspondían a la profesión de enfermero, y el 5 % a profesiones relacionadas con la educación de menores (véase la *ilustración 19*).

Ilustración 19 – Alertas enviadas por razones fundadas por profesión en la Europa de los Veintisiete (2017-2021)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información de la Comisión recibida en diciembre de 2023.

82 Constatamos que, debido al elevado número de alertas, las autoridades de los Estados miembros visitados no las comprobaron al revisar las solicitudes individuales de RCP.

El proceso descrito en el anexo V de la Directiva, en el que se enumeran los títulos de formación necesarios para el reconocimiento automático, es complejo y largo, pero útil

83 Los ciudadanos pueden obtener el reconocimiento automático de sus cualificaciones profesionales sobre la base de las cualificaciones enumeradas en el anexo V de la Directiva RCP. Para garantizar una tramitación fluida de las solicitudes, el anexo V debe actualizarse periódicamente, en la medida de lo posible, **una vez al año**. La actualización comienza con las notificaciones a la Comisión que los Estados miembros introducen en el IMI (véase la **ilustración 17**). La Comisión revisa esta información y adopta un acto delegado. Si bien este proceso de actualización del anexo V tiene por objeto garantizar la confianza mutua entre autoridades y permitir que las solicitudes se tramiten rápidamente, es necesario mucho trabajo administrativo para mantener al día el anexo V.

84 Desde 2013, la Comisión ha adoptado siete actos delegados, el último durante nuestra auditoría (véase el **cuadro 1**).

Cuadro 1 – Datos sobre los siete actos delegados para la actualización del anexo V

Texto jurídico	Fecha de adopción	Número de meses desde la última actualización
Revisión de la Directiva RCP (2013/55/UE)	20.11.2013	
Acto delegado 2016/790	13.1.2016	26
Acto delegado 2017/2113	11.9.2017	20
Acto delegado 2019/608	16.1.2019	16
Acto delegado 2020/548	23.1.2020	12
Acto delegado 2021/2183	25.8.2021	19
Acto delegado 2023/2383	23.5.2023	21
Acto delegado 2024/1395	5.3.2024	10
MEDIA		18

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los actos delegados.

85 Constatamos que, por término medio, las actualizaciones del anexo V requieren un año y medio, lo que aumenta el riesgo de que los titulares de cualificaciones recientes no puedan beneficiarse del sistema automático. Además, no se habían establecido plazos claros para que la Comisión revisara las notificaciones de los Estados miembros y publicara los actos delegados correspondientes.

86 Por último, constatamos que el sistema automático de RCP más utilizado es el basado en requisitos mínimos de formación. Se aplica a las siete profesiones sectoriales (véase la *ilustración 2*), entre ellas, la de enfermero responsable de cuidados generales, que está incluida en nuestra muestra. Actualmente no hay planes para ampliar este sistema a otras profesiones.

El seguimiento que la Comisión efectúa de los datos y los informes es insuficiente

La Comisión no realizó un seguimiento suficiente de la información de la base de datos de profesiones reguladas ni de los informes presentados por los Estados miembros cada dos años

87 La Directiva RCP obliga a los Estados miembros a comunicar datos estadísticos cada dos años (véase el apartado *17*). Los Estados miembros también deben notificar las decisiones de RCP a través de la base de datos de profesiones reguladas. Examinamos si la Comisión había supervisado los informes y las estadísticas facilitados por los Estados miembros. En el período 2017-2021, los veintisiete Estados miembros emitieron más de 225 000 decisiones de RCP, de las cuales más de 150 000 fueron favorables (69 %), casi 20 000 fueron negativas (8 %), y las restantes fueron «neutras» (23 %). Las decisiones neutras correspondieron a las que no tenían resultado final (13 %) y a las declaraciones en el marco de la movilidad temporal en las que no se realizaron controles de cualificaciones (10 %) (véase la *ilustración 20*).

Ilustración 20 – Decisiones de reconocimiento adoptadas por las autoridades competentes de los Estados miembros para el período 2017-2021



→ * En período de prácticas, en fase de examen, recurso

→ ** Excepto casos previstos en el artículo 7, apartado 4 (verificaciones previas)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información de la Comisión recibida en noviembre de 2023.

88 Al comparar informes enviados a la Comisión por todos los Estados miembros constatamos que siete de ellos⁴ no habían enviado ningún informe desde 2017. Observamos discrepancias en el período de referencia abarcado por los Estados miembros en sus informes, así como en la información cubierta. No encontramos directrices facilitadas por la Comisión sobre cómo presentar dichos informes,

⁴ Austria, Chequia, Chipre, Eslovenia, Grecia, Letonia y Luxemburgo.

89 pero la Comisión sí publicó directrices sobre la forma de comunicar información en la base de datos de profesiones reguladas. Sin embargo, estas directrices no aclaran cómo han de clasificarse las decisiones en la base de datos en todos los casos, por lo que, por ejemplo, cuando una decisión incluye una prueba como medida compensatoria, las autoridades no saben a ciencia cierta si deben declararla como una decisión neutra o favorable (véase el [anexo IV](#)).

90 También constatamos que la Comisión no llevó a cabo controles de verosimilitud de los datos estadísticos de la base de datos de profesiones reguladas y no se puso en contacto con los Estados miembros afectados.

91 Durante nuestra auditoría detectamos algunos datos poco fiables y un número infradeclarado de decisiones en la base de datos.

- Según lo constatado en nuestras visitas a cuatro Estados miembros, el número de decisiones emitidas por las autoridades competentes y el número declarado en su sistema interno no siempre se correspondían con lo registrado en la base de datos de profesiones reguladas.
- Según los datos facilitados por la Comisión, Grecia no comunicó ningún dato estadístico relativo al período 2017-2021.
- Entre marzo de 2023 y noviembre de 2023, las autoridades checas declararon un número significativo de decisiones adicionales correspondientes al período 2017-2021 (+ 22 %). Esto indica que las decisiones fueron inicialmente infradeclaradas por Chequia.

- En Austria, el reconocimiento de decisiones adoptadas por las autoridades competentes regionales no solían declararse en la base de datos. La herramienta informática no permitía contar con una interfaz separada por región, aunque, según las autoridades, esto era necesario, ya que diferentes regiones o provincias eran responsables de la misma profesión. Además, constatamos que todas las decisiones se introducían manualmente, lo que contribuye a un alto riesgo de error. En nuestros debates con la Comisión, constatamos que los datos contenidos en la base de datos de profesiones reguladas debían migrarse al IMI al principio de 2024. Sin embargo, en la actualidad no existen planes claros para resolver los problemas derivados de la falta de declaraciones y el riesgo asociado a la introducción manual.
- Aunque Alemania es el **principal país de destino** de los ciudadanos de la UE, el número de decisiones notificadas en la base de datos solo representa el 6 % del total de las decisiones. En noviembre de 2023 constatamos que el ministerio alemán competente no disponía de los recursos humanos suficientes para introducir todas las decisiones en la base de datos de profesiones reguladas correspondientes al período 2017-2021. Sin embargo, había facilitado a la Comisión ficheros Excel que contenían las estadísticas, ya que no era posible cargar datos automáticamente, pero no había introducido todas las decisiones en la base de datos.

92 A partir de 2016, y posteriormente cada dos años, la Directiva revisada impuso nuevas obligaciones para los Estados miembros consistentes en informar sobre cualquier requisito de regulación de profesiones que se suprima o se haga menos estricto (es decir, los planes de acción nacionales posteriores). Esta obligación se introdujo al mismo tiempo que la propuesta relativa a la Directiva sobre proporcionalidad. Examinamos si la Comisión había supervisado estos informes facilitados por los Estados miembros. Hallamos que nueve Estados miembros ⁵ no había publicado ningún informe entre 2017-2021, y que cinco ⁶ solo habían entregado algunos de los informes exigidos. La Comisión nos explicó que los informes solo eran obligatorios cuando se suprimían o se suavizaban los requisitos. Sin embargo, constatamos que Chequia no presentó un informe en enero de 2024, aunque el acceso a nueve profesiones reguladas se había hecho menos estricto en 2023.

⁵ Bulgaria, Chipre, España, Estonia, Grecia, Irlanda, Lituania, Luxemburgo y Portugal.

⁶ Alemania, Chequia, Eslovaquia, Malta y Rumanía solo facilitaron la información correspondiente a un año.

93 Además de estos requisitos de información, los Estados miembros también deben mantener actualizada la base de datos de profesiones reguladas (pestaña de profesiones). La Comisión nos informó de que, en el marco de la Directiva RCP, no consideraba que desempeñara función alguna en la comprobación formal de los motivos aducidos para la proporcionalidad. Sin embargo, comprobó parcialmente la calidad de los datos presentado por los Estados miembros y evaluó si estos habían introducido información en los campos pertinentes.

La Comisión abordó los problemas de transposición mediante procedimientos de infracción, pero los Estados miembros aún no han adoptado todas las medidas correctoras necesarias para aplicar plenamente la Directiva

94 En 2018 y 2019, la Comisión incoó procedimientos de infracción relacionados con las cualificaciones profesionales. Esto afectaba a todos los Estados miembros.

95 En febrero de 2024, 12 Estados miembros aún tenían infracciones pendientes y persistían 75 problemas en todos los Estados miembros, aunque esto representaba una disminución frente a marzo de 2020 (130 problemas pendientes); véase el [anexo V](#). La Comisión encomendó a un consultor externo una parte significativa del trabajo relacionado con la detección de posibles incumplimientos en la transposición de la Directiva.

La información facilitada a los ciudadanos por la Comisión y los Estados miembros es accesible pero no es coherente

96 Los ciudadanos pueden encontrar información sobre el RCP en varios sitios web: [Your Europe](#) (DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes), la [base de datos de profesiones reguladas](#) (DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes), las [ventanillas únicas](#) nacionales (portales de administración electrónica que proporcionan información en línea) y los sitios web de las autoridades competentes de los Estados miembros. Evaluamos si los ciudadanos pueden encontrar en tales sitios web la información mínima que necesitan, como:

- la lista de profesiones reguladas en diferentes Estados miembros;
- la lista de profesiones sujetas a verificación previa de las cualificaciones;
- la lista de las profesiones abarcadas por la tarjeta profesional europea;

- los requisitos y la información sobre los procedimientos de RCP;
- la tasa por el reconocimiento de las cualificaciones;
- información sobre las vías de recurso.

97 También comprobamos si los ciudadanos se benefician de información fácilmente accesible sobre el reconocimiento de las cualificaciones profesionales de la Comisión y de los Estados miembros, y si la información procedente de estas diferentes fuentes era exhaustiva, fiable y coherente.

Todos los Estados miembros visitados han mejorado la accesibilidad de la información destinada a los ciudadanos desde 2019

98 En 2019, la Comisión comprobó si la información sobre el RCP estaba disponible en línea en los sitios web de las ventanillas únicas, y envió escritos de requerimiento a todos los Estados miembros referidos a la falta de información en línea sobre las normas aplicables para obtener el reconocimiento de las cualificaciones, los procedimientos y trámites para acceder a las profesiones reguladas y la asistencia en línea sobre la interpretación y el tratamiento de los requisitos específicos. Durante nuestro trabajo sobre el terreno entre mayo y octubre de 2023, también examinamos la información sobre el reconocimiento de las cualificaciones disponible en línea y comprobamos si se habían producido mejoras desde 2019.

99 Constatamos que se habían realizado progresos en los cuatro Estados miembros visitados, ya que los ciudadanos tenían acceso en línea al menos a la información mínima exigida. Esta información estaba disponible en al menos una lengua oficial del Estado miembro y en inglés.

La información sobre el RCP facilitada a los ciudadanos en los sitios web de la Comisión y de los Estados miembros no siempre es coherente y fiable

100 También comprobamos si la información en línea facilitada por los Estados miembros coincidía con la información facilitada en los sitios web de la Comisión. En los cuatro Estados miembros visitados, la lista de profesiones sujetas a la tarjeta profesional europea que figuraba en los sitios web de la UE era la misma que la recogida en los sitios web nacionales. Sin embargo, detectamos discrepancias en la lista de profesiones reguladas en los cuatro Estados miembros (véase el [recuadro 6](#)).

Recuadro 6

Discrepancias en las listas de profesiones reguladas

La base de datos de profesiones reguladas contenía menos profesiones reguladas correspondientes a Austria (ventanilla única, Viena), Bélgica y Chequia que las listas de cada Estado miembro. Austria tenía 31 profesiones adicionales; Bélgica, 142, y Chequia, 36. Esto se debía principalmente a las especializaciones en las profesiones sanitarias.

En Viena también existían diferencias en otras profesiones, como la pedagogía social, las empresas de mantenimiento de ascensores y otras profesiones específicas en el ámbito de la educación, la formación o el transporte. En Bélgica, la lista nacional detallaba todas las profesiones reguladas por comunidad o región, por lo que figuraban varias veces en la lista belga, pero solo una vez en la base de datos de profesiones reguladas. Sin embargo, en Chequia, las profesiones de los sectores nuclear y minero figuraban en la lista nacional pero no en dicha base de datos.

En Luxemburgo, en cambio, la base de datos de profesiones reguladas contenía 171 profesiones reguladas más que la lista nacional, pertenecientes a todos los sectores, como especializaciones en asistencia sanitaria y profesiones en los sectores del comercio, la artesanía y la industria (por ejemplo, carnicería, panadería, peluquería y cuidados de belleza).

101 Comparamos las listas de la base de datos de profesiones reguladas y las de los Estados miembros de profesiones con implicaciones en materia de salud o de seguridad públicas, y constatamos que no concordaban. Estas listas se utilizan para determinar si es necesario someterse a verificaciones previas para la movilidad temporal (véase el apartado 53). En el [recuadro 7](#) se muestran ejemplos de los Estados miembros visitados.

Recuadro 7

Discrepancias en las listas de profesiones sujetas a verificación previa

Constatamos que, respecto de Bélgica, Chequia y Luxemburgo, en la base de datos de profesiones reguladas figuraban más profesiones sujetas a verificaciones previas en los casos de movilidad temporal que en las listas de los Estados miembros (una diferencia de 22 profesiones en Bélgica, 21 en Chequia, y 32 en Luxemburgo). Una vez más, esto se debió principalmente a las especializaciones de las profesiones sanitarias.

En Bélgica, la identificación de las profesiones era diferente en las dos listas. Además, las profesiones de fisioterapeuta, bombero y agente de protección civil estaban sujetas a verificaciones previas con arreglo a la lista de los Estados miembros, pero no con arreglo a la base de datos de profesiones reguladas.

En Chequia se habían suprimido las verificaciones previas de varias profesiones tras el ejercicio del Grupo de Trabajo para el Cumplimiento del Mercado Único de 2020, pero la base de datos de profesiones reguladas no se había actualizado cuando efectuábamos nuestra auditoría.

En Austria (ventanilla única de Viena), no pudimos conciliar la información procedente de diferentes fuentes sobre profesiones sujetas a verificaciones previas. En la base de datos de profesiones reguladas figuraban 62 profesiones, mientras que en el sitio web de la ventanilla única en alemán se enumeraban 74 profesiones y, en la redactada en inglés, 56 profesiones. Las profesiones también se describían de manera diferente en las versiones alemana e inglesa.

102 En general, constatamos que la base de datos de profesiones reguladas incluía la información más actualizada sobre las profesiones reguladas. Sin embargo, en el momento de nuestra auditoría, ninguno de los sitios web de las ventanillas únicas de los Estados miembros visitados ofrecía a los ciudadanos un enlace directo a la base de datos de profesiones reguladas.

Conclusiones y recomendaciones

103 Los ciudadanos de la UE tienen derecho a trabajar en cualquier Estado miembro de la UE. La UE supervisa los derechos de los ciudadanos a la movilidad laboral de las profesiones reguladas. Haciendo uso de su función de coordinación en materia de empleo, adoptó en 2005 la Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, cuyo objetivo es evitar que los Estados miembros impongan condiciones excesivas a los ciudadanos de un Estado miembro de la UE que deseen ejercer una profesión regulada en otro. El marco de cualificaciones profesionales también tiene por objeto garantizar que los servicios prestados en cualquier Estado miembro cumplan las mismas normas de salud y seguridad públicas.

104 Concluimos que el reconocimiento de cualificaciones profesionales en la UE es un mecanismo esencial, pero que se utiliza poco y de manera poco coherente, para ejercer una profesión regulada en otro Estado miembro.

105 Agregamos el número de profesiones reguladas en la UE y constatamos que 5 700 profesiones seguían estando reguladas en 2023 (una media de 212 por Estado miembro), y que, potencialmente, el 6 % de los ciudadanos que se trasladaron a otro Estado miembro durante el período 2017-2019 utilizaron los sistemas de reconocimiento de cualificaciones profesionales. Los datos disponibles no permiten evaluar cuántos ciudadanos de la UE se han desplazado a otro Estado miembro pero no han podido ejercer su profesión porque esta está regulada en el país de acogida y su cualificación no ha sido reconocida. Tampoco hay datos sobre cuántos ciudadanos no se han desplazado debido a la dificultad para obtener el reconocimiento de sus cualificaciones (apartados [26](#) a [37](#)).

106 Constatamos que la aplicación de la Directiva por los Estados miembros presenta deficiencias que afectan directamente a los ciudadanos que desean ejercer una profesión regulada en otro Estado miembro. Observamos que faltan procedimientos electrónicos; las tasas por utilizar el procedimiento de reconocimiento se fijan arbitrariamente y difieren considerablemente entre Estados miembros; algunas autoridades exigen más documentos de los establecidos en la Directiva y en el código de conducta, y se imponen verificaciones previas excesivas y medidas compensatorias y procedimientos más largos de lo previsto (apartados [38](#) a [64](#)).

107 La Directiva, revisada en 2013, tenía por objeto modernizar el procedimiento de reconocimiento. Constatamos que, salvo en el caso del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI), los ciudadanos y las autoridades no hicieron un amplio uso de las nuevas medidas y, por lo tanto, la revisión ha tenido poco valor añadido en la práctica. Constatamos que la tarjeta profesional europea se puso a disposición de profesiones que a veces también se benefician del sistema automático, y que el procedimiento podría tener costes superiores al procedimiento estándar. Además, los Estados miembros apenas han utilizado la posibilidad de conceder acceso parcial, que se ha aplicado en menos del 1 % del total de las decisiones adoptadas. Por último, más de 10 años después de la revisión, solo se han desarrollado (y, por tanto, se han utilizado) nuevos procedimientos de reconocimiento basados en principios comunes de formación para una profesión (apartados **65** a **74**).

108 La Directiva revisada instauró el uso obligatorio del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) para las cualificaciones profesionales que, a pesar de los retos asociados a su uso, había facilitado la cooperación entre Estados miembros y entre estos y la Comisión. Sin embargo, al conceder el reconocimiento de las cualificaciones profesionales, las autoridades competentes no tuvieron en cuenta las descripciones codificadas en el sistema por otros Estados miembros, aunque aludieran a motivos sustanciales para los que actualmente no existe una definición jurídica formal. Entre los motivos sustanciales cabría citar las faltas cometidas en el pasado, las medidas disciplinarias o las condenas penales. Por último, el anexo V, en el que se enumeran las cualificaciones de las siete profesiones sectoriales, es una parte de la Directiva esencial para establecer una confianza mutua entre las autoridades competentes, pero no se han fijado plazos para que la Comisión lo actualice (apartados **75** a **86**).

109 También constatamos que la Comisión abordó los problemas de transposición para garantizar el correcto funcionamiento del sistema de reconocimiento de la UE, pero no realizó un seguimiento suficiente de la aplicación práctica de la Directiva por los Estados miembros ni de su cumplimiento de las obligaciones de información (apartados **87** a **95**).

110 Por último, constatamos que la información facilitada a los ciudadanos que desean ejercer una profesión regulada en otro Estado miembro es ahora más accesible, pero a menudo no es fiable ni coherente. (apartados **96** a **102**).

111 Partiendo de estas constataciones, formulamos la siguientes recomendaciones:

Recomendación 1 – Garantizar la aplicación uniforme del sistema de RCP

La Comisión debería:

- a) aclarar, mediante propuestas de modificaciones en la legislación, o bien formulando sus propias recomendaciones:
 - la importancia de que la Comisión o un organismo independiente revisen las pruebas de proporcionalidad realizadas por los Estados miembros;
 - el concepto de implicaciones para la salud pública y la seguridad, a fin de evitar una interpretación restrictiva de las normas por parte de las autoridades que obstaculice un procedimiento eficaz de reconocimiento de cualificaciones profesionales;
- b) supervisar la eficacia de todo el sistema y adoptar medidas correctoras oportunas y eficaces si se detectan insuficiencias, centrándose especialmente en la obtención de datos armonizados de los Estados miembros de conformidad con sus obligaciones de notificación y en garantizar el respeto de los plazos establecidos en la Directiva para cada uno de los diferentes procedimientos de reconocimiento.

Fecha de aplicación prevista: 2025.

Recomendación 2 – Integrar el mecanismo de alerta en el procedimiento de reconocimiento

La Comisión debería:

- a) respecto al mecanismo de alerta, aclarar, por ejemplo mediante un acto de ejecución, el concepto de «motivos sustanciales»;
- b) imponer la obligación de que los Estados miembros utilicen el mecanismo de alerta en el marco del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) durante los procedimientos de reconocimiento, garantizando que las alertas recibidas por motivos sustanciales sean tratadas adecuadamente. Esto reviste especial importancia para los profesionales que tienen un contacto directo con pacientes o menores.

Fecha de aplicación prevista: Lo antes posible, a más tardar en 2025.

Recomendación 3 – Actualizar anualmente el anexo V y reducir el plazo de reconocimiento a través del sistema automático para profesiones sectoriales

Cuando proponga modificaciones a la legislación, la Comisión debería estudiar la posibilidad de:

- a) exigir la actualización anual del anexo V de la Directiva;
- b) con respecto al sistema automático basado en el anexo V, reducir el plazo para que las autoridades competentes dicten una resolución motivada a un mes a partir de la fecha de presentación del expediente completo del solicitante.

Fecha de aplicación prevista: 2026.

Recomendación 4 – Garantizar que se proporcione a los ciudadanos información fiable y coherente

La Comisión debe instar a los Estados miembros a proporcionar a los ciudadanos una única fuente de información para toda la UE (o una referencia a esta), y garantizar que la información facilitada (regulación de una profesión específica, verificaciones previas, medidas compensatorias y tasas previstas para el procedimiento de reconocimiento) sea fiable en todo momento.

Fecha de aplicación prevista: 2025.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 15 de mayo de 2024.

Por el Tribunal de Cuentas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Organizaciones con las que mantuvimos reuniones y entrevistas en los Estados miembros

Parte interesada	Función / Responsabilidad	Nombre de la organización
Austria		
Autoridades competentes para las profesiones incluidas en la muestra	Autoridad competente para la profesión de ingeniero civil	Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (Ministerio Federal de Trabajo y Economía)
	Autoridad competente para la profesión de carpintero (establecimiento)	Amt der Wiener Landesregierung (Gobierno de la Región de Viena)
	Autoridad competente para la profesión de carpintero (movilidad temporal)	Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (Ministerio Federal de Trabajo y Economía)
	Autoridad competente para la profesión de profesor de enseñanza secundaria	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (Ministerio Federal de Educación, Ciencia e Investigación)
	Autoridad competente para la profesión de profesor de enseñanza secundaria (Viena)	Bildungsdirektion für Wien (Dirección de Educación del Ayuntamiento de Viena)
	Autoridad competente para la profesión de enfermero responsable de cuidados generales	Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (Ministerio Federal de Asuntos Sociales, Sanidad, Atención y Protección de los Consumidores)
Otras partes interesadas	SOLVIT	Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (Ministerio Federal de Trabajo y Economía)
	Centro de asistencia	Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (Ministerio Federal de Trabajo y Economía)
	Centros Nacionales de Información sobre el Reconocimiento Académico en la UE	Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (Ministerio Federal de Trabajo y Economía)
	Ventanilla única, Viena	Amt der Wiener Landesregierung (Gobierno de la Región de Viena)
	Autoridad competente para la profesión de ingeniero civil	Kammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten für Wien, Niederösterreich und Burgenland (Cámara de Ingenieros Civiles de Viena, Baja Austria y Burgenland)
	(Austria) Servicio Público de Empleo	Arbeitsmarktservice Wien – Landesgeschäftsstelle

Parte interesada	Función / Responsabilidad	Nombre de la organización
	Para nacionales de un tercer país	Österreichischer Integrationsfonds (Fondo austriaco de integración)
	Para nacionales de un tercer país	Bundeskanzleramt (Cancillería Federal de Austria)
	Asesoramiento y asistencia en el proceso de reconocimiento	Anlaufstelle Wien (AST Wien) – Perspektive, Beratungszentrum für Migranten und Migrantinnen
Bélgica		
Autoridades competentes para las profesiones incluidas en la muestra	Autoridad competente para la profesión de carpintero - Región Valona	Service public de Wallonie, Département du Développement économique
	Autoridad competente para la profesión de carpintero - Región de Bruselas-Capital	Service public régional de Bruxelles
	Autoridad competente para la profesión de profesor de enseñanza secundaria – Comunidad Francesa de Bélgica	Fédération Wallonie-Bruxelles, Administration générale de l'Enseignement, Direction générale de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement tout au long de la vie et de la Recherche scientifique y Direction générale des personnels de l'enseignement
	Autoridad competente para la profesión de profesor de enseñanza secundaria – Comunidad Flamenca	Agentschap voor Onderwijsdiensten (AGODI)
	Autoridad competente para la profesión de enfermero responsable de cuidados generales (federal)	Service Public Fédéral Santé Publique / Federale Overheidsdienst Volksgezondheid / Föderale Öffentliche Dienst Volksgesundheit
	Autoridad competente para la profesión de enfermero responsable de cuidados generales – Comunidad Flamenca	Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid
	Autoridad competente para la profesión de enfermero responsable de cuidados generales – Comunidad Francesa de Bélgica	Fédération Wallonie-Bruxelles, Administration générale de l'Enseignement - Direction générale de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement tout au long de la vie et de la Recherche scientifique – Direction de l'agrément des prestataires de soins de santé
	Autoridad competente para la profesión de enfermero responsable de cuidados generales – Comunidad Germanófono	Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Fachbereich Gesundheit und Senioren

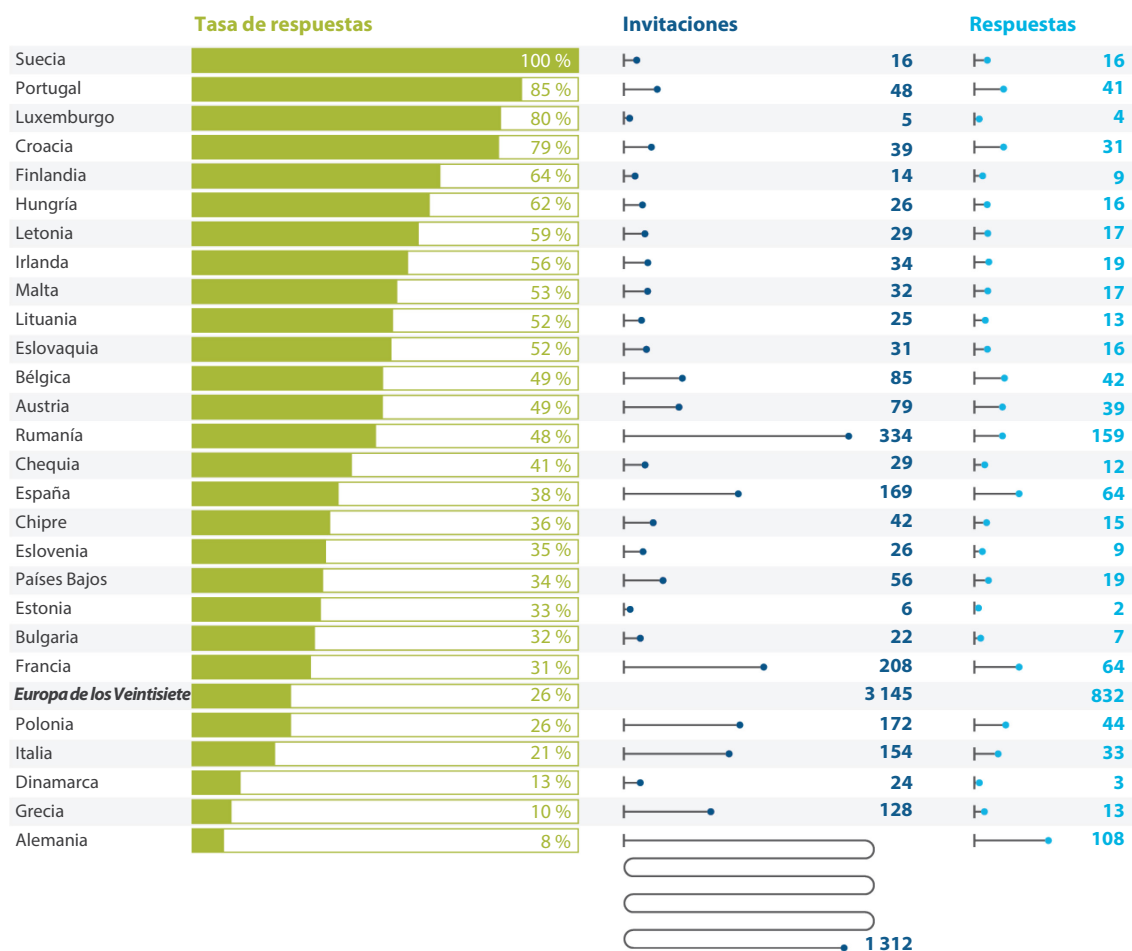
Parte interesada	Función / Responsabilidad	Nombre de la organización
Otras partes interesadas	Coordinador nacional del IMI	Service Public Fédéral Economie, PME, Classes moyennes et Energie/Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie/Föderale Öffentliche Dienst Wirtschaft, KMB, Mittelstand und Energie
	Centro de asistencia	Service Public Fédéral Economie, PME, Classes moyennes et Energie/Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie/Föderale Öffentliche Dienst Wirtschaft, KMB, Mittelstand und Energie
	Ventanilla única	Service Public Fédéral Economie, PME, Classes moyennes et Energie/Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie/Föderale Öffentliche Dienst Wirtschaft, KMB, Mittelstand und Energie Service Public Fédéral Stratégie & Appui/Federale Overheidsdienst Beleid & Ondersteuning/Föderale Öffentliche Dienst Politik und Unterstützung
	Para la profesión de ingeniero civil (a escala de la UE, pero la reunión se produjo durante la visita a Bélgica)	INGENIEROS EUROPA
	Para la profesión de profesor de enseñanza secundaria (en toda la UE, pero la reunión se celebró durante la visita a Bélgica)	Comité Sindical Europeo de la Educación
	Para la profesión de enfermero responsable de cuidados generales (en toda la UE, pero la reunión se celebró durante la visita a Bélgica)	Federación Europea de Asociaciones de Enfermería
	Autoridad competente para la profesión de enfermero responsable de cuidados generales	L'Union Générale des Infirmiers de Belgique
	Autoridad competente para la profesión de enfermero responsable de cuidados generales	Fédération Nationale des Infirmiers de Belgique
Política y apoyo en materia de servicio público	Service Public Fédéral Stratégie & Appui/Federale Overheidsdienst Beleid & Ondersteuning/Föderale Öffentliche Dienst Politik und Unterstützung	

Parte interesada	Función / Responsabilidad	Nombre de la organización
Chequia		
Autoridades competentes para las profesiones incluidas en la muestra	Autoridad competente para la profesión de ingeniero civil	Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (Cámara checa de ingenieros y técnicos autorizados activos en la construcción)
	Autoridad competente para la profesión de carpintero	Ministerstvo průmyslu a obchodu, odbor živností a spotřebitelské legislativy (Ministerio de Industria y Comercio, Departamento de Licencias Comerciales y Legislación sobre Consumidores)
	Autoridad competente para la profesión de profesor de enseñanza secundaria	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (Ministerio de Educación, Juventud y Deporte)
	Autoridad competente para la profesión de enfermero responsable de cuidados generales	Ministerstvo zdravotnictví, odbor ošetrovatelství a nelékařských povolání (Ministerio de Sanidad, Departamento de Profesiones de Enfermería y Otras Profesiones Sanitarias)
Otras partes interesadas	SOLVIT	Ministerstvo průmyslu a obchodu, odbor evropských záležitostí a vnitřního trhu (Ministerio de Industria y Comercio, Departamento de Asuntos Europeos y Mercado Interior)
	Centro de asistencia	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (Ministerio de Educación, Juventud y Deporte)
	Coordinador nacional del IMI	Ministerstvo průmyslu a obchodu, odbor evropských záležitostí a vnitřního trhu (Ministerio de Industria y Comercio, Departamento de Asuntos Europeos y Mercado Interior)
	Ventanilla única	Ministerstvo průmyslu a obchodu (Ministerio de Industria y Comercio)
	Para la profesión de carpintero	Hospodářská komora České republiky (Cámara de Comercio de la República Checa)
	Autoridad competente para la profesión de enfermero responsable de cuidados generales	Česká asociace sester (asociación checa de enfermeros)
Luxemburgo		
Autoridades competentes para las profesiones incluidas en la muestra	Autoridad competente para la profesión de ingeniero civil	Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (Ministerio de Educación Superior e Investigación)

Parte interesada	Función / Responsabilidad	Nombre de la organización
	Autoridad competente para la profesión de carpintero	Ministère de l'Économie – Direction Générale PME et Entrepreneuriat (Ministerio de Economía – Dirección General de Pymes y Emprendimiento)
	Autoridad competente para la profesión de carpintero	Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (Ministerio de Educación, Infancia y Juventud)
	Autoridad competente para la profesión de enfermero responsable de cuidados generales	Ministère de la Santé (Ministerio de Sanidad)
Otras partes interesadas	Red de Resolución de Problemas en el Mercado Interior (SOLVIT)	Ministère de l'Économie (Ministerio de Economía)
	Centro de asistencia	Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (Ministerio de Educación Superior e Investigación)
	Coordinador nacional del IMI	Ministère de la Fonction publique (Ministerio de la Función Pública)
	Defensor del pueblo	
Comisión Europea y otros organismos		
Comisión Europea, DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes. Comisión Europea, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. Eurostat, Oficina Estadística de la Unión Europea Autoridad Laboral Europea Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional Comité Económico y Social Europeo Instituto Europeo de Igualdad de Género Defensor del Pueblo Europeo		

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo II – Tasa de respuesta a la encuesta por Estado miembro



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la encuesta.

Anexo III – Agentes clave en el RCP

	Actores clave	Funciones y responsabilidades
En la UE	Comisión Europea	Garantiza la aplicación uniforme del Derecho de la UE Responsabilidades específicas en virtud de la Directiva 2005/36/CE
	Autoridad Laboral Europea (ALE)	Apoya la aplicación de las normas de la UE en materia de movilidad laboral
	Comité Económico y Social Europeo (CESE)	Compuesto por organizaciones de empresarios y trabajadores y consultado en el marco del procedimiento legislativo ordinario
	Defensor del Pueblo Europeo	Ayuda a los ciudadanos de la UE que se enfrentan a problemas con la administración de la UE investigando las denuncias por mala administración
	Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)	Se pronuncia sobre los casos de infracción remitidos por la Comisión
UE / Estado miembro	Grupo de Trabajo para el Cumplimiento de la Legislación sobre el Mercado Único (SMET)	Foro de alto nivel de la Comisión y los Estados miembros que identifica los obstáculos al mercado único y aplica soluciones
	Grupo de Coordinadores	Coordina las actividades de las autoridades competentes y promueve la aplicación uniforme de la legislación de la UE en el ámbito del RCP.
En los Estados miembros	Ministerios nacionales (coordinadores nacionales)	Incorpora al Derecho nacional y aplicar las Directivas RCP pertinentes
	Autoridades competentes	Adoptan decisiones que conceden o deniegan el acceso a profesiones reguladas
	Ventanillas únicas	Portales de administración electrónica que permiten completar los procedimientos administrativos electrónicos
	Centros nacionales de asistencia	Facilita información sobre el procedimiento de reconocimiento y las normas vigentes en cada Estado miembro
	Centros nacionales de la Red de Resolución de Problemas en el Mercado Interior (SOLVIT)	Busca soluciones a los problemas causados por la aplicación incorrecta de la legislación sobre el mercado único
	Defensores del Pueblo nacionales	Ayudan a los ciudadanos que se enfrentan a problemas con la administración de la UE investigando las denuncias por mala administración

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo IV – Diferentes tipos de decisiones de las autoridades competentes

Resultado	Sistema	Tipos de decisiones / declaraciones con arreglo a la Directiva 2005/36/CE	Plazo
Favorable	Establecimiento	Decisión favorable automática para las profesiones sectoriales (anexo V) Decisión favorable sobre el sistema automático basada en el reconocimiento de la experiencia profesional (anexo IV)	3 meses
		Favorable sin medidas compensatorias impuestas (sistema general) Favorable tras la prueba de aptitud (sistema general) Favorable tras el período de prácticas (sistema general) Acceso parcial concedido en virtud del artículo 4 <i>septies</i> de la Directiva	4 meses
	Prestación temporal de servicios	Ausencia de verificación de las cualificaciones – decisión favorable automática [artículo 7, apartado 4, letra a)] Comprobación de las cualificaciones relativas a profesiones reguladas que tienen implicaciones para la salud pública o la seguridad – decisión favorable automática [artículo 7, apartado 4, letra b)] Comprobación de las cualificaciones relativas a profesiones reguladas que tienen implicaciones para la salud o la seguridad públicas – decisión favorable tras la medida compensatoria [artículo 7, apartado 4, letra b)] Ausencia de reacción dentro del plazo – decisión favorable implícita (artículo 7, apartado 4, penúltimo párrafo)	Un mes cuando tenga implicaciones para la salud o la seguridad públicas (+ 1 mes en caso de dificultades)
Negativa	Establecimiento	Decisión favorable automática sobre las profesiones sectoriales (anexo V) Decisión negativa sobre el sistema automático basada en el reconocimiento de la experiencia profesional (anexo IV)	3 meses
		Decisión negativa automática, sistema general Decisión negativa tras la prueba de aptitud (sistema general) Decisión negativa tras el período de prácticas (sistema general) Denegación del acceso parcial [incluidas las denegaciones por razones imperiosas de interés general (artículo 4 <i>septies</i> , apartado 2)]	4 meses
	Prestación temporal de servicios	Comprobación de las cualificaciones relativas a profesiones reguladas que tienen implicaciones para la salud pública o la seguridad – decisión negativa automática [artículo 7, apartado 4, letra b)] Comprobación de las cualificaciones relativas a profesiones reguladas que tienen implicaciones para la salud o la seguridad públicas – decisión negativa tras la medida compensatoria [artículo 7, apartado 4, letra b)]	3 meses (1 para la decisión + 1 para las dificultades + 1 para la medida compensatoria)
Decisión neutra (declaración previa)	Prestación temporal de servicios	Declaraciones recibidas por el país de acogida relativas a profesiones reguladas <u>sin</u> implicaciones para la salud pública o la seguridad	Declaración por escrito realizada previamente

Resultado	Sistema	Tipos de decisiones / declaraciones con arreglo a la Directiva 2005/36/CE	Plazo
Declaración neutra (otros)	Establecimiento / Prestación temporal de servicios	En fase de examen (todos los casos en los que las autoridades competentes no hayan adoptado ninguna decisión definitiva por algún motivo) En período de prácticas Recurso al amparo del artículo 51, apartado 3.	Lo antes posible

Nota: Plazos para la emisión de decisiones exclusivamente de establecimiento: plazo de un mes para que las autoridades confirmen la recepción de la solicitud e informen al solicitante de los documentos que falten. Esta fecha es diferente de la fecha límite para la adopción de una decisión de reconocimiento tras la recepción del expediente completo.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información recibida de la Comisión.

Anexo V – Problemas detectados por la Comisión en los Estados miembros

	Problemas planteados	Profesión	Artículo de la Directiva RCP	Cuestiones pendientes en los Estados miembros (3.2020)	Cuestiones pendientes en los Estados miembros (2.2024)
Profesiones sectoriales	Garantizar una duración suficiente de la formación en años y horas de formación, cuando sea necesario (y Sistema Europeo de Transferencia y Acumulación de Créditos [ECTS] únicamente con carácter facultativo)	Médico, médico especialista	24, 25, 28	0	1
		Enfermero responsable de cuidados generales	31	3	2
		Odontólogo, odontólogo especialista	34, 35	0	1
		Veterinario	38	0	0
		Matrona	40, 41	1	1
		Farmacéutico	44	0	0
		Arquitecto	46	0	0
	Nueva lista de competencias	Enfermero responsable de cuidados generales	artículo 31, apartado 7	1	0
	Actualización de conocimientos y capacidades	Médico	artículo 24, apartado 3	0	0
		Enfermero responsable de cuidados generales	artículo 31, apartado 6	0	0
		Veterinario	artículo 38, apartado 3	0	0
		Matrona	artículo 40, apartado 3	0	0
		Farmacéutico	artículo 44, apartado 3	0	0
		Arquitecto	artículo 46, apartado 2	0	0
	Garantizar una relación adecuada entre las partes teórica y clínica de la formación o coordinar la formación teórica y la clínica	Médico, médico especialista		0	0
		Enfermero responsable de cuidados generales	31	0	0
		Matrona		1	0
	Garantizar el acceso a la lista mínima de actividades profesionales	Médico generalista (ejercicio de la actividad)	29	1	0
		Odontólogo	36	0	0
		Matrona	42	1	1

	Problemas planteados	Profesión	Artículo de la Directiva RCP	Cuestiones pendientes en los Estados miembros (3.2020)	Cuestiones pendientes en los Estados miembros (2.2024)	
		Farmacéutico	45	1	1	
		Arquitecto	48	0	0	
	Garantizar condiciones mínimas para los períodos de prácticas/formación práctica o clínica	Médico, médico especialista	artículo 28, apartado 3, y artículo 25, apartado 3			0
		Enfermero responsable de cuidados generales	artículo 31, apartado 5			0
		Arquitecto	artículo 46, apartado 4	0		0
	Derechos generales adquiridos y otros derechos adquiridos a que se refiere el artículo 23	Médico, médico especialista	23	0		0
		Enfermero responsable de cuidados generales	23	0		0
		Odontólogo, odontólogo especialista	23	0		0
		Veterinario	23	0		0
		Matrona	23	0		0
		Farmacéutico	23	0		0
		Arquitecto	23	0		0
	Derechos adquiridos específicos de la profesión	Médico, médico especialista	27, 30		1	0
		Enfermero responsable de cuidados generales	artículo 33 y artículo 33 bis		1	0
		Odontólogo, odontólogo especialista	37		0	1
		Matrona	artículo 43 y artículo 43 bis		1	0
		Arquitecto	49		0	0
	Otras cuestiones (materias mínimas de formación enumeradas en el anexo V)	Médico, médico especialista	Anexo V		0	0
		Enfermero responsable de cuidados generales	Anexo V		0	0
		Odontólogo, odontólogo especialista	Anexo V		0	0
Veterinario		Anexo V		1	0	
Matrona		Anexo V		0	0	

	Problemas planteados	Profesión	Artículo de la Directiva RCP	Cuestiones pendientes en los Estados miembros (3.2020)	Cuestiones pendientes en los Estados miembros (2.2024)
		Farmacéutico	Anexo V	0	0
	Otras cuestiones (condiciones de acceso de los dentistas especializados, apertura de nuevas farmacias, excepciones específicas para los arquitectos, remuneración de los especialistas en formación médica, aprobación por las cajas del seguro de enfermedad)	Odontólogo, odontólogo especialista, médico, médico especialista, farmacéutico, arquitecto	artículo 35, apartado 1; artículo 21, apartado 4; artículo 25, apartado 3; artículo 47 y artículo 55	0	0
Sistema general de reconocimiento	Cambios en los niveles de cualificación		11, 13	1	2
	Movilidad de los profesionales de Estados miembros que no regulan a Estados miembros que regulan (experiencia profesional de 1 año)		13	2	3
	Disposiciones revisadas sobre la imposición de medidas compensatorias		14	2	3
	Otras cuestiones (por ejemplo, no aplicación del sistema general de reconocimiento para profesiones sectoriales si no se cumplen las condiciones para el reconocimiento automático)		10	1	1
Prestación temporal de servicios	Pedir 2 años de experiencia profesional demostrada (cuando solo puede exigirse 1 año) si la profesión no está regulada en el Estado miembro de origen; o exigir que la experiencia profesional se haya adquirido en un Estado miembro, o no otorgar exenciones en los casos en que la educación y la formación están reguladas		artículo 5, apartado 1, letra b)	1	3
			artículo 7, apartado 2, letra d)		
	Consultas injustificadas sobre los servicios que deben prestarse o solicitudes de documentos que vayan más allá de la lista del artículo 7, apartado 2		artículo 7, apartados 1 y 2	6	4
	Validez de las declaraciones previas en todo el territorio del Estado miembro de acogida		artículo 7, apartado 2, letra a)	0	1
	Incumplimiento de la obligación de garantizar que el solicitante pueda prestar sus servicios en el plazo de 1 mes a partir de la decisión de las autoridades competentes de imponer una prueba previa de aptitud (artículo 7, apartado 4)		artículo 7, apartado 4, tercer párrafo	1	0

	Problemas planteados	Profesión	Artículo de la Directiva RCP	Cuestiones pendientes en los Estados miembros (3.2020)	Cuestiones pendientes en los Estados miembros (2.2024)
	<i>Aplicación sistemática de verificaciones previas de las cualificaciones con arreglo al artículo 7, apartado 4; aplicación de verificaciones previas a profesiones que no parezcan tener implicaciones para la salud y la seguridad públicas del destinatario de los servicios, o a las profesiones que se benefician del reconocimiento automático; incumplimiento de la obligación de garantizar que las verificaciones no excedan de lo necesario para ese fin</i>		<i>artículo 7, apartado 4</i>	3	2
	<i>Imponer a los prestadores de servicios normas profesionales que no estén directamente relacionadas con las cualificaciones profesionales</i>		<i>artículo 5, apartado 3</i>	4	4
	<i>El registro automático o pro forma de los proveedores de servicios sin garantías de que esto no retrase ni complique la prestación de servicios ni acarree costes adicionales para los prestadores de servicios; exención de los prestadores de servicios extranjeros de los requisitos relativos a la inscripción en un organismo público de seguridad social</i>		6	4	3
	<i>Otras cuestiones (por ejemplo, cooperación administrativa, principio de prestación temporal u ocasional de servicios, la no incorporación al Derecho nacional del título II respecto de profesiones específicas, obligaciones de información a los destinatarios de los servicios, uso del título profesional)</i>		<i>Título II, artículo 5, apartado 1, artículo 7, apartado 3, artículo 8 y artículo 9</i>	4	4
Transparencia	<i>No se facilita una relación de las profesiones reguladas existentes que especifique las actividades cubiertas por cada profesión ni una relación de las materias de educación y formación reguladas ni de las formaciones con estructura especial</i>		<i>artículo 59, apartado 1</i>	1	4
	<i>No se facilita una relación de las profesiones para las que se considera necesaria una verificación de las cualificaciones antes de la primera prestación de servicios con arreglo al artículo 7, apartado 4, así como las justificaciones correspondientes</i>		<i>artículo 59, apartado 2</i>	1	1

	Problemas planteados	Profesión	Artículo de la Directiva RCP	Cuestiones pendientes en los Estados miembros (3.2020)	Cuestiones pendientes en los Estados miembros (2.2024)
	<i>Falta de evaluaciones de proporcionalidad de los requisitos existentes (antes de enero de 2016)</i>		<i>artículo 59, apartados 3 y 5</i>	2	2
	<i>Falta de presentación de planes de acción nacionales</i>		<i>artículo 59, apartado 5</i>	3	1
	<i>Falta de evaluaciones de la proporcionalidad de los requisitos nuevos o modificados (introducidos después de enero de 2016)</i>		<i>artículo 59, apartado 3, y artículo 59, apartado 5, segunda frase</i>	2	2
	<i>No presentación de informes semestrales sobre los requisitos suprimidos o menos estrictos</i>		<i>artículo 59, apartado 6</i>	1	1
	<i>No presentación de informes semestrales, con inclusión de las estadísticas y los principales problemas derivados de la aplicación de la Directiva</i>		<i>artículo 60, apartado 1</i>	0	2
Acceso parcial	<i>Exclusión de determinadas profesiones del principio de acceso parcial (exclusión de las profesiones «sectoriales» per se, exclusión injustificada de otras profesiones, sin una evaluación caso por caso)</i>		<i>artículo 4 septies</i>	3	3
	<i>Otras cuestiones</i>			0	0
Control lingüístico	<i>Solo podrá exigirse el conocimiento de una de las lenguas oficiales del Estado miembro de acogida</i>		<i>artículo 53, apartado 2</i>	1	1
	<i>El control lingüístico sistemático solo podrá aplicarse a los profesionales cuyo trabajo tenga implicaciones para la seguridad de los pacientes.</i>		<i>artículo 53, apartado 3</i>	1	2
	<i>El control lingüístico no debe limitarse a pruebas lingüísticas obligatorias.</i>		<i>artículo 53, apartado 4</i>	5	2
	<i>Otras cuestiones</i>		<i>artículo 53, apartado 4</i>	0	1
Períodos de prácticas	<i>Reconocimiento de los períodos de prácticas profesionales</i>		<i>artículo 55 bis</i>	2	3

	Problemas planteados	Profesión	Artículo de la Directiva RCP	Cuestiones pendientes en los Estados miembros (3.2020)	Cuestiones pendientes en los Estados miembros (2.2024)
Tarjeta profesional europea	<i>Plazos y ampliación de los plazos</i>		<i>artículo 4 quater, apartado 1, y artículo 4 quinquies</i>	0	0
	<i>Reconocimiento tácito si no se adopta una decisión o no se organiza una prueba</i>		<i>(artículo 4 quinquies, apartado 5)</i>	0	0
	<i>La tarjeta profesional europea no se ha incorporado plenamente a algunas profesiones o en determinadas regiones del Estado miembro en cuestión</i>		<i>artículo 4 quinquies</i>	0	0
	<i>Definición incorrecta de la función del Estado miembro de origen</i>		<i>artículo 4 ter, apartado 3, del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/983</i>	0	1
	<i>Falta de designación de las autoridades competentes</i>		<i>artículo 4 bis, apartado 6</i>	1	0
	<i>Otros problemas (por ejemplo, vías de recurso, requisitos de documentación, revocación de la tarjeta profesional europea, redacción ambigua)</i>			0	1
Mecanismo de alerta	<i>Plazos para enviar alertas</i>		<i>artículo 56 bis, apartados 2 y 3</i>	0	0
	<i>No se ha aplicado la alerta a algunas profesiones o en determinadas regiones del Estado miembro en cuestión</i>		<i>artículo 56 bis, apartados 1, 2, y 3</i>	0	2
	<i>Se enviaron pocas o ninguna alerta</i>		<i>artículo 56 bis</i>	0	0
	<i>Alerta no aplicada en absoluto</i>		<i>artículo 56 bis</i>	1	0
	<i>Otras cuestiones (por ejemplo, protección de datos, supresión de datos, obligación de informar al profesional afectado, acceso a vías de recurso, tipos de decisiones cubiertas)</i>		<i>artículo 56 bis, apartado 1, artículo 56 bis, apartados 5 a 7</i>	0	1

	Problemas planteados	Profesión	Artículo de la Directiva RCP	Cuestiones pendientes en los Estados miembros (3.2020)	Cuestiones pendientes en los Estados miembros (2.2024)
Acceso a información y procedimientos en línea y reducción de la burocracia	<i>Prácticas ilegales relativas a las solicitudes de documentos (documentos que van más allá de lo permitido por la Directiva, traducciones injustificadas, copias certificadas, etc.)</i>		<i>artículo 7, apartado 2, artículo 50, anexo VII y artículos 49 y 56 del TFUE</i>	4	7
	<i>Centros de asistencia</i>		<i>artículo 57 bis</i>	0	0
	<i>Disponibilidad de información a través de ventanillas únicas</i>		<i>57</i>	28	0
	<i>Disponibilidad de procedimientos en línea (y opción de completarlos en línea)</i>		<i>artículo 57 bis</i>	28	0
Otras cuestiones	<i>Definiciones (como prueba de aptitud, profesión regulada)</i>		3	2	1
	<i>Ámbito de aplicación de la Directiva revisada, primer reconocimiento de cualificaciones de terceros países, relación con otros instrumentos de la UE</i>		2	1	1
	<i>Principio de reconocimiento automático de las profesiones con requisitos de formación armonizados o de las profesiones artesanales, comerciales e industriales</i>		21	0	1
			<i>artículos 15 a 17</i>		
	<i>Acuse de recibo de los documentos en el plazo de un mes e información sobre los documentos que faltan</i>		51	1	1
		TOTAL DE PROBLEMAS detectados en los Estados miembros		130	75

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información de la Comisión (febrero de 2024).

Siglas y acrónimos

ALE: Autoridad Laboral Europea

Cedefop: Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional.

CESE: Comité Económico y Social Europeo

EIGE: Instituto Europeo de Igualdad de Género

IMI: Sistema de Información del Mercado Interior

RCP: Reconocimiento de cualificaciones profesionales

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-10>

Plazo

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-10>

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala II (Inversión para la cohesión, el crecimiento y la inclusión) presidida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Stef Blok, Miembro del Tribunal, asistido por Johan Adriaan Lok, jefe de Gabinete, y Laurence Szwajkajzer, agregado de Gabinete y jefe de tarea; Maria Eulàlia Reverté I Casas, gerente principal, y los auditores Zuzana Pikulova, Rene Reiterer, Jussi Bright, Lena Rangus, Borja Martin Simon and Petra Verhasselt. Prestaron apoyo: Jennifer Schofield, en el ámbito lingüístico; Giuliana Lucchese, en el diseño gráfico, y Britta Gauckler y Roussalia Nikolova, en la encuesta.



De izquierda a derecha: Borja Martin Simon, Jennifer Schofield, Lena Rangus, Stef Blok, Rene Reiterer, Britta Middelberg, Zuzana Pikulova, Laurence Szwajkajzer, Giuliana Lucchese, Jussi Bright, Maria Eulàlia Reverté i Casas y Johan Adriaan Lok.

COPYRIGHT

© Unión Europea, 2024

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Cualquier *software* o documentos protegidos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal.

El resto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

HTML	ISBN 978-92-849-2341-0	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/827342	QJ-AB-24-009-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2214-7	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/088556	QJ-AB-24-009-ES-N

Si bien los Estados miembros pueden establecer normas para el acceso a las profesiones, el TFUE garantiza la libre circulación de trabajadores y servicios, y la libertad de establecimiento en el mercado único de la UE. En 2005, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron una Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales destinada a impedir que los Estados miembros impongan condiciones excesivas a los ciudadanos que deseen ejercer estos derechos. Examinamos si la Comisión garantizaba eficazmente la aplicación uniforme de la Directiva. Concluimos que el reconocimiento de cualificaciones profesionales en la UE es un mecanismo esencial pero que se utiliza poco, y de manera poco coherente, para ejercer el derecho a desempeñar una profesión en otro Estado miembro. La aplicación de la Directiva sigue presentando deficiencias, y la información facilitada a los ciudadanos no siempre es fiable.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/contact

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors