COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 11.5.2020
COM(2020) 191 final

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

relativo a la ejecución de determinados nuevos elementos introducidos por la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI»)

{SWD(2020) 79 final}

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN 2

2. MODERNIZACIÓN DE LAS NORMAS PARA FACILITAR LA MOVILIDAD SEGURA EN EL SIGLO XXI 4

3. EJECUCIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS 8

3.1 Apoyo a la transposición 8

3.2 Retrasos en la transposición y medidas para garantizar el cumplimiento 8

3.3 Ejecución en los Estados miembros: situación actual 10

Transposición de los requisitos de formación mínimos armonizados para las profesiones «sectoriales» 11

Principios comunes de formación (marcos o pruebas) 14

Sistema general de reconocimiento y prestación temporal de servicios 15

Acceso parcial 17

Controles lingüísticos 19

Períodos de prácticas 20

Sistema de Información del Mercado Interior 20

Tarjeta profesional europea y mecanismo de alerta 21

Acceso a la información en línea, procedimientos y reducción de la burocracia 25

Obligaciones de transparencia 27

4. RESULTADOS DEL PROGRAMA ESPECIAL DE REVALORIZACIÓN DE LOS ENFERMEROS RUMANOS 31

5. ÚLTIMOS AVANCES 33

6. CONCLUSIONES 36

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales[1] era simplificar los regímenes de reconocimiento mutuo de cualificaciones profesionales mediante la consolidación de las Directivas específicas adoptadas desde los años sesenta. La Comisión, en su Comunicación de 27 de octubre de 2011[2], señaló la necesidad de seguir modernizando el Derecho de la Unión en este ámbito. En consecuencia, adoptó la Directiva de modificación 2013/55/UE[3] el 20 de noviembre de 2013, que introdujo una serie de cambios en el marco que regula el reconocimiento de las cualificaciones profesionales para modernizar y facilitar la movilidad segura de los profesionales en toda Europa[4].

El presente informe se basa en el artículo 60, apartado 2, de la Directiva revisada. Abarca todos los aspectos clave de la modernización del Derecho de la Unión en esta materia, incluidas las cuestiones de ejecución específicas mencionadas en el artículo 60, apartado 2, párrafo segundo (la tarjeta profesional europea, la modernización de los conocimientos, las capacidades y las competencias de las profesiones «sectoriales» y los principios comunes de formación). El informe presenta los resultados del programa especial de revalorización de los enfermeros rumanos, que servirá de base para la revisión de las disposiciones sobre el régimen de derechos adquiridos aplicable a los enfermeros rumanos responsables de cuidados generales. En la sección final, el informe presenta varias conclusiones.

El informe se basa en una visión general de las medidas nacionales de aplicación que los Estados miembros enviaron a la Comisión con arreglo al artículo 3, apartado 5, de la Directiva de modificación 2013/55/UE[5], en los informes semestrales de los Estados miembros sobre la aplicación de la Directiva revisada[6], y en la información adquirida por la Comisión en su labor de hacer cumplir y controlar la aplicación de esta Directiva en los Estados miembros.

El presente informe no constituye una evaluación completa en el sentido de las Directrices para la mejora de la legislación[7]. Va acompañado de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión, formado por las siguientes partes:

- parte I (Plan de ejecución 2014);
- parte II (Transposición de la Directiva de modificación 2013/55/UE en los Estados miembros);

[1] DO L 255 de 30.9.2005, p. 22.

[2] Acta del Mercado Único. Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza. «Juntos por un nuevo crecimiento»; COM(2011) 206 final.

[3] DO L 354 de 28.12.2013, p. 132.

[4] La Directiva 2005/36/CE, modificada por la Directiva 2013/55/UE, se conoce como «la Directiva revisada».

[5] Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/NIM/?uri=celex%3A32013L0055.

[6] Con arreglo al artículo 60, apartado 1, de la Directiva revisada, a partir del 20 de octubre de 2007, los Estados miembros remitirán a la Comisión, cada dos años, un informe sobre la aplicación del sistema implantado. Estos informes incluyen un resumen estadístico de las decisiones adoptadas, así como una descripción de los principales problemas que resulten de la aplicación de la Directiva.

[7] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2017) 350: «Better Regulation Guidelines» (Directrices para la mejora de la legislación).

- parte III (Cuestiones clave planteadas en los procedimientos de infracción en relación con la no conformidad de las disposiciones nacionales con la Directiva revisada);
- parte IV (Estadísticas sobre la utilización del Sistema de Información del Mercado Interior); y
- parte V (Resultados del programa especial de revalorización de los enfermeros rumanos).

2. MODERNIZACIÓN DE LAS NORMAS PARA FACILITAR LA MOVILIDAD SEGURA EN EL SIGLO XXI

Los cambios introducidos por la Directiva de modificación 2013/55/UE se centraron en la modernización del marco de reconocimiento de cualificaciones profesionales y en su adaptación a un mercado laboral en evolución. La Directiva hizo especial hincapié en el uso de la tecnología moderna en los procedimientos de reconocimiento para reducir la burocracia y acelerar los trámites que permiten la movilidad profesional en Europa. El objetivo era facilitar que los profesionales obtuvieran el reconocimiento de sus cualificaciones, garantizando al mismo tiempo un nivel de protección más elevado para los consumidores y los ciudadanos.

Esta sección resume los principales cambios introducidos por la Directiva de modificación 2013/55/UE.

Actualización de los requisitos de formación armonizados para las profesiones «sectoriales»

Las **condiciones de formación mínimas armonizadas** definidas en la Directiva revisada para las profesiones «sectoriales» (médicos, enfermeros, odontólogos, veterinarios, matronas, farmacéuticos y arquitectos) se actualizaron para reflejar los cambios en las profesiones y en la educación en estos ámbitos. Los cambios incluyen las disposiciones sobre los requisitos de acceso a la formación, la duración mínima de la formación, las listas en las que se establecen los conocimientos, las capacidades y las competencias mínimas, y las listas de las actividades profesionales mínimas reservadas a algunas profesiones.

Si bien la Directiva introdujo unos cambios limitados en las disposiciones relativas a los conocimientos, las capacidades y las competencias, no se efectuaron los cambios correspondientes en los programas de estudio mínimos que figuran en el anexo V de la Directiva revisada. La Directiva revisada **otorgó poderes** a la Comisión para seguir actualizando los requisitos en materia de conocimientos y capacidades y las listas de materias de formación que figuran en el anexo V de la Directiva revisada. Estas actualizaciones solo pueden realizarse, cuando sea necesario, en una fase posterior, y a la luz del progreso científico y técnico reconocido con carácter general.

Por medio de estos poderes delegados, la Comisión puede actualizar también los siguientes aspectos del anexo V: la duración mínima de la formación para las especialidades médicas y odontológicas[8], las categorías de especialidades médicas y odontológicas[9] y las listas de los títulos de formación que cumplen las condiciones mínimas de formación[10].

El 7 de mayo de 2018, la Comisión publicó su primer informe sobre el ejercicio de los poderes delegados[11]. Los poderes para adoptar actos delegados otorgados a la Comisión se prorrogarán tácitamente hasta enero de 2024.

[8] Artículo 25, apartado 5, y artículo 35, apartado 2, de la Directiva revisada.
[9] Artículo 26 y artículo 35, apartado 5, de la Directiva revisada.
[10] Artículo 21 *bis* de la Directiva revisada.
[11] COM(2018) 263 final.

Nuevos métodos para el reconocimiento automático

La Directiva revisada introdujo la posibilidad de establecer **principios comunes de formación** (marcos o pruebas) y de extender el sistema de reconocimiento automático a nuevas profesiones. Este nuevo sistema permite a las organizaciones profesionales y a los reguladores de los Estados miembros acordar un conjunto común de conocimientos, capacidades y competencias (o una prueba de aptitud) necesarios para el ejercicio de una profesión. Sobre esta base, pueden proponer a la Comisión una prueba o marco común de formación. Las cualificaciones obtenidas en virtud de estos marcos (o pruebas) comunes de formación se reconocerán automáticamente en otros Estados miembros. Esta posibilidad se aplica a los casos en que la profesión (o la educación y la formación para la profesión) ya está regulada en al menos un tercio de los Estados miembros.

Facilidad para establecer y prestar servicios en otro Estado miembro

La Directiva revisada también abordó los problemas específicos a la hora de evaluar las solicitudes de reconocimiento en el marco del **sistema general** de reconocimiento, en particular en lo que se refiere a la modernización de los niveles de cualificación, la movilidad de los profesionales entre los Estados miembros que regulan esa actividad y los que no la regulan, y la organización de medidas compensatorias. En particular, se aseguró que los niveles de cualificación solo puedan ser utilizados por las autoridades como un instrumento inicial de evaluación comparativa, y que las meras diferencias existentes en los niveles no puedan alegarse como motivo para rechazar las solicitudes de reconocimiento[12]. Los Estados miembros ya no pueden imponer medidas compensatorias sobre la base de una formación de menor duración (deben demostrar diferencias sustanciales en la formación). Las autoridades nacionales deben justificar debidamente el uso de medidas compensatorias y asegurarse de que se organicen periódicamente pruebas de aptitud.

Tanto en los casos de establecimiento en virtud del sistema general de reconocimiento como en los casos de prestación de servicios temporales, los profesionales procedentes de un **país que no regule** una profesión ya no necesitan demostrar una experiencia profesional de dos años durante los diez años previos (basta con una **experiencia profesional** de un año).

La Directiva revisada también aclaró que la presentación de una declaración previa para la **prestación temporal u ocasional de servicios** da derecho a los prestadores de servicios a tener acceso a su profesión y a ejercerla en todo el territorio del Estado miembro de acogida. También revisó el plazo para llevar a cabo la verificación de las cualificaciones profesionales establecida en el artículo 7, apartado 4, de la Directiva revisada antes de la primera prestación de servicios para los profesionales que trabajan en el ámbito de la salud y la seguridad públicas.

Nuevas normas para el acceso parcial, los períodos de prácticas y los controles lingüísticos

[12] Solo existe una excepción a esta regla, a saber, cuando un profesional está cualificado en el nivel más bajo (a), pero trata de acceder a una profesión en el país de acogida que tiene un requisito de cualificación en el nivel más alto (e), las autoridades pueden rechazar su solicitud de reconocimiento.

Sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea[13], la Directiva revisada introdujo el principio del **acceso parcial** a una profesión cuando las actividades cubiertas por una profesión regulada difieran de un país a otro. Esto puede ser útil para los profesionales que trabajan en un sector legítimo de la economía que no existe como profesión por derecho propio en el Estado miembro al que desean trasladarse.

Actualmente, la Directiva revisada obliga a los Estados miembros a **reconocer los períodos de prácticas profesionales** llevadas a cabo en otros Estados miembros cuando el período de prácticas sea obligatorio para acceder a una profesión regulada.

También permite a los Estados miembros de acogida llevar a cabo **controles lingüísticos** sistemáticos solo para las profesiones con implicaciones en materia de seguridad de los pacientes. Los controles lingüísticos deben tener lugar únicamente después de que el Estado miembro de acogida haya reconocido la cualificación, deben limitarse al conocimiento de una lengua oficial o administrativa del Estado miembro de acogida y deben ser proporcionados a la actividad ejercida.

Uso obligatorio del Sistema de Información del Mercado Interior

La Directiva establece la obligación de utilizar el Sistema de Información del Mercado Interior (**IMI**), tanto para los **intercambios administrativos** como para la **notificación de las cualificaciones** necesarias para cumplir los requisitos de formación mínimos armonizados, es decir, las cualificaciones enumeradas en el anexo V de la Directiva revisada. Además, el IMI es la plataforma que sustenta el funcionamiento de las dos nuevas herramientas introducidas por la última revisión de la Directiva, la **tarjeta profesional europea** y el **mecanismo de alerta**.

Nuevos instrumentos para facilitar la movilidad segura de los profesionales en toda la UE

La **tarjeta profesional europea** es una herramienta innovadora que tiene por objeto simplificar los procedimientos de reconocimiento y adopta la forma de certificado electrónico. Se basa en una mayor cooperación entre las autoridades del Estado miembro de origen y del de acogida y en el uso sistemático del IMI, en consonancia con la política de la Comisión de impulsar el mercado único digital. La tarjeta profesional europea puede ponerse a disposición de las profesiones que cumplan las condiciones en cuanto a la movilidad (o a la posibilidad de que exista), el número de Estados miembros que regulan la profesión y el interés de las partes interesadas[14].

A fin de garantizar que el aumento de la movilidad profesional no se produzca a expensas de la seguridad de los consumidores y los pacientes, la Directiva revisada exige que se envíen a todos los Estados miembros **alertas** proactivas sobre los profesionales a los que se haya restringido el acceso a una profesión relacionada con la salud o con los niños en uno de los

[13] Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de enero de 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos / Administración del Estado, C-330/03, ECLI:EU:C:2006:45.

[14] Artículo 4 *bis*, apartado 7, de la Directiva revisada.

Estados miembros, o sobre los profesionales que hayan intentado utilizar documentos falsificados en sus solicitudes.

Facilitar el acceso a la información y a los procedimientos y reducir la burocracia

Los Estados miembros tienen la clara obligación de ofrecer toda la **información** sobre el reconocimiento de las cualificaciones para todas las profesiones reguladas a través de **ventanillas únicas**, que se crearon en virtud de la Directiva 2006/123/CE[15] («la Directiva de servicios») y ya eran aplicables cuando se revisó la Directiva 2005/36/CE. Los profesionales deben poder **llevar a cabo los procedimientos y trámites** contemplados en la Directiva revisada en línea o a través de las ventanillas únicas o de las autoridades competentes encargadas de la profesión. Los **centros de asistencia** de cada Estado miembro deben prestar asesoramiento y asistencia a los casos particulares.

Mayor transparencia sobre los requisitos reglamentarios

Se pidió a los Estados miembros que facilitaran información sobre las profesiones reguladas existentes y las profesiones que requieran una verificación de las cualificaciones antes de la primera prestación de servicios temporales u ocasionales, y que mantuvieran actualizada dicha información. Además, los Estados miembros llevaron a cabo una evaluación recíproca de los obstáculos que habían establecido para limitar el acceso y el ejercicio de las profesiones reguladas. La Directiva revisada también incluyó las obligaciones todavía vigentes de que los Estados miembros informen sobre cualquier requisito que se haya suprimido o simplificado, así como sobre cualquier requisito nuevo o modificado, y aporten explicaciones sobre su proporcionalidad.

[15] Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO L 376 de 27.12.2006, p. 376).

3. EJECUCIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS

3.1 Apoyo a la transposición

La Comisión reconoció que la ejecución adecuada y oportuna de la Directiva revisada era clave para el éxito de la modernización y del nuevo marco para el reconocimiento de las cualificaciones y, por ello, ha hecho todo lo posible por apoyar la labor de los Estados miembros. Se celebraron reuniones periódicas de los grupos de expertos establecidos por la Directiva[16] y la Comisión mantuvo reuniones bilaterales con los Estados miembros. Con el fin de sensibilizar e intercambiar opiniones sobre los aspectos clave de la labor de modernización, la Comisión organizó una conferencia de alto nivel[17] con la participación activa del Parlamento Europeo, el Consejo y varias organizaciones profesionales y autoridades competentes. En un plano más técnico, la Comisión organizó varios talleres de transposición con expertos de los Estados miembros para debatir las principales modificaciones, y participó en talleres nacionales de ejecución. La Comisión siguió prestando asistencia a los Estados miembros a petición de estos, en consonancia con las medidas presentadas en el plan de ejecución (véase la parte I del documento de trabajo de los servicios de la Comisión).

Paralelamente, la Comisión colaboró estrechamente con los Estados miembros para garantizar una ejecución adecuada de las nuevas obligaciones en materia de transparencia, evaluación recíproca y evaluaciones de la proporcionalidad de las profesiones reguladas en virtud del artículo 59 de la Directiva revisada.

La Comisión (con la asistencia de un contratista externo) también ha llevado a cabo una verificación detallada de la calidad (conformidad) de la legislación nacional notificada por los Estados miembros.

3.2 Retrasos en la transposición y medidas para garantizar el cumplimiento

La fecha límite para la transposición de la Directiva de modificación 2013/55/UE era el 18 de enero de 2016. La mayoría de los Estados miembros no completó la transposición dentro del plazo establecido. Los informes semestrales de los Estados miembros para el período 2016-2018 indican que los Estados miembros con un enfoque descentralizado para la ejecución (a través de legislación federal, regional o provincial) se enfrentaron a una mayor carga administrativa debido a la necesidad de adaptar una gran parte de la legislación y de cooperar e involucrar a un mayor número de autoridades responsables. Los Estados miembros con un número comparativamente menor de decisiones de reconocimiento señalaron la complejidad de los procedimientos de reconocimiento y las dificultades para encontrar y mantener los conocimientos necesarios.

La parte II del documento de trabajo de los servicios de la Comisión ofrece una visión más detallada de las notificaciones de las medidas nacionales de ejecución por parte de los Estados miembros.

[16] Grupo de Coordinadores para el Reconocimiento de las Cualificaciones Profesionales.

[17] Conferencia «Modernización de la Directiva sobre las cualificaciones profesionales: movilidad segura» (Bruselas, 12.2.2014).

Los procedimientos de infracción tuvieron lugar poco después de la expiración del plazo de transposición. [18] Un número significativo de Estados miembros se retrasó en completar la transposición. La Comisión archivó en marzo de 2018 los últimos procedimientos de infracción por falta de comunicación. Posteriormente, la Comisión comprobó si las prácticas administrativas y los reglamentos nacionales notificados se ajustaban a los requisitos de la Directiva revisada e inició los procedimientos de infracción cuando fue necesario.

El 19 de julio de 2018, la Comisión incoó una primera serie de procedimientos de infracción contra veintisiete Estados miembros[19] por la no conformidad de sus legislaciones y prácticas nacionales con la Directiva revisada[20]. Este conjunto de procedimientos de infracción («primera serie») abarcó nuevas cuestiones fundamentales para el funcionamiento de la Directiva revisada, en particular la nueva tarjeta profesional europea, el mecanismo de alerta, el acceso parcial a una actividad profesional, la proporcionalidad de los requisitos lingüísticos y la creación de centros de asistencia. Además, la Comisión planteó cuestiones relativas a la transparencia y la proporcionalidad de los obstáculos reglamentarios en los servicios profesionales, dando así seguimiento a su Comunicación de enero de 2017 relativa a las recomendaciones para la reforma de la regulación de los servicios profesionales[21].

Tras evaluar las respuestas de los Estados miembros a las cartas de emplazamiento mencionadas anteriormente, el 7 de marzo de 2019 la Comisión adoptó nuevas medidas en los procedimientos de infracción contra veintiséis Estados miembros. Envió dictámenes motivados a veinticuatro Estados miembros[22] y cartas de emplazamiento adicionales a dos Estados miembros[23] por la no conformidad de su legislación y sus prácticas nacionales con las normas revisadas de la Unión Europea sobre el reconocimiento de las cualificaciones profesionales[24]. Estos procedimientos siguen en curso, con excepción de un caso que se archivó a raíz del cumplimiento por el Estado miembro en cuestión.

El 24 de enero de 2019, la Comisión puso en marcha una segunda serie de procedimientos de incumplimiento («segunda serie») contra veintisiete Estados miembros[25] en relación con la conformidad de sus normas y prácticas nacionales con otras disposiciones clave de la Directiva. Por ejemplo, la conformidad con las normas sobre la libertad de establecimiento, la libertad de prestación de servicios, las profesiones que se beneficiaban del reconocimiento automático sobre la base de requisitos de formación mínimos armonizados, documentación y formalidades, el reconocimiento de los períodos de prácticas profesionales y la cooperación

[18] La Comisión incoó veintidós procedimientos por falta de comunicación en marzo de 2016. Véanse los comunicados de prensa MEMO/16/3125 e IP/17/4773 de la Comisión.
[19] Todos los Estados miembros de la UE, excepto Lituania.
[20] Véase el comunicado de prensa MEMO/18/4486 de la Comisión.
[21] COM/2016/0820 final.
[22] Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumanía y Suecia.
[23] Estonia y Letonia.
[24] Véase el comunicado de prensa MEMO/19/1472 de la Comisión.
[25] Todos los Estados miembros, excepto Dinamarca.

administrativa[26]. El 27 de noviembre de 2019, la Comisión envió dictámenes motivados a veintidós Estados miembros[27] y cartas de emplazamiento adicionales a cuatro Estados miembros[28]. Estos procedimientos siguen en curso.

Aunque esta labor destinada a garantizar el cumplimiento se centró en los principales cambios introducidos por la Directiva de modificación 2013/55/UE, también abordó la ejecución general de la Directiva revisada en los marcos jurídicos nacionales. Fue la primera evaluación sistemática y exhaustiva del marco jurídico nacional para el reconocimiento de las cualificaciones con arreglo a la Directiva.

Además, el 6 de junio de 2019, los veintiocho Estados miembros recibieron cartas de emplazamiento específicas en las que se les pedía que mejoraran el funcionamiento de sus ventanillas únicas, establecidas en virtud de la Directiva de servicios. En ellas también se abarcó la información y los procedimientos relacionados con el reconocimiento de las cualificaciones (artículo 57 y artículo 57 *bis* de la Directiva revisada) con el fin de proporcionar ventanillas únicas y fáciles de usar para los prestadores de servicios y los profesionales[29]. Estos procedimientos de infracción siguen en curso.

3.3 Ejecución en los Estados miembros: situación actual

En su evaluación de las medidas nacionales de transposición y las medidas adoptadas para garantizar el cumplimiento de las normas, la Comisión constató que los Estados miembros están realizando progresos en la ejecución de la Directiva revisada, aunque con distintos niveles de éxito. Las medidas de la Comisión para garantizar el cumplimiento mejoraron efectivamente los esfuerzos de los Estados miembros, como muestra el gráfico 1.

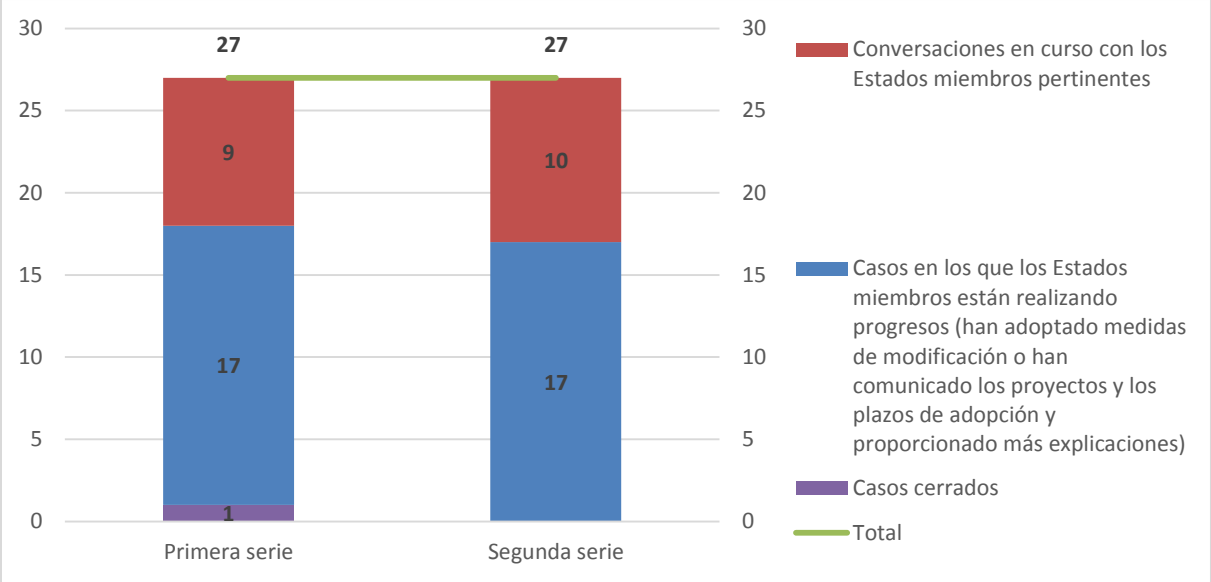
[26]Véase el comunicado de prensa IP/19/467 de la Comisión.

[27] Todos los Estados miembros, excepto Alemania, Bélgica, Dinamarca, Malta y España.

[28] Bélgica y España (10 de octubre de 2019); Alemania y Malta (27 de noviembre de 2019).

[29] Véase el comunicado de prensa MEMO/19/2772 de la Comisión.

Gráfico 1. Número de casos en los que los Estados miembros están realizando progresos frente al número de casos en que se están manteniendo conversaciones con los Estados miembros afectados sobre una o varias cuestiones en materia de incumplimiento (marzo de 2020).



La siguiente sección ofrece una visión general de la ejecución de la Directiva revisada en los Estados miembros, incluidos los principales cambios introducidos para modernizar las normas. El resumen se basa en las principales conclusiones de los trabajos anteriormente descritos, en particular en la evaluación de la conformidad y demás información disponible. La parte III del documento de trabajo de los servicios de la Comisión ofrece una visión más detallada de las cuestiones clave planteadas en los procedimientos de infracción.

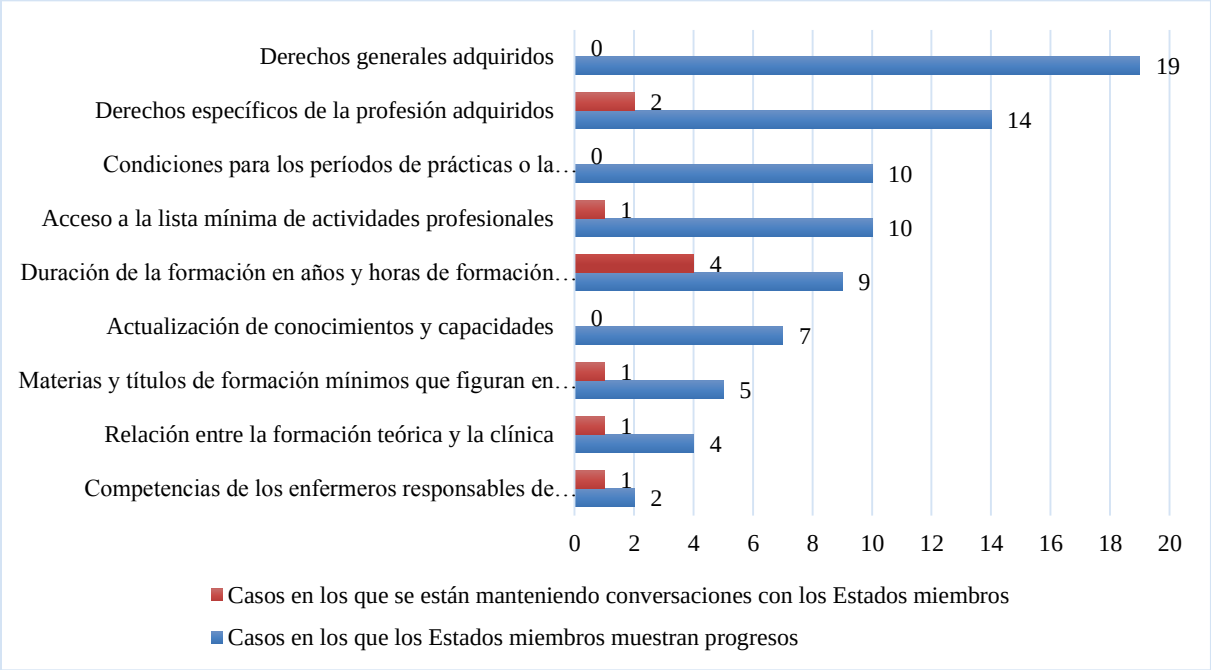
Transposición de los requisitos de formación mínimos armonizados para las profesiones «sectoriales»

Los requisitos de formación mínimos armonizados (requisitos de entrada, duración mínima de la formación, listas de conocimientos, capacidades y competencias mínimas, y listas de actividades profesionales reservadas mínimas) constituyen la base para el reconocimiento automático de las cualificaciones entre los Estados miembros. Además, los profesionales pueden beneficiarse del reconocimiento automático mediante derechos generales o específicos adquiridos.

La evaluación de la Comisión de las medidas nacionales de transposición muestra que, en general, la ejecución en los Estados miembros de las **condiciones de formación mínimas armonizadas** y actualizadas para las profesiones «sectoriales» fue adecuada. No obstante, la Comisión tuvo que adoptar medidas de infracción para abordar una serie de cuestiones específicas. En la mayoría de los casos, en respuesta a las cartas de emplazamiento y los dictámenes motivados, los Estados miembros notificaron las modificaciones necesarias de sus disposiciones nacionales, o indicaron un plazo específico para la adopción de esas modificaciones. Se están manteniendo conversaciones con los demás Estados miembros.

En particular, las cuestiones relativas al incumplimiento en determinados Estados miembros se refirieron a las cuestiones clave que figuran en el gráfico 2 [véase el cuadro «Sectorial professions» (Profesiones sectoriales) de la parte III del documento de trabajo de los servicios de la Comisión]:

Gráfico 2. Número de Estados miembros afectados por cuestiones clave en materia de incumplimiento en relación con las profesiones sectoriales (marzo de 2020).



Posibles actualizaciones futuras (por medio de actos delegados) de los requisitos en materia de conocimientos y capacidades y de las listas de materias de formación

La Directiva revisada otorgó poderes a la Comisión para seguir actualizando los requisitos en materia de conocimientos y capacidades y las listas de las materias de formación que figuran en el anexo V de la Directiva revisada, en caso necesario, y a la luz del progreso científico y técnico reconocido con carácter general.

En este contexto, paralelamente a la revisión de las medidas nacionales de transposición, en el período 2017-2018 la Comisión encargó un estudio para recopilar información sobre los antecedentes y una evaluación independiente antes de adoptar una decisión informada sobre la necesidad de introducir nuevos cambios en la Directiva revisada para los enfermeros responsables de los cuidados generales y, en caso afirmativo, en qué medida era necesario hacerlo[30].

El estudio hará un inventario de los requisitos nacionales actuales en todos los Estados miembros de la UE, los Estados de la AELC (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza) y el Reino Unido en lo que respecta a la formación teórica y clínica de los enfermeros

[30] Licitaciones n.º 628/PP/GRO/IMA/17/1131/9580 (cerrada con un anuncio de no adjudicación) y n.º 711/PP/GRO/IMA/18/1131/11026 (estudio en curso).

responsables de cuidados generales y los conocimientos y las capacidades que deben adquirir durante dicha formación. El inventario se centra en detectar los requisitos existentes en los Estados miembros que exceden los requisitos de formación mínimos establecidos en la Directiva revisada y en evaluar si estos requisitos reflejan una adaptación al progreso científico y técnico reconocido con carácter general. El estudio también contendrá una evaluación de los requisitos y las sugerencias recogidos en el inventario para determinar si es necesario revisar o no los requisitos en materia de conocimientos y capacidades y las listas de las materias de formación de los enfermeros responsables de cuidados generales.

El 12 de noviembre de 2019, se celebró en Bruselas un taller con las partes interesadas en el que se presentaron y debatieron los resultados preliminares del estudio con las autoridades nacionales, las instituciones de formación y los representantes de la profesión a nivel nacional, de la UE y de la AELC. El 27 de noviembre de 2019, los resultados preliminares se debatieron con los Estados miembros a través de los coordinadores nacionales para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales. El 21 de enero de 2020, se presentaron los resultados preliminares para su debate en la reunión del Grupo de Coordinadores para el Reconocimiento de las Cualificaciones Profesionales.

Los resultados preliminares de la investigación, respaldados por las contribuciones de las partes interesadas, indican una serie de sugerencias para llevar a cabo posibles actualizaciones de los requisitos en materia de conocimientos y capacidades y de la lista de las materias de formación de los enfermeros responsables de cuidados generales. El estudio concluirá y se publicará a lo largo de 2020. Posteriormente, la Comisión debatirá las conclusiones definitivas en el Grupo de Coordinadores para el Reconocimiento de las Cualificaciones Profesionales para evaluar las siguientes medidas.

Al mismo tiempo, la Comisión puso en marcha otra licitación para las profesiones de odontólogo y farmacéutico[31]. Estos estudios se centrarán en la necesidad de actualizar los requisitos en materia de conocimientos y capacidades y las listas de las materias de formación para estas profesiones.

Otros actos delegados para las profesiones «sectoriales»

Sobre la base del artículo 21 *bis*, apartado 4, de la Directiva revisada, la Comisión también está facultada para adoptar **actos delegados por los que se modifiquen las listas de títulos de formación que figuran en el anexo V** de dicha Directiva, que sirven de base para el reconocimiento automático.

Tras la última revisión de la Directiva, el uso del IMI por parte de los Estados miembros pasó a ser obligatorio a efectos de notificar los nuevos títulos de las cualificaciones para las profesiones sectoriales que se benefician del reconocimiento automático (y para notificar los cambios en los antiguos títulos y programas de formación)[32]. Por lo tanto, la pronta

[31] Licitación n.º 2019/S 144-353631 (cerrada con una decisión de no adjudicación), disponible en https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=5139

[32] Artículo 21 *bis*, apartado 1, de la Directiva revisada.

notificación de cualquier cambio en los títulos de las cualificaciones a través del IMI por parte de los Estados miembros es una condición previa necesaria para que la Comisión pueda actualizar el anexo V. Según las observaciones facilitadas por los Estados miembros en sus informes semestrales, es esencial disponer de listas actualizadas de los títulos del anexo V para que el sistema de reconocimiento automático funcione.

Desde 2014, la Comisión ha actualizado periódicamente estas listas del anexo V sobre la base de las notificaciones efectuadas por los Estados miembros a través del IMI. Hasta el momento, la Comisión ha adoptado cuatro Decisiones Delegadas que modifican el anexo V de la Directiva revisada[33].

En la parte IV (sección 2) del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto se ofrece más información sobre la utilización del IMI por parte de los Estados miembros para notificar los títulos del anexo V.

Principios comunes de formación (marcos o pruebas)

El 24 de junio de 2019 entró en vigor el Reglamento Delegado (UE) 2019/907 de la Comisión, de 14 de marzo de 2019, por el que se establece una prueba común de formación para instructores de esquí de conformidad con el artículo 49 *ter* de la Directiva revisada[34]. Este es el primer caso de utilización de la nueva herramienta para la emisión de Reglamentos Delegados.

La prueba común de formación para instructores de esquí se desarrolló en estrecha consulta con organizaciones que representaban a los instructores de esquí de todos los países interesados de la UE. Es un marco voluntario para el reconocimiento automático de las cualificaciones de los instructores de esquí en virtud de un instrumento jurídico oficial de la UE. Los instructores de esquí que posean una cualificación pertinente podrán realizar una prueba para evaluar su aptitud técnica y otra para evaluar sus competencias relacionadas con la seguridad. La realización con éxito de estas pruebas normalizadas permite a los instructores de esquí beneficiarse del reconocimiento automático, garantizando al mismo tiempo un elevado nivel de formación y capacidades. Sin embargo, el Reglamento Delegado (UE) 2019/907 de la Comisión no armoniza la formación nacional ni impone una regulación adicional a los Estados miembros. En el caso de los instructores de esquí que no estén cualificados en virtud de la prueba común de formación, sigue siendo aplicable el régimen general de reconocimiento de cualificaciones con arreglo a la Directiva revisada.

Además de este primer ejemplo de utilización, la Comisión ha mantenido contactos con representantes de varias profesiones para explorar la posibilidad de introducir principios comunes de formación.

[33] Decisiones Delegadas (UE) 2016/790, (UE) 2017/2113, (UE) 2019/608 y (UE) 2020/548 de la Comisión.

[34] Reglamento Delegado (UE) 2019/907 de la Comisión, de 14 de marzo de 2019, por el que se establece una prueba común de formación para instructores de esquí de conformidad con el artículo 49 *ter* de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de las cualificaciones profesionales (DO L 145 de 4.6.2019, p. 7).

Alrededor de treinta organizaciones profesionales han manifestado su interés por los principios comunes de formación y los Estados miembros no han presentado sugerencias formales. Un análisis más detallado de las manifestaciones de interés reveló que varias de esas profesiones no alcanzaban el número mínimo requerido de Estados miembros en los que la profesión o la formación están reguladas, como es el caso de los osteópatas, los quiroprácticos y los entrenadores deportivos. Otras sugerencias podrían llevar a una ampliación de la regulación a nivel nacional, lo que podría tener un impacto negativo en el acceso a la profesión y la movilidad. En última instancia, estas medidas no cumplirían el objetivo principal de los principios comunes de formación, que consiste en que los profesionales puedan desplazarse más fácilmente de un Estado miembro a otro.

Los Estados miembros consultados a través del Grupo de Coordinadores expresaron principalmente opiniones positivas sobre la introducción de principios comunes de formación para los ingenieros y los instructores de esquí, pero se mostraron más bien cautos en el caso de otras profesiones.

La Comisión encargó dos estudios para estudiar la posibilidad de desarrollar marcos comunes de formación. Uno se refería a los asistentes sanitarios[35] y otro a los ingenieros[36], realizados en los períodos 2015-2016 y 2016-2017, respectivamente.

Por lo que se refiere a los asistentes sanitarios, aunque el estudio detectó cierto grado de convergencia entre los Estados miembros sobre un conjunto básico de conocimientos, capacidades y competencias y un interés por definir el papel de los asistentes sanitarios en toda Europa, hubo discrepancias en cuanto a los niveles de educación requeridos, los niveles de cualificación que deben alcanzarse, el nivel final de autonomía de los profesionales y las posibles consecuencias no deseadas del desarrollo de un marco de ese tipo sobre la mano de obra en el ámbito sanitario y los sistemas educativos nacionales.

Por lo que se refiere a los ingenieros, el inventario de la profesión detectó la existencia de una amplia gama de regímenes reguladores de la profesión y un elevado número de especialidades de ingeniería. El proyecto se centró finalmente en los ingenieros civiles. Aunque existía consenso para desarrollar la idea de un marco para los ingenieros, varias partes interesadas (en particular los Estados miembros que no regulaban la actividad) y los prestadores de educación tenían dudas en cuanto al proceso y las posibles consecuencias de la regulación de la profesión en los países que no regulaban la actividad y en el sistema educativo.

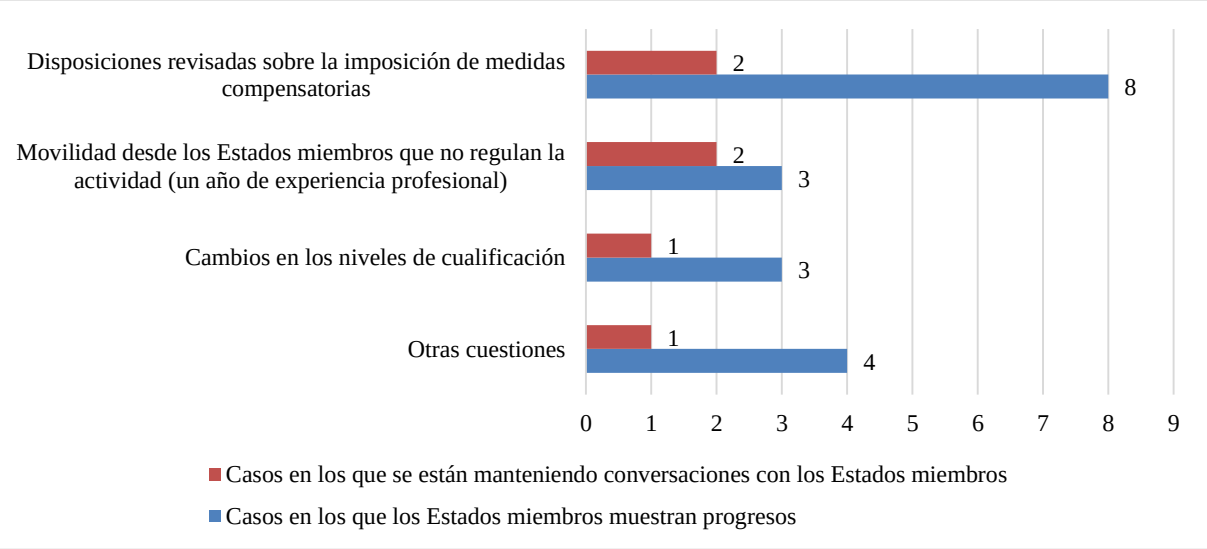
Sistema general de reconocimiento y prestación temporal de servicios

La revisión del **sistema general de reconocimiento** se ha transpuesto satisfactoriamente en casi todos los Estados miembros, con la excepción de algunos casos de incumplimiento, por ejemplo, en lo que respecta a los cambios en los niveles de cualificación, a las nuevas normas sobre movilidad de los trabajadores procedentes de países que no regulan la actividad y al

[35] *Core Competences of Healthcare Assistants in Europe (CC4HCA)* [«Competencias básicas de los asistentes sanitarios en Europa», documento en inglés], disponible en: https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/workforce/docs/2018_corecompetences_healthcareassistants_en.pdf.
[36] No publicado.

establecimiento de medidas compensatorias. En la gran mayoría de los casos, los Estados miembros mostraron progresos al responder a las medidas de infracción y comunicar soluciones específicas a las cuestiones planteadas. En muy pocos casos, se sigue debatiendo con los Estados miembros afectados [véase el cuadro «General system of recognition» (Sistema general de reconocimiento) de la parte III del documento de trabajo de los servicios de la Comisión].

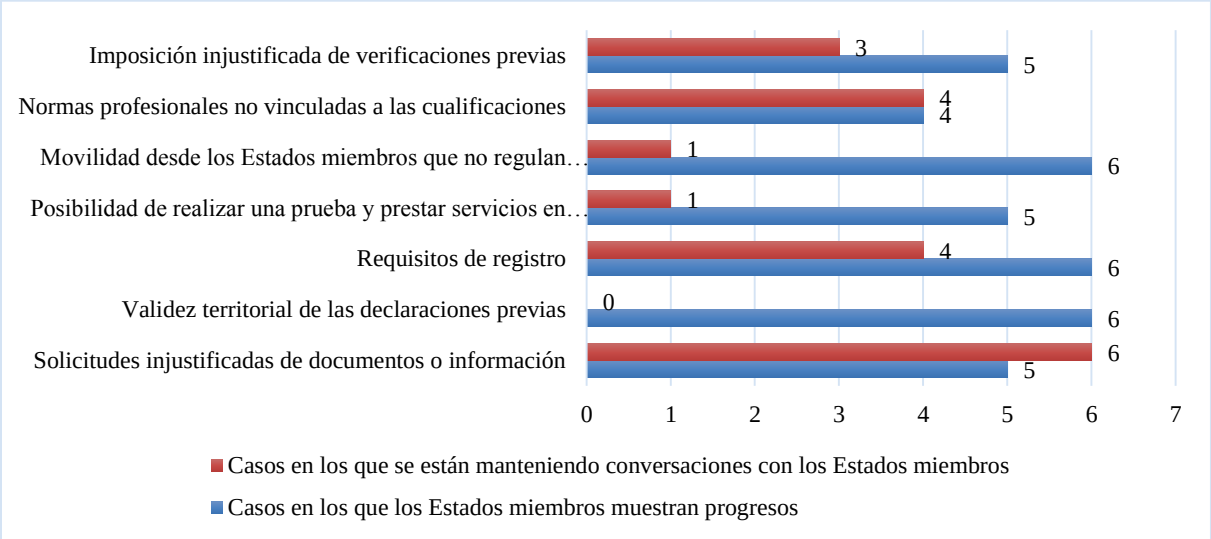
Gráfico 3. Número de Estados miembros afectados por cuestiones clave en materia de incumplimiento del sistema general de reconocimiento (marzo de 2020).



Garantizar la ejecución coherente y eficiente de las **disposiciones que rigen la prestación temporal y ocasional de servicios** en todos los Estados miembros en beneficio de los ciudadanos y las empresas es un componente clave de un mercado único eficiente de los servicios para las profesiones reguladas. Esto es esencial para garantizar la aplicación del artículo 56 del TFUE y proteger la libertad fundamental de prestación de servicios.

La ejecución de las disposiciones revisadas del título II de la Directiva revisada sobre prestación temporal y ocasional de servicios suscita preocupación en veintiún Estados miembros, y se están manteniendo conversaciones con ocho Estados miembros. En particular, los casos de incumplimiento en dichos Estados miembros estaban ligados a las principales cuestiones expuestas en el gráfico 4 [véase el cuadro «Temporary service provision» (Prestación temporal de servicios) de la parte III del documento de trabajo de los servicios de la Comisión]:

Gráfico 4. Número de Estados miembros afectados por cuestiones clave en materia de incumplimiento (prestación temporal de servicios) (marzo de 2020).



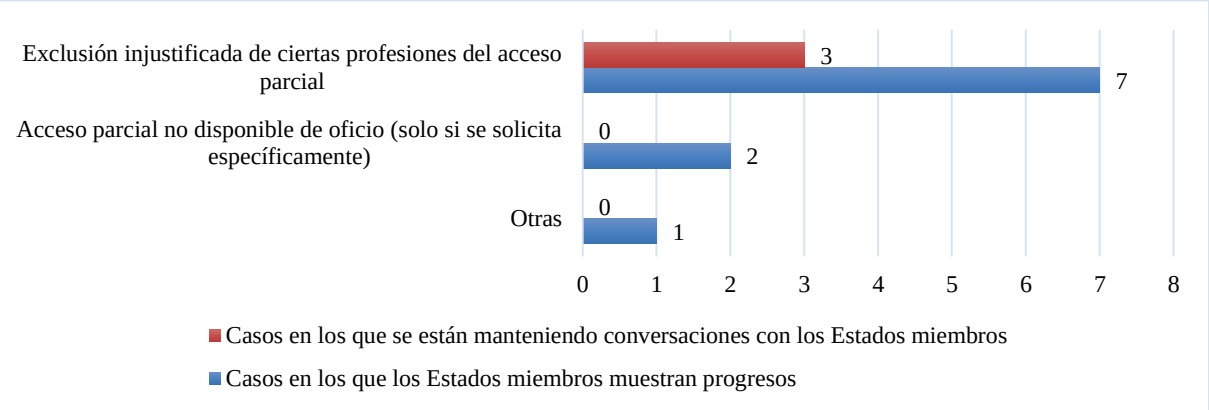
Tras la actuación de la Comisión en relación con el incumplimiento, se siguen manteniendo conversaciones con varios Estados miembros sobre cuestiones como:

- consultas injustificadas sobre los servicios que van a prestarse, o solicitudes de documentos que exceden lo permitido de conformidad con la Directiva revisada;
- la validez de las declaraciones previas en todo el territorio del Estado miembro de acogida;
- requisitos de registro que exceden lo permitido de conformidad con el artículo 6 de la Directiva revisada; o
- la posibilidad de que los prestadores de servicios realicen una prueba de aptitud y presten servicios dentro del mes siguiente a la decisión adoptada.

Acceso parcial

La ejecución de las nuevas normas sobre el **acceso parcial** suscitó preocupación en doce Estados miembros. En particular, las medidas de la Comisión para garantizar el cumplimiento abordaron las dos cuestiones principales que figuran a continuación [para más detalles, véase el cuadro titulado «Partial access» (Acceso parcial) de la parte III del documento de trabajo de los servicios de la Comisión].

Gráfico 5. Número de Estados miembros afectados por cuestiones clave en materia de incumplimiento (acceso parcial) (marzo de 2020).



La primera cuestión se refería a la exclusión de determinadas profesiones del principio de acceso parcial. Si bien las disposiciones de acceso parcial no se aplican a los profesionales que se benefician del reconocimiento automático de sus cualificaciones profesionales (tales como los médicos, los enfermeros, los profesionales artesanales o comerciales, o los profesionales que se benefician de los principios comunes de formación), las disposiciones de la Directiva revisada no tienen por objeto excluir el acceso parcial a partes separables de las actividades de las profesiones «sectoriales». Esa exclusión categórica del principio de acceso parcial no estaría en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ni con el principio de proporcionalidad en el marco de las libertades fundamentales[37]. Esta cuestión se ha tratado con diez Estados miembros y, si bien se han realizado progresos en muchos de ellos, se siguen manteniendo conversaciones con otros Estados miembros.

En segundo lugar, la Comisión insistió en que el acceso parcial debía aplicarse como una decisión de oficio y no solo a petición específica y explícita del solicitante. Es probable que la mayoría de las personas no conozcan la posibilidad de obtener el acceso parcial a una profesión y, por lo tanto, a menudo no estarán en condiciones de solicitar tal acceso si han visto rechazada su solicitud de reconocimiento en relación con el acceso pleno a la profesión. Así pues, en los casos en que podría aplicarse un acceso parcial, las autoridades competentes deben evaluar esa posibilidad durante el procedimiento de reconocimiento o, al menos, informar claramente al solicitante sobre esa posibilidad. Esto se ha planteado en dos Estados miembros, que han avanzado en la propuesta de soluciones prácticas.

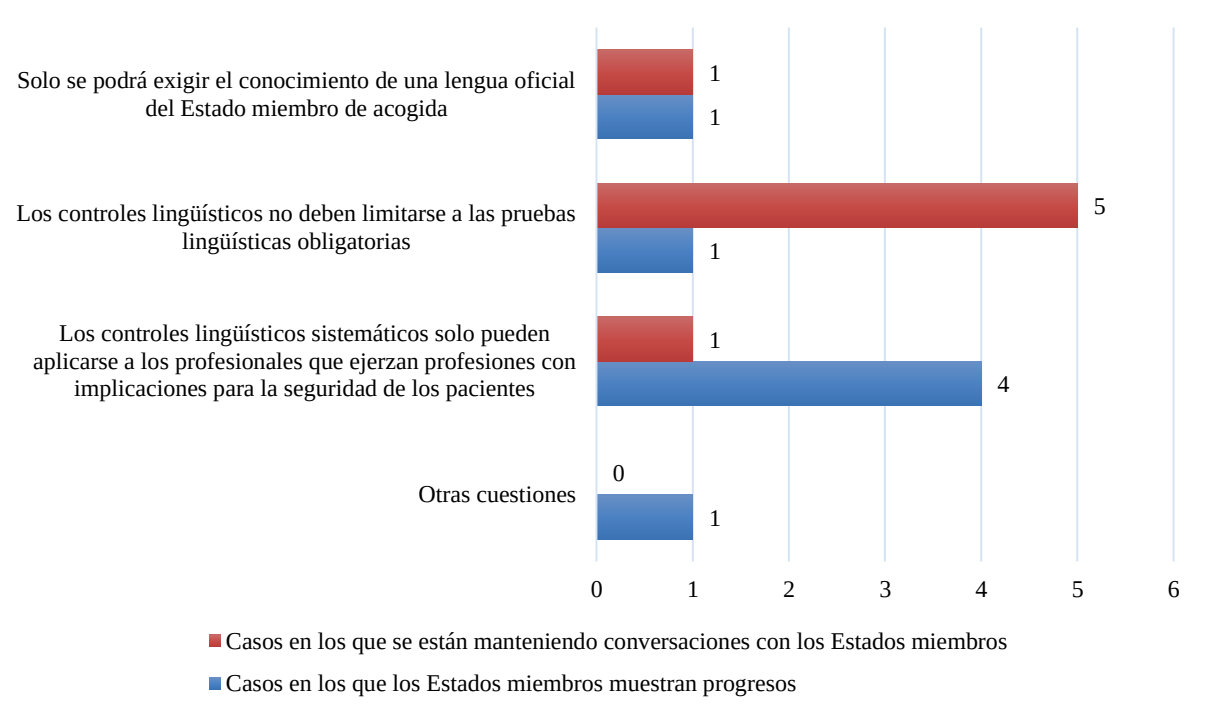
También resulta interesante observar que, en los informes semestrales, algunos Estados miembros plantearon el problema de aplicar el acceso parcial cuando el Reglamento establece únicamente títulos profesionales protegidos (dado que el acceso parcial se refiere esencialmente al acceso a las actividades profesionales, pero no a los títulos para ejercer dichas profesiones).

[37] Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de junio de 2013, Eleftherios-Themistoklis Nasiopoulos / Ypourgos Ygeias & Pronoias, C-575/11, ECLI:EU:C:2013:430.

Controles lingüísticos

La ejecución de las nuevas normas sobre **controles lingüísticos** se abordó en los procedimientos de garantía del cumplimiento de aproximadamente un tercio de los Estados miembros, y se refería a las cuestiones clave específicas en materia de incumplimiento que se muestran en el gráfico 6 [véase el cuadro «Language controls» (Controles lingüísticos) de la parte III del documento de trabajo de los servicios de la Comisión].

Gráfico 6. Número de Estados miembros afectados por cuestiones clave en materia de incumplimiento (controles lingüísticos) (marzo de 2020).



Las medidas de la Comisión para garantizar el cumplimiento tenían por objeto asegurar, por ejemplo, que solo se requieran conocimientos de una lengua oficial del Estado miembro de acogida y que los controles lingüísticos sistemáticos solo puedan aplicarse a los profesionales que ejerzan actividades con implicaciones en materia de seguridad de los pacientes. Los casos de varios Estados miembros que imponían pruebas lingüísticas obligatorias resultaron ser los más difíciles de resolver y se siguen manteniendo conversaciones con la mayoría de los Estados miembros afectados. Sobre la base de la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia[38], la Comisión insistió en que solo cuando la prueba proporcionada por el solicitante (por ejemplo, los certificados de idiomas de una escuela de idiomas extranjera) no fuera concluyente, se podrían poner a prueba sus conocimientos lingüísticos.

[38] Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de junio de 2000, Roman Angonese / Cassa di Risparmio di Bolzano SpA, C-281/98, ECLI:EU:C:2000:296, apartados 38 a 44, y sentencia del TJUE de 5 de febrero de 2015, Comisión Europea / Reino de Bélgica, C-317/14, ECLI:EU:C:2015:63, apartados 27 a 31. El Tribunal de Justicia dejó muy claro que constituye una discriminación injustificada el hecho de que los conocimientos lingüísticos solo puedan demostrarse mediante un único título, como un certificado expedido en (una sola provincia de) un Estado miembro.

Períodos de prácticas

La Comisión planteó cuestiones relativas a las nuevas normas sobre el **reconocimiento de los períodos de prácticas profesionales** realizadas en otros Estados miembros. Hubo siete casos en los que la legislación nacional notificada no se ajustaba a las normas, debido a una falta total de transposición, a la ejecución incorrecta de las disposiciones sobre los períodos de prácticas o a la falta de publicación de directrices sobre la organización y el reconocimiento de los períodos de prácticas profesionales realizadas en el extranjero. Aunque la mayoría de los Estados miembros han realizado progresos para abordar las cuestiones planteadas, algunos requieren un seguimiento adicional en colaboración con los Estados miembros afectados [véase el cuadro «Traineeships» (Períodos de prácticas) de la parte III del documento de trabajo de los servicios de la Comisión].

Sistema de Información del Mercado Interior

El IMI ha contribuido al buen funcionamiento de la Directiva 2005/36/CE desde 2008, al permitir que las autoridades nacionales competentes se comuniquen de manera directa, rápida y fácil a través de una plataforma en línea segura, y superen las barreras lingüísticas, ya que incluye series de preguntas y respuestas estándar traducidas.

La entrada en vigor de la Directiva de modificación 2013/55/UE hizo obligatorio el uso del IMI tanto para los intercambios administrativos como para la notificación de títulos de cualificación que cumplan los requisitos de formación mínimos armonizados enumerados en el anexo V de la Directiva revisada.

La sección 1 de la parte IV del documento de trabajo de los servicios de la Comisión proporciona datos estadísticos sobre el uso de la plataforma IMI con arreglo a la Directiva. Muestra claramente que el uso del IMI para la cooperación administrativa general aumenta constantemente con el tiempo (gráfico 1 del anexo IV del documento de trabajo de los servicios de la Comisión) y que casi se ha duplicado desde que su uso pasó a ser obligatorio en 2016 (gráfico 2 de la parte IV del documento de trabajo de los servicios de la Comisión). Sin embargo, existen diferencias en las actividades de cada uno de los Estados miembros: algunos envían solicitudes de manera proactiva y otros se limitan prácticamente a recibirlas (gráfico 3 de la parte IV del documento de trabajo de los servicios de la Comisión). Aunque el promedio de respuesta sigue siendo bastante elevado (más del 96 %), en algunos Estados miembros el promedio de respuestas es claramente inferior. La mayor variación entre los Estados miembros se refiere a sus tiempos medios de respuesta (gráfico 4 de la parte IV del documento de trabajo de los servicios de la Comisión).

Uno de los desafíos más notificados en los informes semestrales de los Estados miembros es el uso ineficaz de las solicitudes de información del sistema IMI por parte de varios Estados miembros. Según las autoridades nacionales, los intercambios de información podrían ser más eficaces, los tiempos de respuesta de algunos países son demasiado largos y, en algunos casos, no se reciben respuestas satisfactorias, en particular en lo que se refiere a las profesiones que no están reguladas en el Estado miembro de origen, a los casos relativos a la educación regulada, y a la verificación de la experiencia profesional. También se informó de que algunos

Estados miembros no estaban utilizando el IMI de manera sistemática para pedir aclaraciones, lo que supone una mayor carga para los profesionales.

Los módulos IMI de notificación de cualificaciones enumerados en el anexo V de la Directiva revisada se introdujeron en 2014, sustituyendo el sistema de notificación anterior por correspondencia formal a través de las Representaciones Permanentes de los Estados miembros. La Comisión desarrolló para tal fin una serie de módulos IMI específicos para cada profesión, que están disponibles desde la entrada en vigor de la Directiva revisada. Más del 70 % de los cambios en los títulos de cualificación notificados a través del IMI ya se encuentran reflejados en el anexo V de la Directiva revisada, en su versión actualizada por las Decisiones Delegadas recurrentes de la Comisión[39]. En este contexto, la notificación oportuna de los cambios en los títulos de cualificación por parte de los Estados miembros a través del IMI es una condición previa esencial para que la Comisión actualice periódicamente el anexo V.

Tarjeta profesional europea y mecanismo de alerta

El IMI se ha convertido en una plataforma de éxito para el funcionamiento de los dos nuevos instrumentos introducidos por la última revisión de la Directiva, la **tarjeta profesional europea** y el **mecanismo de alerta**.

La Directiva revisada estableció el fundamento jurídico del mecanismo de alerta y la tarjeta profesional europea para determinadas profesiones. Posteriormente, en 2015, la Comisión aprobó un Reglamento de Ejecución[40] por el que se introducía la tarjeta profesional europea para cinco profesiones (enfermero responsable de cuidados generales, farmacéutico, fisioterapeuta, agente de la propiedad inmobiliaria y guía de montaña) a partir del 18 de enero de 2016.

La Comisión supervisó estrechamente el funcionamiento de estos dos nuevos instrumentos. Dos años después de su puesta en marcha, la Comisión evaluó la experiencia de las partes interesadas en la utilización de la tarjeta profesional europea y el mecanismo de alerta. Publicó sus conclusiones, junto con los datos estadísticos de apoyo, en un documento de trabajo de los servicios de la Comisión[41] el 9 de abril de 2018 («el documento de trabajo de 2018 de los servicios de la Comisión»). El documento de trabajo de 2018 de los servicios de la Comisión mostró que los Estados miembros y las partes interesadas habían acogido favorablemente la tarjeta profesional europea y el mecanismo de alerta, aunque subrayó la importancia de contar con un asesoramiento jurídico y técnico continuo y de perfeccionar las funcionalidades de la plataforma.

[39] Véase la nota a pie de página 33.

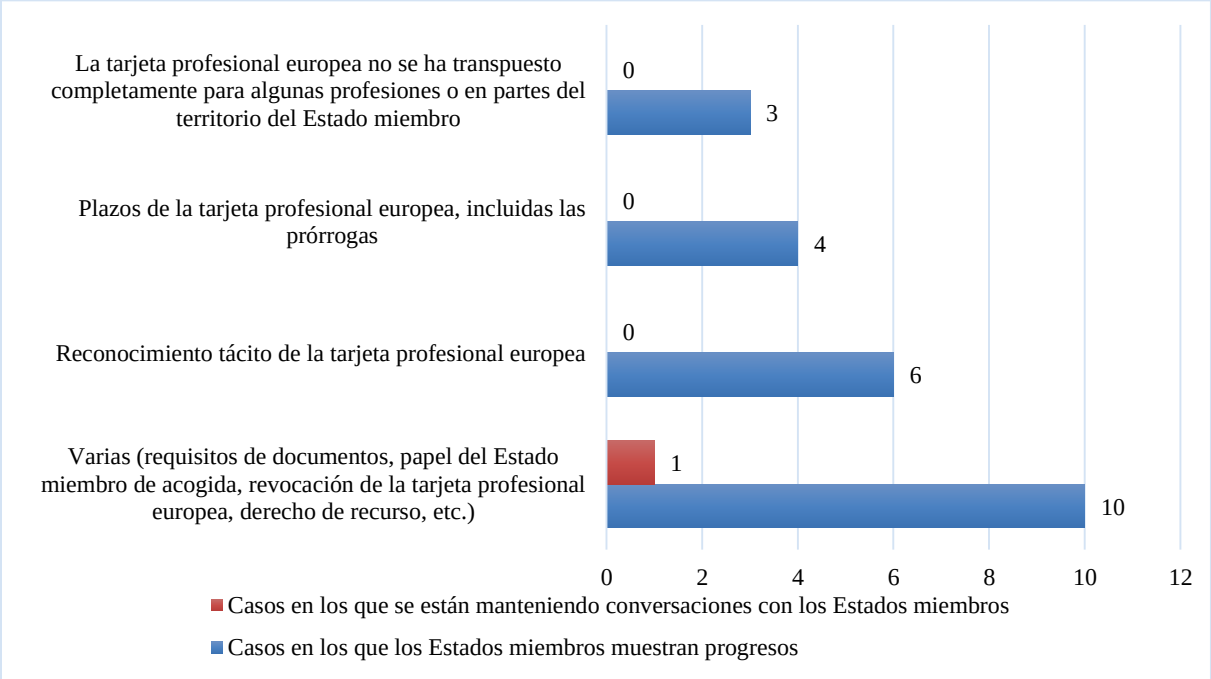
[40] Reglamento de Ejecución (UE) 2015/983 de la Comisión, de 24 de junio de 2015, sobre el procedimiento de expedición de la tarjeta profesional europea y la aplicación del mecanismo de alerta con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 159 de 25.6.2015, p. 27).

[41] Comisión Europea, SWD(2018) 90 final: *Assessment of stakeholders' experience with the European Professional Card and the Alert Mechanism procedures* [«Evaluación de la experiencia de las partes interesadas con los procedimientos de la tarjeta profesional europea y el mecanismo de alerta», documento en inglés].

El presente informe no reafirmará las conclusiones del documento de trabajo de 2018 de los servicios de la Comisión, que puede consultarse detalladamente. Sin embargo, dado que los datos estadísticos de apoyo han evolucionado desde su publicación, la sección 3 de la parte IV del documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe ofrece un resumen actualizado de dichos datos, incluido el período más reciente (2018-2019).

La labor en curso de la Comisión para garantizar el cumplimiento aborda problemas en dos tercios de los Estados miembros (dieciocho) en relación con el cumplimiento de las disposiciones relativas a la tarjeta profesional europea y en más de la mitad de los Estados miembros (quince) en relación con la ejecución del mecanismo de alerta. El gráfico 7 muestra las principales cuestiones clave en materia de incumplimiento.

Gráfico 7. Número de Estados miembros afectados por cuestiones clave en materia de incumplimiento (tarjeta profesional europea) (marzo de 2020).

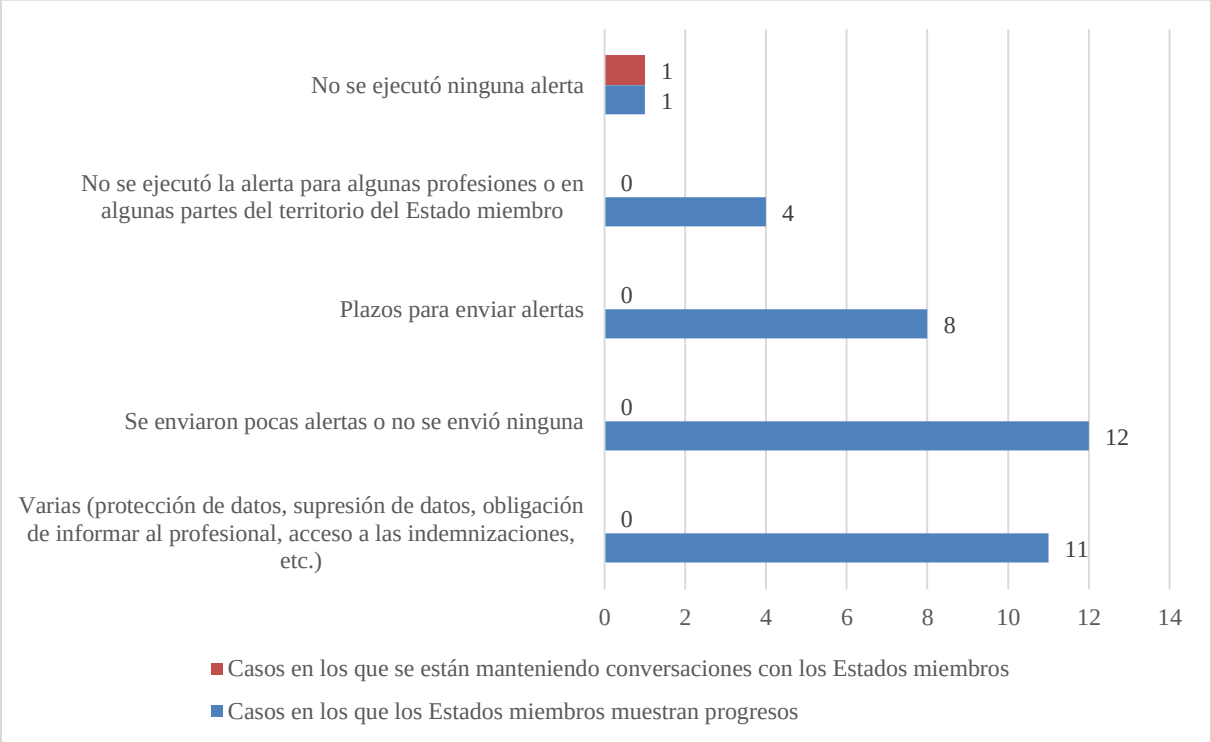


Las cuestiones relacionadas con la tarjeta profesional europea detectadas en la evaluación de la Comisión sobre las medidas de transposición notificadas por los Estados miembros eran en su mayoría de carácter técnico y estaban relacionadas con normas de procedimiento. Esto incluía la ausencia de especificación o la especificación incorrecta de los plazos en la legislación y la falta de reconocimiento tácito en todos los casos en que la Directiva revisada lo requiere. En algunos casos, las normas relativas a la tarjeta profesional europea no se habían transpuesto para determinadas profesiones o en partes de un territorio de un Estado miembro. Tras recibir las cartas de infracción de la Comisión, los Estados miembros han mostrado progresos en la resolución de todos los casos de incumplimiento [véase el cuadro «EPC» (Tarjeta profesional europea) de la parte III del documento de trabajo de los servicios de la Comisión].

Según los informes semestrales de los Estados miembros, el repositorio de documentos para la tarjeta profesional europea en el IMI es vital para que el procedimiento de la tarjeta profesional europea funcione correctamente. El repositorio de documentos para la tarjeta profesional europea es una base de datos incluida en el IMI en la que cada Estado miembro notifica sus requisitos de documentación y las tasas de solicitud para los procedimientos de la tarjeta profesional europea. Sin embargo, según los comentarios de los Estados miembros en los informes semestrales, algunos Estados miembros no comunican todos sus requisitos de documentación en el repositorio de la tarjeta profesional europea. Otros no tienen en cuenta las normas establecidas en el Reglamento de Ejecución sobre las solicitudes de documentos que no están permitidas. Según los informes semestrales, en algunos casos todavía existe una falta de confianza mutua entre las autoridades competentes (por ejemplo, hay autoridades que solicitan documentos adicionales, incluso cuando no tienen dudas, o que no se ponen en contacto antes con la autoridad del otro Estado miembro).

En lo que respecta a la tarjeta profesional europea, varios Estados miembros también pidieron una definición más clara de lo que constituye la prestación temporal y ocasional de servicios. Cabe señalar que, en el caso de la prestación temporal de servicios, la tarjeta profesional europea se limita a sustituir la declaración previa contemplada en el artículo 7 de la Directiva revisada (es decir, una declaración sobre las actividades futuras previstas) y, por tanto, no debe recibir un trato diferente. En consecuencia, no puede denegarse una tarjeta profesional europea para la prestación temporal de servicios por otros motivos que no sean la falta de documentos que han de acompañar la solicitud, la imposibilidad de demostrar el establecimiento legal u otras razones sustanciales con arreglo al artículo 7 de la Directiva revisada. En particular, la duración y la naturaleza de las actividades profesionales anteriores ejercidas en el territorio del Estado miembro de acogida no deben utilizarse como única razón para justificar la denegación de la expedición de una tarjeta profesional europea. Los Estados miembros son libres de adoptar otras medidas de supervisión para detectar y sancionar a los profesionales que incumplan las normas nacionales aplicables.

Gráfico 8. Número de Estados miembros afectados por cuestiones clave en materia de incumplimiento (mecanismo de alerta) (marzo de 2020).



Con respecto a la ejecución del mecanismo de alerta, los procedimientos de infracción tenían por objeto garantizar, por ejemplo, que los Estados miembros cumplieran tanto el plazo de tres días para enviar alertas como sus obligaciones en materia de protección y supresión de datos e información para los profesionales. Las medidas para garantizar el cumplimiento adoptadas contra un número significativo de Estados miembros se referían al mecanismo de alerta. Se pidió a los Estados miembros que justificaran por qué habían enviado muy pocas alertas o ninguna desde que se introdujo el mecanismo de alerta. En algunos casos, la Comisión constató que el mecanismo de alerta no se ejecutaba en absoluto para determinadas

profesiones (por ejemplo, la educación de menores y las profesiones sanitarias) o que solo se ejecutaba en algunos casos concretos (por ejemplo, la falsificación de títulos) o en algunas partes del territorio de un Estado miembro [véase el cuadro «Alert mechanism» (Mecanismo de alerta) de la parte III del documento de trabajo de los servicios de la Comisión].

Los Estados miembros han avanzado en el cumplimiento de todas las cuestiones relacionadas con las alertas (excepto un Estado miembro). La Comisión está manteniendo conversaciones con el Estado miembro en cuestión. También cabe señalar que el número de autoridades competentes registradas en el IMI para los distintos módulos de alerta aumentó considerablemente en 2018 y 2019 (véase el gráfico 7 de la parte IV del documento de trabajo de los servicios de la Comisión). Este aumento puede explicarse por la labor de la Comisión para garantizar el cumplimiento, que comenzó en julio de 2018.

En sus informes semestrales, los Estados miembros notificaron algunos desafíos relacionados con el funcionamiento del mecanismo de alerta. Entre esos desafíos figuraban la dificultad para cumplir el plazo de envío de las alertas, la viabilidad técnica en la gestión del elevado volumen de notificaciones de alerta (para filtrar las descripciones sustanciales o pertinentes) y las diferencias entre los Estados miembros en cuanto a cuándo deben enviarse las alertas (debido a los diferentes mecanismos de sanción) Un Estado miembro pidió a la Comisión que abordara los efectos jurídicos de las alertas sobre la práctica de las actividades profesionales a nivel de la UE.

Acceso a la información en línea, procedimientos y reducción de la burocracia

Los marcos legislativos a nivel nacional y europeo han cambiado significativamente para facilitar, racionalizar y simplificar la presentación, el almacenamiento y el tratamiento de documentos. Tanto la Directiva de servicios como la Directiva revisada incluyen artículos que exigen a los Estados miembros que presenten información en línea a través de las ventanillas únicas y que ofrezcan procedimientos electrónicos para los prestadores de servicios y los profesionales. La tarjeta profesional europea también promueve el uso de procedimientos electrónicos para las solicitudes de reconocimiento.

A pesar de los evidentes beneficios de la tramitación electrónica de las solicitudes, los Estados miembros siguen manteniendo varios requisitos que no solo socavan la actual evolución hacia un marco digital, sino que también vulneran el Derecho de la Unión. Durante los controles de la transposición, la Comisión detectó una serie de prácticas o requisitos ilegales relativos a las solicitudes de documentos en varios Estados miembros, como las solicitudes de documentos que exceden los requisitos de la Directiva (por ejemplo, currículos o fotografías que cumplan un formato específico; solicitudes de documentos originales; traducciones juradas para demostrar las cualificaciones del anexo V; copias certificadas o traducciones de los documentos de identidad o los pasaportes; información sobre la formación en un formulario específico; el requisito de que los documentos sean autentificados por un organismo o un tipo de organismo específico en el Estado miembro de origen o de acogida).

La Comisión planteó estas prácticas o requisitos claramente ilegales a los quince Estados miembros afectados. Tras la actuación de la Comisión en relación con el incumplimiento, los

Estados miembros han demostrado haber avanzado en la búsqueda de soluciones prácticas en la mayoría de los casos detectados (once de quince). No obstante, se siguen manteniendo conversaciones sobre los requisitos de documentación con los otros cuatro Estados miembros [véase el cuadro «Access to online information, procedures and reduction of red tape'» (Acceso a la información en línea, procedimientos y reducción de la burocracia) de la parte III del documento de trabajo de los servicios de la Comisión].

Las obligaciones de los Estados miembros en lo que respecta a la información en línea y los requisitos de administración electrónica para los ciudadanos no son nuevas, ya que las modificaciones introducidas por la Directiva 2013/55/UE se limitan a complementar la Directiva de servicios[42]. Los Estados miembros están obligados a establecer ventanillas únicas y a garantizar que estas permitan el acceso de los prestadores de servicios a la información y a los procedimientos electrónicos. En la práctica, esto significa que cualquier prestador de servicios (ya esté establecido o no en un Estado miembro, y con independencia de si desea establecer sus servicios o simplemente prestar servicios transfronterizos de forma temporal y ocasional) debe ser capaz de realizar las siguientes actividades en línea y a través de la ventanilla única:

- obtener toda la información pertinente sobre las normas aplicables al acceso a los servicios y su prestación;

- completar todos los procedimientos y trámites necesarios para el acceso a los servicios y su prestación;

- recibir asistencia de las autoridades competentes, esto es, recibir información sobre cómo se interpretan y aplican generalmente los requisitos específicos.

Para comprobar si los ciudadanos y las empresas pueden realmente encontrar la información pertinente y completar los procedimientos administrativos en línea, entre 2018 y 2019 la Comisión llevó a cabo una evaluación transversal de los servicios nacionales de ventanillas únicas en la UE, centrándose en una muestra de servicios y profesiones. La evaluación comprobó la disponibilidad en línea, a través de las ventanillas únicas, de la información y los procedimientos para el registro de una empresa de arquitectura, una empresa de ingeniería y una empresa de asesoría fiscal, y las solicitudes de permisos específicos para la construcción. Por lo que se refiere al reconocimiento de las cualificaciones, la evaluación se centró en los médicos, arquitectos, ingenieros de construcción y de obra civil, guías turísticos, guías de montaña y profesores de enseñanza secundaria.

[42] El artículo 57, apartado 1, de la Directiva revisada exige a los Estados miembros que faciliten una serie de datos específicos (como una lista de profesiones reguladas o una lista de las profesiones para las que el Estado miembro aplique una verificación previa de las cualificaciones profesionales en caso de prestación transfronteriza temporal de servicios, según lo dispuesto en el artículo 7, apartado 4, de la Directiva 2005/36/CE). La Directiva revisada también amplió las obligaciones de la Directiva de servicios a las profesiones no cubiertas por la Directiva de servicios, como las profesiones sanitarias, y a los procedimientos de reconocimiento de los trabajadores.

La evaluación llegó a la conclusión de que había margen de mejora en mayor o menor medida en todos los Estados miembros. Por consiguiente, el 6 de junio de 2019 la Comisión decidió enviar cartas de emplazamiento a todos los Estados miembros en relación con la disponibilidad de la información en línea y los procedimientos[43]. Las principales lagunas detectadas estaban relacionadas con la falta de la información requerida a través de las ventanillas únicas, los problemas de calidad de la información, la falta de procedimientos en línea y, en general, con los problemas a los que se enfrentan los usuarios que desean acceder a un procedimiento transfronterizo o llevarlo a cabo. Esto incluye la imposibilidad de que los usuarios transfronterizos accedan a un procedimiento en línea, o la falta de pagos en línea. La Comisión está evaluando actualmente las respuestas de los Estados miembros a las cartas de emplazamiento y el seguimiento necesario en colaboración con los Estados miembros.

En vista de lo anterior, a pesar de los beneficios de los procedimientos electrónicos y del buen desarrollo de la cooperación administrativa, algunos Estados miembros siguen manteniendo requisitos de procedimiento que dificultan los servicios de administración electrónica o que incluso exceden las prácticas permitidas por la Directiva revisada. El funcionamiento de las ventanillas únicas nacionales, en lo que a la puesta a disposición de información y procedimientos en línea se refiere, debe mejorarse en la mayoría de los Estados miembros, en mayor o menor medida.

Obligaciones de transparencia

El artículo 59 de la Directiva revisada se centra en las medidas de transparencia y obliga a todos los Estados miembros a informar de las profesiones que regulan, incluida la regulación a nivel regional.

En particular se pidió a los Estados miembros que facilitaran, a más tardar el 18 de enero de 2016, la siguiente información a través de la base de datos de las profesiones reguladas[44] (y que mantuvieran esta información actualizada):

- la lista de las profesiones reguladas existentes, especificando las actividades que incluye cada profesión, y una lista de la formación regulada, y de la formación de estructura particular[45];

- la lista de profesiones para las que sea necesaria una verificación de las cualificaciones previa a la primera prestación de servicios con arreglo al artículo 7, apartado 4, de la Directiva revisada, junto con la justificación de la inclusión de las profesiones en dicha lista;

- información sobre los requisitos que limitan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio, y las razones por las que consideran que dichos requisitos cumplen los principios de no discriminación y proporcionalidad.

[43]Comunicado de prensa MEMO/19/2772 de la Comisión.

[44] https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/

[45] La formación de estructura particular que figura en el artículo 11, letra c), inciso ii), de la Directiva revisada.

Los apartados 3 y 5 del artículo 59 de la Directiva revisada constituyeron la base jurídica para un ejercicio de evaluación recíproca que tuvo lugar entre 2014 y 2016. Esta evaluación permitió a los Estados miembros comparar sus enfoques reglamentarios y comprometerse a simplificar, en caso necesario, los marcos jurídicos nacionales que rigen las profesiones reguladas. Sobre la base de este proceso, los Estados miembros estaban obligados a presentar, a más tardar el 18 de enero de 2016, planes de acción nacionales que incluyeran los resultados de las evaluaciones de proporcionalidad y determinaran la necesidad de reformas. Los planes mostraron niveles de ambición muy diferentes entre los Estados miembros y las evaluaciones de proporcionalidad llevadas a cabo durante el ejercicio de evaluación recíproca eran a menudo deficientes.

Por último, en virtud del artículo 59, apartado 5, de la Directiva revisada, en un plazo de seis meses a partir de su adopción, los Estados miembros debían facilitar a la Comisión información sobre cualquier requisito introducido después del 18 de enero de 2016 y sobre las razones por las que consideraban que esos requisitos cumplían los principios de no discriminación y proporcionalidad.

El 18 de enero de 2016 a más tardar y, a continuación, cada dos años, los Estados miembros deben presentar un informe sobre los requisitos que se hayan suprimido o simplificado.

A tal fin, la Comisión ha actualizado continuamente la base de datos de las profesiones reguladas para que contenga toda la información que se le ha comunicado en virtud del artículo 59 de la Directiva. Por ejemplo, en 2018 elaboró un nuevo cuestionario de control con preguntas específicas para ayudar a los Estados miembros a evaluar la proporcionalidad de la regulación. Junto al nuevo cuestionario de control, la Comisión publicó unas directrices informales, que se debatieron en las reuniones del grupo de expertos. El objetivo de estas medidas era aumentar la calidad y la profundidad de los análisis facilitados por los Estados miembros. Además, las evaluaciones de proporcionalidad ya están a disposición del público en el sitio web de la base de datos, que se encuentra actualmente en proceso de migración al IMI para racionalizar aún más las obligaciones de presentación de informes. Sin embargo, a pesar de los continuos esfuerzos, en muchos casos, las evaluaciones de proporcionalidad por parte de los Estados miembros siguen teniendo una calidad inadecuada.

La Comisión evaluó el cumplimiento por parte de los Estados miembros de las obligaciones de transparencia y de presentación de informes con arreglo a la Directiva revisada. Se abordaron con un grado razonable de diligencia los casos de incumplimiento en veintisiete Estados miembros que no cumplían las obligaciones de transparencia [para más detalles, véase el cuadro sobre «Transparency obligations» (Obligaciones de transparencia) de la parte III del documento de trabajo de los servicios de la Comisión].

Gráfico 9. Número de Estados miembros afectados por cuestiones clave en materia de incumplimiento (transparencia) (marzo de 2020).



Muchos Estados miembros no han aportado las justificaciones adecuadas al enumerar todas las profesiones reguladas, la educación regulada o todas las profesiones sujetas a una verificación previa de las cualificaciones con arreglo al artículo 7, apartado 4, de la Directiva revisada. Además, algunos países no han notificado las profesiones reguladas sobre la base de leyes específicas de la UE que dejan a discreción de los Estados miembros su ejecución. Por lo que se refiere a las profesiones sujetas a una verificación previa de las cualificaciones, debe subrayarse que la evaluación de la Comisión se ha limitado a las obligaciones de transparencia y se entiende sin perjuicio de cualquier evaluación de la idoneidad de las justificaciones por razones de salud y seguridad públicas. Unos pocos Estados miembros aún no habían presentado planes de acción nacionales.

La Comisión también constató que, en el caso de algunas profesiones existentes, las evaluaciones de proporcionalidad no figuraban en la base de datos de las profesiones reguladas. Este era el caso de más de veinte Estados miembros. En algunos Estados miembros faltaban evaluaciones de proporcionalidad para más del 80 % de las profesiones notificadas. Por otra parte, en el caso de algunas profesiones, muchos Estados miembros no facilitaron información sobre los requisitos de entrada o de ejercicio existentes o nuevos. Un elevado

número de Estados miembros tampoco presentó en el plazo exigido los informes sobre los requisitos que habían suprimido o simplificado.

La Comisión revisó el seguimiento de la obligación de los Estados miembros de presentar informes bienales con arreglo al artículo 60, apartado 1, de la Directiva revisada, en los que se incluyan resúmenes estadísticos y una descripción de los principales problemas derivados de la aplicación de la Directiva revisada. Casi un tercio de los Estados miembros estaban sujetos a medidas para garantizar el cumplimiento y, desde entonces, habían facilitado los informes que faltaban.

Tras la actuación de la Comisión en relación con el incumplimiento, la mayoría de los Estados miembros han intensificado considerablemente sus esfuerzos para completar la base de datos, como se ilustra en el gráfico 8. Se trata de un logro importante, dada la importancia de la base de datos de las profesiones reguladas como fuente de información para los ciudadanos de la UE que deseen ejercer una profesión en el extranjero. Sin embargo, es necesario un esfuerzo continuo por parte de los Estados miembros para garantizar el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia y presentación de informes. Sigue siendo responsabilidad de los Estados miembros garantizar la exactitud de esa información. La Comisión continuará supervisando de cerca el cumplimiento de estas obligaciones.

4. RESULTADOS DEL PROGRAMA ESPECIAL DE REVALORIZACIÓN DE LOS ENFERMEROS RUMANOS

Rumanía ha establecido un programa de revalorización para los enfermeros de cuidados generales cuyas cualificaciones no cumplan los requisitos mínimos de formación con arreglo a la Directiva 2005/36/CE, siguiendo la recomendación introducida a través del considerando 36 de la Directiva de modificación 2013/55/UE. El objetivo era permitir que los profesionales que adquirieron sus cualificaciones antes de la adhesión de Rumanía a la UE mejoraran sus cualificaciones para cumplir esos requisitos mínimos a nivel de la UE.

El contenido del programa se debatió entre 2012 y 2014 con la Comisión Europea y con expertos de los Estados miembros (Alemania, Bélgica, España, Francia, Irlanda, Italia, Malta, Polonia y Reino Unido). Los expertos analizaron detalladamente los cursos de formación que Rumanía había impartido en el pasado en el ámbito de la enseñanza postsecundaria y superior para determinar en qué medida cumplían los requisitos mínimos de la Directiva 2005/36/CE (número de horas, años de estudios, materias de formación, capacidades, conocimientos y competencias exigibles). Los cursos de revalorización se concibieron para subsanar las lagunas detectadas. Tras una evaluación por parte de los expertos de los Estados miembros y otros intercambios, el proyecto de programa se adaptó para tener en cuenta los comentarios sobre, por ejemplo, los requisitos de admisión, el número de horas de formación y la supervisión durante la formación clínica.

Rumanía puso en marcha el programa definitivo para los enfermeros a través de la Orden Conjunta del Ministerio de Educación Nacional y del Ministerio de Sanidad n.º 4317/943/2014, avalada por el Colegio de Enfermeros, Matronas y Asistentes Médicos de Rumanía y por la Orden del Ministerio de Educación Nacional n.º 5114/2014.

Para ejecutar el programa de revalorización en el nivel de la enseñanza postsecundaria, entre 2013 y 2014 el Ministerio de Educación Nacional de Rumanía, el Ministerio de Sanidad, el Colegio de Enfermeros, Matronas y Asistentes Médicos de Rumanía y la Comisión Nacional de Acreditación de Hospitales organizaron ocho sesiones de formación de formadores con expertos de cinco Estados miembros (Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Polonia y Reino Unido).

El programa comenzó en el curso académico 2014/2015 y, según la información facilitada por el Ministerio de Educación e Investigación de Rumanía, más de tres mil titulados de nivel de enseñanza postsecundaria y veintitrés titulados de nivel superior lo habían completado al concluir el año académico 2018/2019.

Rumanía presentó el programa a los Estados miembros en el Grupo de Coordinadores para el Reconocimiento de las Cualificaciones Profesionales en marzo y mayo de 2018.

Los expertos de los Estados miembros analizaron la información y los documentos facilitados por Rumanía y enviaron a la Comisión sus observaciones sobre los resultados del programa. Rumanía respondió a todas las preguntas y comentarios de los Estados miembros de manera satisfactoria. Ningún Estado miembro opuso objeciones a la propuesta de Rumanía de que los graduados se beneficiaran del reconocimiento automático en el futuro.

En conclusión, Rumanía ejecutó el programa de revalorización negociado previamente con los Estados miembros para que sus participantes puedan mejorar sus cualificaciones con el fin

de cumplir los requisitos mínimos establecidos en la Directiva 2005/36/CE. Desde entonces, un número considerable de estudiantes han completado con éxito el programa.

Para más detalles, véase la parte V del documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe.

5. ÚLTIMOS AVANCES

Debido a los muy diferentes niveles de ambición expresados en los planes de acción nacionales y en vista de la calidad a menudo deficiente de las evaluaciones de proporcionalidad realizadas durante el ejercicio de evaluación recíproca, la Comisión publicó dos iniciativas destinadas a liberar todo el potencial del mercado único en los ámbitos abarcados por la Directiva revisada, como parte de la Estrategia para el Mercado Único de 2017. La Comisión publicó una Comunicación relativa a las recomendaciones para la reforma de la regulación de determinados servicios profesionales[46] y una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se introducía un test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones.

En la Comunicación relativa a las recomendaciones para la reforma de la regulación de determinados servicios profesionales se analiza la forma en que están regulados siete servicios profesionales en los Estados miembros. Incluye recomendaciones dirigidas a los Estados miembros en los que la regulación resulta especialmente estricta a la vista de los objetivos que se pretenden alcanzar (como la protección de la salud o la seguridad de los destinatarios de los servicios) y en comparación con otros Estados miembros. Las orientaciones se basan en una evaluación cuantitativa y cualitativa del nivel de restricción («indicador del efecto restrictivo»). Se trata de un instrumento adicional para ayudar a los Estados miembros en sus esfuerzos de reforma mediante la detección de posibles excesos de regulación.

La Directiva (UE) 2018/958[47] relativa al test de proporcionalidad se aprobó el 28 de junio de 2018 y deberá ejecutarse en todos los Estados miembros a más tardar el 30 de julio de 2020. Establece obligaciones claras y un marco jurídico para la realización de evaluaciones previas de proporcionalidad antes de introducir nueva legislación o modificar disposiciones legislativas, normativas o administrativas existentes que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio. Una vez que se ejecute, la Directiva debe ser fundamental para prevenir la entrada en vigor de regulaciones desproporcionadas. La Comisión está realizando un seguimiento de los progresos realizados en los Estados miembros en lo que respecta a su ejecución a través del Grupo de Coordinadores y bilateralmente con los Estados miembros.

En 2018, los colegisladores aprobaron el Reglamento relativo a la pasarela digital única[48] para proporcionar a particulares y empresas acceso a la información y los procedimientos en línea, así como a los servicios de asistencia y resolución de problemas. Cabe señalar que el cumplimiento de las obligaciones de información por parte de los Estados miembros, en virtud de la Directiva de servicios y la Directiva revisada, en relación con el reconocimiento de cualificaciones profesionales facilitará el cumplimiento de los requisitos de información

[46] Comunicación relativa a las recomendaciones para la reforma de la regulación de los servicios profesionales, de 10 de enero de 2017, COM/2016/0820 final.

[47] DO L 173 de 9.7.2018, p. 24.

[48] Reglamento (UE) 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2018, relativo a la creación de una pasarela digital única de acceso a información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 (Texto pertinente a efectos del EEE.)

que establece el Reglamento relativo a la pasarela digital única. Paralelamente, se están manteniendo conversaciones en el grupo de coordinación de la pasarela digital única para calibrar el alcance y la calidad de la información y garantizar el acceso transfronterizo a los procedimientos en línea.

En marzo de 2019, el Consejo Europeo instó a la UE y a los Estados miembros a eliminar los obstáculos injustificados que persisten para el mercado único, subrayando al mismo tiempo la conveniencia de no crear nuevas barreras[49]. Sobre la base de esta solicitud inicial, el Consejo de Competitividad de mayo de 2019 pidió a la Comisión que completara, a más tardar en marzo de 2020, la evaluación de las barreras normativas y no normativas aún existentes y las oportunidades en el mercado único, prestando especial atención a los servicios y teniendo en cuenta la perspectiva de las empresas y los consumidores[50]. En respuesta, la Comisión aprobó un informe[51] en el que se señalaban las barreras que con más frecuencia denunciaban las propias empresas. Sobre la base de esta perspectiva empresarial, así como de la experiencia de los consumidores, tal como se refleja en el Cuadro de Indicadores de las Condiciones de los Consumidores de la UE[52], publicado en noviembre de 2019, la Comisión adoptó en marzo de 2020 una Comunicación sobre las barreras y los obstáculos al mercado único. En esta Comunicación[53], la Comisión analizó las preocupaciones planteadas con mayor frecuencia por los consumidores y las empresas, a fin de determinar los ámbitos más pertinentes en los que es necesario profundizar en el mercado único y seguir fortaleciéndolo.

Por invitación del Consejo Europeo y acompañando a la Comunicación sobre las barreras y los obstáculos al mercado único, la Comisión también elaboró, en estrecha coordinación con los Estados miembros, un plan de acción a largo plazo para mejorar la aplicación y el cumplimiento de las normas del mercado único[54]. La Comisión acogió con satisfacción el llamamiento del Consejo Europeo y desarrolló una serie de medidas destinadas a mejorar la aplicación y el cumplimiento de las normas del mercado único. Las acciones especialmente pertinentes para la regulación de las profesiones son las siguientes:

- la publicación de recomendaciones de reforma actualizadas para la regulación de los servicios profesionales sobre la base de la Comunicación de la Comisión de 17 de enero de 2017; así como

[49] Conclusiones del Consejo Europeo, de 22 de marzo de 2019 (EUCO 1/19).

[50] Conclusiones del Consejo de Competitividad sobre «Un nuevo nivel de ambición para un mercado único competitivo», de 27 de mayo de 2019 (COMPET 437, 9743/19).

[51] *Business Journey on the Single Market*: *Practical Obstacles and Barriers* [«Itinerario de las empresas en el mercado único: barreras y obstáculos prácticos», documento en inglés], SWD(2020) 54 final.

[52] Documento de la Comisión Europea: *Consumer conditions scoreboard: consumers at home in the single market - 2019 edition* [«Cuadro de Indicadores de las Condiciones de los Consumidores de la UE: los consumidores en casa en el mercado único, edición de 2019», documento en inglés], de 28 de noviembre de 2019.

[53] Comunicación titulada «Determinar y abordar las barreras del mercado único», de 10 de marzo de 2020, COM(2020) 93 final.

[54] Comunicación titulada «Plan de acción a largo plazo para mejorar la aplicación y el cumplimiento de las normas del mercado único», de 10 de marzo de 2020, COM(2020) 94 final.

- la asistencia y la orientación de la Comisión para que los Estados miembros mejoren las evaluaciones *ex ante* de la regulación restrictiva con arreglo a la Directiva relativa al test de proporcionalidad.

6. CONCLUSIONES

Sobre la base de la información facilitada en el presente informe, la Comisión puede extraer algunas conclusiones sobre la aplicación de los cambios introducidos por la Directiva revisada y sobre los ámbitos que todavía se han de trabajar o mejorar. En general, el marco jurídico de la Directiva revisada es eficaz para impulsar la movilidad de los profesionales en los Estados miembros[55]. Aunque el uso de las tecnologías modernas en el procedimiento para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales puede considerarse un éxito, los Estados miembros deben proseguir sus esfuerzos para garantizar el cumplimiento de los requisitos de información y administración electrónica a través de las ventanillas únicas.

Los Estados miembros han avanzado en el tratamiento de diversas cuestiones planteadas en los procedimientos de infracción en curso, aunque persisten algunos ámbitos objeto de preocupación. Siguen pendientes varias cuestiones específicas cuya solución puede requerir una cooperación continua en los Estados miembros afectados.

a) Ámbitos objeto de preocupación

A pesar de los beneficios de los procedimientos electrónicos y del buen desarrollo de la cooperación administrativa, algunos Estados miembros siguen manteniendo requisitos de procedimiento que generan una carga y un coste significativos para los solicitantes. También siguen existiendo dificultades en relación con los sistemas de administración electrónica y con el uso de procedimientos que exceden las prácticas permitidas por la Directiva.

Es necesario mejorar el funcionamiento de las ventanillas únicas nacionales en lo que respecta a la puesta a disposición de información y procedimientos en línea en la mayoría de los Estados miembros.

El ejercicio de evaluación recíproca que se llevó a cabo entre 2014 y 2016 no dio lugar a reformas significativas de las normas sobre profesiones reguladas. La calidad de las evaluaciones de proporcionalidad realizadas por los Estados miembros fue a menudo deficiente y se guio por el interés de mantener la regulación existente. Las recientes medidas de la Comisión para garantizar el cumplimiento confirmaron que muchos Estados miembros siguen sin cumplir con un grado razonable de diligencia sus obligaciones en materia de transparencia de la información sobre las profesiones reguladas y la proporcionalidad de la regulación. Esto corrobora la necesidad de una ejecución oportuna de la Directiva relativa al test de proporcionalidad y de una aplicación firme.

b) Cuestiones pendientes

Varios casos de incumplimiento de la Directiva revisada en determinados Estados miembros siguen pendientes de resolución en el contexto de los procedimientos de infracción en curso.

[55] La evaluación del rendimiento en términos de promedio de reconocimiento en toda la UE puede consultarse en el Cuadro de Indicadores del Mercado Único, disponible en: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/professional_qualifications/index_en.htm

Los procedimientos se refieren a la ejecución incorrecta de las disposiciones sobre los controles lingüísticos, la prestación de servicios transfronterizos y el acceso parcial.

Se necesitan más estudios para evaluar la necesidad y el alcance de las posibles adaptaciones al progreso científico y técnico de los requisitos en materia de conocimientos y capacidades, así como de las listas mínimas de materias de formación para las profesiones «sectoriales», lo que puede hacerse mediante actos delegados de la Comisión.

Solo se pudo alcanzar un acuerdo sobre los principios comunes de formación (una prueba común de formación para instructores de esquí). Se ha demostrado que es difícil llegar a un acuerdo sobre las normas mínimas de formación, incluso adoptando un enfoque ascendente. Las sugerencias de una serie de profesiones no podrían alcanzar los umbrales de regulación exigidos en los Estados miembros y podrían conducir no solo a la armonización, sino también a la ampliación de la normativa a nivel nacional.

El funcionamiento del mecanismo de alerta plantea algunas dificultades prácticas para los Estados miembros, en particular en la gestión de grandes volúmenes de notificaciones de alerta y en el filtrado de las alertas pertinentes.

c) Avances positivos

La ejecución de la Directiva revisada se mejoró efectivamente como consecuencia de las medidas adoptadas por la Comisión en materia de garantía de cumplimiento.

El sistema IMI contribuye al buen funcionamiento de la Directiva facilitando una plataforma en línea segura para los intercambios administrativos, para el tratamiento de las solicitudes de la tarjeta profesional europea y para el funcionamiento del mecanismo de alerta proactivo. La cooperación continuada por parte de los Estados miembros, el apoyo jurídico y técnico y el perfeccionamiento son fundamentales para garantizar que el sistema siga funcionando eficazmente.

El procedimiento para actualizar el anexo V de la Directiva ha funcionado correctamente. La Comisión ha utilizado periódicamente sus poderes delegados para realizar las actualizaciones sobre la base de las notificaciones efectuadas por los Estados miembros a través del sistema IMI.

La Directiva relativa al test de proporcionalidad complementa las obligaciones de transparencia consagradas en la Directiva y servirá de instrumento para prevenir una futura regulación desproporcionada de los servicios profesionales.

Con el presente informe, la Comisión cumple el requisito de presentación de informes en virtud del artículo 60, apartado 2, de la Directiva 2005/36/CE, en su versión modificada por la Directiva 2013/55/UE.

La Comisión invita al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones a tomar nota del presente informe.