

## EL RECONOCIMIENTO MUTUO DE DIPLOMAS

La libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios son pilares del mercado único que garantizan la movilidad de las empresas y los profesionales en toda la Unión. Para poder ejercer estas libertades, los diplomas y las cualificaciones expedidos en el ámbito nacional deben ser ampliamente reconocidos. Se han adoptado diferentes medidas para la armonización y el reconocimiento mutuo.

### BASE JURÍDICA

Artículos 26 y 53 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### OBJETIVOS

Para que los trabajadores por cuenta propia y demás profesionales puedan establecerse en otro Estado miembro u ofrecer sus servicios en otro Estado miembro con carácter temporal, debe garantizarse el reconocimiento mutuo de los diplomas, certificados y otros documentos que sirvan como prueba de las cualificaciones profesionales expedidos en los otros Estados miembros. Toda disposición nacional que regule el acceso a las diferentes profesiones debe coordinarse y armonizarse.

### RESULTADOS

El artículo 53, apartado 1, del TFUE permite el reconocimiento mutuo de diplomas y de otras cualificaciones exigidas en cada Estado miembro para acceder a las profesiones reguladas con vistas a facilitar la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios. Aborda, asimismo, la necesidad de coordinar las disposiciones nacionales relativas al acceso a las actividades por cuenta propia y a su ejercicio. El apartado 2 del mismo artículo subordina el reconocimiento mutuo, en aquellos casos en que la armonización resulte difícil, a la coordinación de las condiciones exigidas para el ejercicio de las profesiones en cuestión en los diferentes Estados miembros. A partir de mediados de los años setenta, el proceso de armonización avanzó gracias a una serie de Directivas. Así, la legislación relativa al reconocimiento mutuo se ha adaptado, sobre estas bases, a las necesidades de las distintas situaciones. Es más o menos completa según los sectores profesionales y, en casos recientes, se ha adoptado usando un enfoque más general.

#### A. Enfoque sectorial (por profesiones)

##### 1. Reconocimiento mutuo tras la armonización

La armonización ha avanzado más rápidamente en el sector de la atención sanitaria, por la simple razón de que las condiciones de ejercicio de la profesión y, en particular, las formaciones varían muy poco entre los Estados miembros (en comparación con el caso de otras profesiones). Por tanto, no ha resultado difícil armonizar un buen número de profesiones (por ejemplo, médicos, enfermeros, veterinarios, matronas y agentes comerciales independientes). La Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales ([Directiva 2005/36/CE](#)) aclaraba, simplificaba y

modernizaba las Directivas existentes y reunía las profesiones reguladas de médico, odontólogo, enfermero, veterinario, matrona, farmacéutico y arquitecto en un único texto legislativo. En la Directiva se especifica cómo debe reconocer el «Estado miembro de acogida» las cualificaciones profesionales obtenidas en otro Estado miembro («Estado miembro de origen»). El reconocimiento de profesionales incluye tanto un régimen general de reconocimiento como regímenes específicos para cada una de las profesiones mencionadas anteriormente. Entre otros muchos aspectos, se centra en el nivel de cualificación, la formación y la experiencia profesional (tanto con carácter general como especializado). La Directiva también se aplica a las cualificaciones profesionales en los sectores del transporte, la mediación de seguros y la auditoría de cuentas. Anteriormente, estas profesiones se encontraban reguladas en Directivas separadas. El 22 de junio de 2011, la Comisión adoptó un [Libro Verde titulado «Modernizar la Directiva sobre las cualificaciones profesionales»](#), en el que proponía reformar los regímenes de reconocimiento de las cualificaciones profesionales centrándose en facilitar la movilidad de los trabajadores y adaptar los requisitos de formación y del mercado laboral actual. El 19 de diciembre de 2011, la Comisión publicó una [propuesta de revisión de la Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales](#), basada en los resultados de los diferentes procesos de consulta y como respuesta a la Resolución del Parlamento, de 15 de noviembre de 2011. Entre las principales propuestas clave figuran las siguientes: la introducción de la tarjeta profesional europea, la armonización de las condiciones mínimas de formación, el reconocimiento automático de siete profesiones, a saber, arquitectos, odontólogos, médicos, enfermeros, matronas, farmacéuticos y veterinarios, y la introducción del Sistema de Información del Mercado Interior, que permite una mejor cooperación en materia de reconocimiento de diplomas. Los principales objetivos de la revisión eran facilitar y favorecer la movilidad de los profesionales en toda la Unión, así como contribuir a aliviar la escasez de personal en algunos Estados miembros. La Directiva modificada ([Directiva 2013/55/UE](#)) fue adoptada el 20 de noviembre de 2013.

Al comienzo de la pandemia de COVID-19, la Comisión proporcionó orientaciones en una [Comunicación](#) sobre la facilitación del reconocimiento mutuo de las cualificaciones de los trabajadores sanitarios y destacó la importancia de su libre circulación en la mayor medida posible para garantizar la seguridad de los pacientes.

## 2. Reconocimiento mutuo sin armonización

Para otras profesiones, las diferencias entre las disposiciones nacionales han impedido la armonización. Esto ha dificultado aún más la consecución del reconocimiento mutuo. La variedad de sistemas jurídicos de los Estados miembros ha impedido el reconocimiento mutuo total de los diplomas y títulos, que habría garantizado la libertad de establecimiento inmediata sobre la base de un diploma obtenido en el país de origen. La [Directiva 77/249/CEE](#) del Consejo, de 22 de marzo de 1977, autorizó la libre prestación de servicios por los abogados con carácter ocasional. Sin embargo, seguía siendo necesario el título del país de acogida para la libertad de establecimiento. La [Directiva 98/5/CE](#), de 16 de febrero de 1998, supuso un paso importante al permitir que un abogado con un título profesional de cualquier Estado miembro pueda establecerse en otro Estado miembro para ejercer en él su profesión, si bien el Estado miembro de acogida puede exigir que actúe

concertadamente con un abogado local para la representación y defensa de un cliente ante los órganos jurisdiccionales. Al cabo de tres años de ejercicio bajo este régimen, el abogado puede adquirir el derecho a ejercer plenamente su actividad tras superar una prueba de aptitud establecida por el Estado de acogida y sin necesidad de pasar un examen de cualificación. Otras Directivas han aplicado el mismo principio a otras profesiones como las de transportista por carretera, agente y corredor de seguros, así como peluquero y arquitecto.

## B. Enfoque general

La elaboración de legislación en materia de reconocimiento mutuo por sectores, acompañada ocasionalmente de una armonización más amplia de las normas nacionales, ha resultado históricamente un proceso largo y tedioso. Por tanto, quedó patente la necesidad de contar con un sistema general de reconocimiento mutuo de los diplomas, válido para todas las profesiones reguladas que no han sido objeto de una legislación específica de la Unión. Este nuevo enfoque general cambió el modo de ver las cosas. Antes, el «reconocimiento» se subordinaba a la existencia de normas de la Unión de «armonización» en relación con la profesión o actividad específica regulada. Después, y de conformidad con las normas en vigor, el «reconocimiento mutuo» se hizo casi automático para todas las profesiones reguladas correspondientes, sin necesidad de derecho derivado específico para cada sector. A partir de ese momento, los métodos de «armonización» y de «reconocimiento mutuo» se siguieron usando de forma paralela y, en algunos casos, se han utilizado ambos en el marco de un sistema complementario que adopta la forma tanto de un Reglamento como de una Directiva ([Resoluciones del Consejo, de 3 de diciembre de 1992](#) y [de 15 de julio de 1996](#), sobre la transparencia de las cualificaciones profesionales y de los certificados de formación profesional). El Estado miembro de acogida no puede denegar el acceso a una actividad si el solicitante dispone de la cualificación que le permite acceder a dicho puesto en su país de origen. Sin embargo, si la formación recibida tiene una duración inferior a la dispensada en el Estado de acogida, este último podrá exigir una experiencia profesional de una duración determinada, y, si existen diferencias importantes con respecto a la formación exigida, el Estado de acogida podrá imponer un período de adaptación o una prueba de aptitud, a elección del solicitante, salvo en caso de que se requieran conocimientos de Derecho nacional para ejercer la actividad.

No obstante, en mayo de 2018, la Comisión presentó una propuesta de [Recomendación](#) del Consejo al objeto de promocionar el reconocimiento mutuo automático de los períodos en el extranjero durante la educación superior y la educación secundaria alta. El Consejo adoptó la [Recomendación](#) el 26 de noviembre de 2018, que constituye un importante hito de cara al objetivo de la Comisión de [crear un Espacio Europeo de Educación](#) a más tardar en 2025, lo que implica el reconocimiento automático mutuo sin ningún otro procedimiento de reconocimiento en toda la Unión.

A pesar del compromiso con la creación del Espacio Europeo de Educación a más tardar en 2025, algunos Estados miembros, con vistas a aplicar el reconocimiento automático mutuo de forma más rápida, hallaron soluciones interregionales fuera del marco de la Unión. Los países del Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo)

y los Estados bálticos (Estonia, Letonia y Lituania) firmaron un [acuerdo](#) para el reconocimiento automático de diplomas el 27 de septiembre de 2021.

En respuesta a la guerra rusa contra Ucrania, la Comisión emitió una [Recomendación](#) en abril de 2022 sobre el reconocimiento de cualificaciones para las personas que huyen de Ucrania.

## PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El 15 de noviembre de 2011, el Parlamento aprobó una [Resolución](#) sobre la aplicación de la Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales en la que pedía su modernización y mejora, y alentaba el uso de las tecnologías más eficaces y adecuadas. El Parlamento propuso la introducción de una tarjeta profesional europea, un documento reconocido por todas las autoridades competentes, como forma de facilitar el proceso de reconocimiento.

En respuesta a la Resolución del Parlamento, el 19 de diciembre de 2011 la Comisión presentó una propuesta de revisión de la Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales. En un diálogo tripartito concluido con éxito, el Parlamento aseguró los cambios que había propuesto, entre otros, la introducción de una tarjeta profesional voluntaria, la creación de un mecanismo de alerta, la clarificación de las normas relativas al acceso parcial a una profesión regulada, la introducción de normas sobre los conocimientos lingüísticos y la creación de un mecanismo de evaluación mutua de las profesiones reguladas en aras de una mayor transparencia. Esto llevó a la adopción, el 20 de noviembre de 2013, de la [Directiva 2013/55/UE](#) por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales. En febrero de 2024, los legisladores adoptaron medidas para [corregir esta Directiva](#) y permitir el reconocimiento de las cualificaciones de los titulados en enfermería de Rumanía en toda la Unión sin tener que demostrar experiencia profesional en este ámbito.

En enero de 2018, el Parlamento adoptó una [Resolución](#) sobre la aplicación de la Directiva 2005/36/CE en lo que respecta a la regulación y a la necesidad de reformar los servicios profesionales. Posteriormente, el Parlamento y el Consejo adoptaron la Directiva relativa al test de proporcionalidad ([Directiva \(UE\) 2018/958](#)), por la que se introduce un test de proporcionalidad armonizado que deben utilizar todos los Estados miembros antes de adoptar normas nacionales relativas a las profesiones. El Parlamento reiteró su llamamiento para fomentar el reconocimiento mutuo automático de los títulos en su Resolución de 25 de octubre de 2018.

En noviembre de 2020, el Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida publicó un [estudio](#)<sup>[1]</sup> a petición de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor en el que se analizaban los obstáculos nacionales a la libre circulación en el mercado único, incluida la libre circulación de servicios y el acceso a las profesiones reguladas. En el estudio se constata que las diferencias en las cualificaciones, así como los distintos niveles o duraciones de la formación, en las normas relativas al reconocimiento de las cualificaciones

---

[1]Dahlberg, E., et al.: «Legal obstacles in Member States to Single Market rules» (Obstáculos jurídicos en los Estados miembros a las normas del mercado único), publicación para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida, Parlamento Europeo, Luxemburgo, 2020.

profesionales y en los procedimientos administrativos relativos al acceso a los colegios profesionales obstaculizan la libre circulación de los servicios profesionales en el mercado único.

Para más información sobre este tema, véase el sitio web de la [Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor](#).

Barbara Martinello  
04/2024