



MINISTERIO
DE UNIVERSIDADES

MEMORIA DEL ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO

PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 581/2017, DE 9 DE JUNIO, POR EL QUE SE INCORPORA AL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL 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), EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE CUALIFICACIONES PROFESIONALES



FICHA RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	MINISTERIO DE UNIVERSIDADES	Fecha	10 de junio de 2021
Título de la norma	Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español 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), en relación con el procedimiento de cualificaciones profesionales		
Tipo de Memoria	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	Se modifica el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español 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), en relación con el procedimiento de cualificaciones.		
Objetivos que se persiguen	<p>Se persiguen los siguientes objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Adaptar el procedimiento de reconocimiento de cualificaciones regulado en el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, al fin de alcanzar una correcta transposición de la Directiva 2005/36/CE, modificada por la Directiva 2013/55/UE, al ordenamiento jurídico interno y cumplir con el dictamen motivado de la Comisión Europea.2. Modernizar las relaciones entre la Administración y los interesados, adaptándolas al nuevo contexto digital, especialmente en el escenario actual en el que deben primarse todas las actuaciones que no supongan una actividad presencial.3. Actualizar la composición y regular el funcionamiento de la comisión interministerial de profesiones reguladas a la que hace referencia el artículo 81 del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio.		



	<p>4. Introducir medidas adicionales para disponer de una oferta de profesionales sanitarios que permita la cobertura de plazas especialmente en zonas menos accesibles o en momentos puntuales como los ocasionados por la actual epidemia de la COVID-19.</p> <p>5. Actualizar las referencias a normativa europea derogada así como adaptar la regulación actual en materia de protección de datos.</p>
Principales alternativas consideradas	<p>Por un lado, se descartó la alternativa de no regulación con el fin de evitar la continuación del procedimiento de infracción ante la Unión Europea.</p> <p>Por otro lado, la posibilidad de dictar un nuevo real decreto que derogue al Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, se consideró contraria al principio de proporcionalidad, pues únicamente es necesario llevar a cabo la modificación de un precepto y añadir dos nuevos siempre relacionados con la misma materia, manteniéndose prácticamente íntegro el contenido material de la norma modificada.</p> <p>Por todo lo anterior, se opta por la alternativa de aprobar un Real Decreto que modifique en lo necesario el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio.</p>
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	Real Decreto.
Estructura de la Norma	Consta de preámbulo, un artículo único dividido en trece apartados, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final.
Informes recabados	<p>El proyecto de real decreto ha sido sometido a los siguientes trámites, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none">- Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.- Informe de la Secretaría General Técnica de los Ministerios de Asuntos Económicos y Transformación Digital; para la Transición Ecológica y Reto Demográfico; Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; Justicia; Defensa; Hacienda; Interior; Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; Educación y Formación Profesional; Trabajo y Economía Social; Industria, Comercio y Turismo; Agricultura, Pesca y Alimentación; Cultura y Deporte; Sanidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 26.5. 1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.- Informe del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, en virtud de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.



	<ul style="list-style-type: none">- Consulta a la Comisión Delegada de la Conferencia General de Política Universitaria, de conformidad con el artículo 27 bis de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. <p>Asimismo, se realizarán los siguientes trámites:</p> <ul style="list-style-type: none">- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Universidades, en virtud del artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.- Aprobación previa del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, en virtud de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo quinto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.- Dictamen del Consejo de Estado.	
Trámite de audiencia	<p>Se exceptúa el trámite de consulta pública ya que, de conformidad con lo establecido en los artículos 26.2 y 27.2.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se trata de una norma que no tiene un impacto significativo en la actividad económica, ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios, además de solicitarse su tramitación con carácter urgente para cumplir con el dictamen motivado.</p> <p>Se someterá el proyecto de real decreto al trámite de audiencia e información públicas de acuerdo con lo exigido en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.</p>	
ANÁLISIS DE IMPACTOS		
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	<p>Este real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.30ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.</p>	
IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Efectos sobre la economía en general.	No afecta.



	En relación con la competencia	<input checked="" type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input checked="" type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada 75 euros de forma individual <input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. <input type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas de las empresas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	<input type="checkbox"/> Implica un gasto. <input type="checkbox"/> Implica un ingreso.
IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género:	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS	Se considera que el impacto es nulo en lo que se refiere a la infancia y la adolescencia, así como en la familia.	
OTRAS CONSIDERACIONES	No se realizan.	



I. OPORTUNIDAD DEL PROYECTO DE REAL DECRETO.

1. Motivación.

El Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español 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), incorporó las directrices comunitarias orientadas a la eliminación de obstáculos al ejercicio de los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea, aligerando las cargas administrativas vinculadas al reconocimiento de las cualificaciones profesionales.

Sin embargo, la Comisión Europea ha puesto en conocimiento de las autoridades españolas la existencia de ciertas deficiencias en la transposición de la citada Directiva 2013/55/UE, de 20 de noviembre.

Con fecha 25.01.2019 la Comisión Europea remitió a España la carta de emplazamiento, infracción nº 2018/2306, sobre el segundo lote de controles de no conformidad de la Directiva 2005/36/CE de cualificaciones profesionales revisada por la Directiva 2013/55/EU. Dicha carta de emplazamiento fue ampliada mediante una carta de emplazamiento complementaria, de 11 de octubre de 2019. Dichas cartas de emplazamiento de enero y octubre de 2019 son las que han dado lugar al dictamen motivado (Decisión C(2020)1365, adoptada por la Comisión Europea el 14 de mayo de 2020 en relación con el procedimiento de infracción 2018/2306 “Segundo lote de controles de no conformidad de la Directiva 2005/36/CE de cualificaciones profesionales revisada por la Directiva 2013/55/EU”).

Por una parte, en el mencionado dictamen motivado la Comisión Europea pone de manifiesto, entre otras cuestiones, que el artículo 51, apartado 1, de la Directiva 2005/36/CE, en relación con el procedimiento de reconocimiento de cualificaciones profesionales, no encuentra reflejo en la legislación española.

En concreto, el artículo 51 de la Directiva dispone:

“Artículo 51. Procedimiento de reconocimiento de cualificaciones profesionales

1. La autoridad competente del Estado miembro de acogida acusará recibo del expediente del solicitante en el plazo de un mes a partir de su recepción y le informará, en su caso, de la falta de cualquier documento.

2. El procedimiento de examen de una solicitud de autorización para el ejercicio de una profesión regulada deberá concluir y sancionarse mediante una decisión motivada de la autoridad competente del Estado miembro de acogida en el plazo más breve posible, y en cualquier caso en un plazo máximo de tres meses a partir de la presentación del expediente completo del interesado. No obstante, este plazo podrá prorrogarse un mes en ciertos casos cubiertos por el presente título, capítulos I y II. [...]”

La Comisión reconoce que las disposiciones del artículo 21, apartado 4, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establecen un plazo para acusar recibo de una solicitud de reconocimiento que se ajusta a lo dispuesto en el artículo 51, apartado 1, de la Directiva. De



hecho, la norma de carácter general española (la Ley 39/2015, de 1 de octubre) garantiza un nivel mayor de protección a los solicitantes al establecer un plazo de diez días inferior al de un mes establecido por la Directiva europea:

“En todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo. Dicha mención se incluirá en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en la comunicación que se dirigirá al efecto al interesado dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.”

Sin embargo, la Comisión Europea considera que la Directiva 2005/36/CE regula la obligación del Estado miembro de acogida de no solo acusar recibo de la solicitud al interesado en el plazo de un mes, como recoge la norma española, sino también de informar al solicitante en el plazo de un mes de la recepción de la solicitud de cualquier documento faltante en el expediente, en su caso.

El artículo 21, apartado 4, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, no establece la obligación de informar al solicitante de los documentos que falten en el plazo de un mes a partir de la recepción de la solicitud. Por su parte, con carácter general, el artículo 68 de la citada ley regula la subsanación estableciendo que, si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos exigidos, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos. Por tanto, es preciso garantizar que el procedimiento de reconocimiento de cualificaciones se adecúa a lo exigido en la norma europea estableciendo el plazo en el que las administraciones públicas deben requerir la subsanación al solicitante.

Por otra parte, la Comisión considera que el plazo de subsanación aplicable a este procedimiento por remisión a las reglas generales de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, es insuficiente, especialmente si la documentación a subsanar debe proporcionarla una autoridad competente sita en otro Estado miembro.

La Directiva no fija plazo alguno en el que el solicitante deba presentar documentación adicional, pero no prohíbe a los Estados miembros fijar dicho plazo. No obstante, la Comisión considera que cualquier plazo fijado por los Estados miembros debe examinarse a la luz del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE). Los artículos 45 y 49 del TFUE exigen, respectivamente, la eliminación de las restricciones a la libre circulación de los trabajadores y a la libertad de establecimiento, que constituyen libertades fundamentales. De la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia se desprende que las medidas nacionales que puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado deben reunir cuatro requisitos: que se apliquen de manera no discriminatoria; que estén justificadas por razones imperiosas de interés general; que sean adecuadas para garantizar la consecución del objetivo que persiguen; y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo. La Comisión considera que exigir a los solicitantes que faciliten documentación adicional, incluidos los certificados expedidos por las autoridades competentes del Estado miembro de origen, en el breve plazo de diez días es desproporcionado e incompatible con los mencionados artículos 45 y 49 del TFUE.



Asimismo, se introduce como novedad la tramitación electrónica del procedimiento de reconocimiento de cualificaciones en la Administración General del Estado ante la necesidad de agilizar y simplificar la tramitación de estos expedientes, adaptando de esta manera las relaciones entre la Administración y los interesados al nuevo contexto digital, máxime en el escenario actual en el que deben primarse todas las actuaciones que no supongan una actividad presencial. En el ámbito de la Administración General del Estado se considera que los interesados que solicitan el reconocimiento de cualificaciones profesionales al ser titulados universitarios reúnen las habilidades y disponen de los recursos necesarios para cumplir con los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas, incluyendo la obligación de relacionarse con estas a través de medios electrónicos, tal y como determina el mencionado artículo 14.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Adicionalmente, se ha advertido la necesidad de actualizar la composición de la comisión interministerial de profesiones reguladas ante los cambios organizativos efectuados por el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los Departamentos ministeriales, sistematizar la definición de sus funciones y completar la regulación de su funcionamiento.

Por último, la pandemia provocada por la COVID-19 ha puesto de manifiesto la, previamente reconocida, necesidad de contar con una adecuada planificación de profesionales sanitarios que permita atender con calidad y seguridad las necesidades de la población. Sin embargo, algunas situaciones excepcionales como la pandemia actual, la situación geográfica de algunas zonas, incluidos las zonas rurales, pequeñas islas o zonas de difícil acceso, así como las necesidades generadas por la estacionalidad de los movimientos de la población generan necesidades adicionales de profesionales y falta de cobertura de plazas. Es por ello, que se hace necesario, contar con medidas adicionales que faciliten disponer de una oferta de profesionales que permita la cobertura de plazas necesarias para atender las necesidades de los pacientes.

2. Objetivos.

En línea con lo anteriormente expuesto, los objetivos del real decreto son los siguientes:

- Adaptar la normativa española al artículo 51 apartados 1 y 2 de la Directiva 2005/36/CE con el fin de regular el plazo en el que la autoridad competente debe informar al solicitante de la falta de documentación en el procedimiento de reconocimiento de cualificaciones.
- Asimismo, se pretende agilizar la tramitación de los expedientes de reconocimiento de cualificaciones profesionales a través de medios electrónicos en la Administración General del Estado.
- Adaptar y completar la regulación de la Comisión interministerial sobre profesiones reguladas prevista en el artículo 81 del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, asegurando su coherencia con el ordenamiento jurídico.
- Introducir medidas adicionales para disponer de una oferta de profesionales sanitarios que permita la cobertura de plazas especialmente en zonas menos accesibles o en momentos puntuales como los ocasionados por la actual epidemia de la COVID-19.



- Finalmente, se actualizan las referencias normativas a lo largo de la norma modificada al fin de garantizar un ordenamiento jurídico claro.

3. Principios de buena regulación.

La norma se adecua a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, particularmente:

- A los de **necesidad y eficacia**, al considerarse que la aprobación de este real decreto es el instrumento más adecuado para conseguir el objetivo perseguido, al adaptar la normativa vigente a la normativa europea.
- Al de **proporcionalidad**, toda vez que el real decreto contiene la regulación imprescindible para atender al dictamen motivado de la Comisión Europea y aquellas otras necesarias para garantizar el funcionamiento eficaz de la administración en materia de reconocimiento de cualificaciones, no conlleva medidas restrictivas de derechos, ni impone obligaciones a los destinatarios.
- Al de **eficiencia**, permitiendo un funcionamiento ágil de las administraciones públicas al adaptar la regulación del procedimiento de reconocimiento de cualificaciones a los plazos exigidos por la normativa europea y al permitir el establecimiento de la tramitación electrónica del procedimiento.
- Al de **seguridad jurídica**, ya que se garantiza que esta norma es coherente con el resto del ordenamiento jurídico interno y europeo.
- Al de **transparencia**, finalmente, toda vez que en la tramitación de esta norma se van a solicitar todos los informes preceptivos, se consultarán los órganos sectoriales por razón de materia y se realizará el trámite de audiencia.

4. Alternativas.

A la hora de llevar a cabo las modificaciones oportunas del ordenamiento jurídico español, se plantearon diversas alternativas.

Desde un punto de vista formal, por un lado, existía la posibilidad de no aprobar ninguna regulación; sin embargo, se descartó esta alternativa, pues suponía no atender al dictamen motivado de la Comisión Europea y generar un posible inicio de procedimiento de infracción.

Por otro lado, la posibilidad de dictar un nuevo real decreto que derogase al Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, se consideró contraria al principio de proporcionalidad, pues solamente es necesario realizar modificaciones menores al texto, manteniéndose prácticamente íntegro el contenido material del real decreto modificado.

Finalmente, se opta por la alternativa de aprobar un real decreto que modifique parcialmente el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio. Se consideró que esta alternativa era la que mejor se ajustaba a los principios de buena regulación anteriormente expuestos.



Desde un punto de vista material, se valoró la posibilidad de no introducir modificaciones ajenas al dictamen de la Comisión; no obstante, en relación con el procedimiento electrónico, teniendo en cuenta el contexto actual y los grandes avances que se han producido en la administración electrónica en los últimos años, se considera que la medida contribuirá a garantizar una actuación más ágil y efectiva de la Administración General del Estado de conformidad con los principios generales recogidos en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en particular, con los principios de servicio efectivo a los ciudadanos; simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos; racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos. Asimismo, como se ha explicado anteriormente, se ha advertido la necesidad de realizar modificaciones menores al fin de garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico.

5. Plan Anual Normativo

El proyecto normativo no se incluyó en el Plan Anual Normativo de 2020 dado que se desconocía el dictamen motivado de la Comisión Europea a la fecha de elaboración de la planificación normativa del Departamento, no obstante, se ha incluido en el borrador del Plan Anual Normativo de 2021.

II. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO

1. Contenido

El proyecto de real decreto consta de un preámbulo, un artículo único dividido en doce apartados, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final.

El artículo único modifica el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español 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).

El apartado Uno modifica el artículo 10.7 del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, al fin de adaptarlo a la nueva normativa en materia de protección de datos.

Los apartados Dos y Tres modifican el artículo 17.e) y 24.2 al fin de adaptar las referencias normativas.

El apartado Cuatro modifica el artículo 68.3 para recoger la referencia a la normativa europea en materia de protección de datos.

El apartado Cinco modifica el artículo 70.1 y 2, para recoger la necesidad de informar al solicitante que en el plazo de un mes desde la solicitud deberá presentar información adicional, en su caso; que deberá aportar la documentación exigida en el término de 45 días hábiles desde que le fuera requerida; y que, una vez el expediente se encuentre completo, la autoridad competente contará con un plazo de tres meses para resolver.

El apartado Seis modifica el artículo 77 para adaptarlo a la nueva normativa en materia de protección de datos.



El **apartado Siete** modifica el artículo 79 y regula la tramitación electrónica del procedimiento de reconocimiento de cualificaciones.

El **apartado Ocho** añade un nuevo artículo 79 bis en relación con la validación de los documentos.

El **apartado Nueve** añade modifica el artículo 80 para adaptarlo a la nueva normativa en materia de protección de datos.

El **apartado Diez** modifica el artículo 81 en relación con la Comisión Interministerial de Profesiones Reguladas. En concreto, se sustituye la referencia al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte por la del Ministerio de Universidades, se determina la adscripción de la comisión interministerial y se aclaran sus funciones.

El **apartado Once** añade una disposición adicional octava en la que se establece la tramitación electrónica de los procedimientos de reconocimiento de cualificaciones profesionales en la Administración General del Estado a partir del 3 de enero de 2022.

El **apartado Doce** añade una disposición adicional novena, sobre la tramitación electrónica de los procedimientos de reconocimiento de cualificaciones profesionales en las Comunidades Autónomas, dispone que las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas podrán determinar aquellas personas físicas a las que se les podrá exigir relacionarse con ellas obligatoriamente a través de medios electrónicos en los procedimientos de reconocimiento de cualificaciones profesionales, de acuerdo con lo establecido en los apartados 2 y 3 del artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

El **apartado Trece** añade la disposición adicional décima que establece que podrá priorizarse la resolución de los expedientes de las titulaciones de profesionales de sanitarios, siempre que reúnan las condiciones mínimas de formación.

La **disposición transitoria única** dispone el régimen transitorio para los procedimientos en curso antes de la vigencia del real decreto, que se sustanciarán de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable en el momento en que se iniciaron.

La **disposición derogatoria única** recoge una cláusula de derogación genérica.

La **disposición final única** dispone que la entrada en vigor de la norma será el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

2. Fundamento jurídico y rango normativo

La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en particular tras su modificación por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, sentó las bases del proceso de convergencia de nuestras enseñanzas universitarias con los principios dimanantes de la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior.

Según el artículo 36 de dicha ley, el Gobierno, previo informe del Consejo de Universidades, regulará la convalidación o adaptación de estudios, validación de experiencia, equivalencia de títulos y homologación de títulos extranjeros.



Asimismo, el proyecto de real decreto se dicta en virtud de la habilitación recogida en la disposición final tercera de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, por la cual se habilita al Gobierno y a las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la citada ley.

En lo que respecta al rango, el artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno dispone que deben adoptar la forma de reales decretos, acordados en Consejo de Ministros, las decisiones que aprueben normas reglamentarias de la competencia de este y las resoluciones que deban adoptar dicha forma jurídica. Adicionalmente, dado que la norma modifica el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, es preciso aprobar una norma del mismo rango.

3. Engarce con el derecho nacional y de la Unión Europea

El artículo 45 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea asegura la libertad de circulación de trabajadores dentro de la Unión que supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo.

Su desarrollo ha supuesto la aprobación de diversas directivas, entre las que destaca la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de septiembre de 2005 relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales que consolidó en un único cuerpo la normativa europea vigente en materia de reconocimiento de cualificaciones.

El Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español 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), transpuso a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013.

La Comisión Europea, a través del dictamen motivado del expediente 2018/2306, puso en conocimiento de las autoridades españolas la existencia de ciertas deficiencias en la transposición de la citada Directiva 2013/55/UE, de 20 de noviembre. En dicho Dictamen Motivado se pone de manifiesto, entre otras cuestiones, que el apartado 1, del artículo 51, de la Directiva 2005/36/CE no encuentra reflejo en la legislación española.

Con carácter general, el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, en su artículo 70 relativo al procedimiento de reconocimiento de cualificaciones profesionales, prevé una referencia al procedimiento administrativo común en los siguientes términos:

“1. El procedimiento de reconocimiento de cualificaciones profesionales se sujetará a las previsiones contenidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en todo lo referido a su iniciación, ordenación, instrucción, finalización y terminación, con la excepción que se señala en el apartado siguiente. [...]”

No obstante, tal y como se ha expresado en el apartado de motivación de esta Memoria, es preciso adaptar la regulación específica del procedimiento de reconocimiento de cualificaciones a los requisitos de la Directiva 2005/36/CE.



De acuerdo con el artículo 1.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre *“Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar”*. Por su parte, el artículo 129.4 párrafo 2º de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dispone que *“[C]uando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta”*.

Igualmente, el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, en su artículo 2.1.b párrafos 2º y 3º establece:

“En el caso de disposiciones que traspongan o desarrollen normativa de la Unión Europea, y que contengan normas específicas en materia de procedimiento administrativo, se deberá indicar también en la memoria sus efectos en relación con el procedimiento administrativo común.

[...] Asimismo, se justificará en la memoria cuando reglamentariamente se establezcan especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.”

Como se ha explicado anteriormente, se considera preciso regular el plazo para requerir al solicitante la necesidad de subsanar su solicitud, que será de un mes, y el plazo con el que cuenta el solicitante para subsanar una vez se le haya requerido la documentación, para adecuarse al derecho europeo, en este caso, en una materia esencial para garantizar la libertad de circulación como es el procedimiento de reconocimiento de cualificaciones.

Por otra parte, el artículo 14, apartado 3, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dispone que *“reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios”*.

Como se ha explicado anteriormente se considera que los profesionales que solicitan el reconocimiento de cualificaciones profesionales ante la Administración General del Estado al ser titulados universitarios reúnen las habilidades necesarias y disponen de los recursos para acceder a los medios electrónicos precisos para realizar los trámites y actuaciones con las Administraciones Públicas de forma electrónica, de hecho, gran parte de los interesados ya están utilizando esta vía para la presentación de solicitudes.

Además, cabe señalar que la propia Directiva 2005/36/CE, en su artículo 57 bis, promueven las relaciones electrónicas entre la Administración y los interesados, adecuándose la presente norma a este fin.

Por otra parte, la norma prevé que las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas podrán determinar aquellas personas físicas a las que se les podrá exigir relacionarse con ellas obligatoriamente a través de medios electrónicos en los procedimientos de reconocimiento de cualificaciones profesionales, de acuerdo con lo establecido en los apartados 2 y 3 del artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.



4. Derogación normativa

El proyecto de real decreto incluye una disposición derogatoria única por la cual quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en este real decreto.

5. Vigencia y entrada en vigor

Por una parte, la disposición final única establece que el presente real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Se considera que la entrada en vigor inmediata se justifica por la necesidad de completar la adecuación del ordenamiento jurídico español a la normativa europea lo antes posible para evitar la continuación del procedimiento de infracción y en la medida en que el contenido de la norma beneficia a los interesados en lo relativo a los nuevos plazos administrativos.

No obstante lo anterior, la aplicación del procedimiento electrónico en la Administración General del Estado se aplaza hasta el 3 de enero de 2022 de acuerdo con el párrafo segundo del artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, al fin de garantizar el conocimiento de la norma por parte de los interesados y un periodo para la adaptación necesaria a la Administración General del Estado.

III. ADECUACIÓN AL ORDEN CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

Se considera que el título prevalente en el que se ampara el real decreto es el artículo 149.1.30ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

La norma proyectada no se estima que produzca impacto alguno en el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional ha ido sentando una doctrina en materia de reconocimiento y acreditación de titulaciones y formaciones y “de acuerdo con la doctrina de la propia STC 122/1989, la competencia reservada al Estado por el citado art. 149.1.30 de la Constitución comprende como tal «la competencia para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad ex: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor), así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado». Y esta misma doctrina se reitera en la STC 82/1986.

Es claro, por tanto, que la competencia que los órganos centrales del Estado tienen para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales se vincula directamente a la existencia de las llamadas profesiones tituladas, concepto éste que la propia Constitución utiliza en el art. 36, y que implícitamente admite, como parece obvio, que no todas las actividades laborales, los oficios o las profesiones en sentido lato son



o constituyen profesiones tituladas. Como ha declarado este Tribunal en la STC 83/1984, tales profesiones tituladas existen cuando se condicionan determinadas actividades «a la posesión de concretos títulos académicos», y en un sentido todavía más preciso, la STC 42/1986 define las profesiones tituladas como aquellas «para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiendo por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia». Según señalábamos en esta última Sentencia, corresponde al legislador, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, determinar cuándo una profesión debe pasar a ser profesión titulada, y no es dudoso que, con arreglo al texto del art. 149.1.30 de la Constitución, es el legislador estatal quien ostenta esta competencia exclusiva” (STC 122/1989, de 6 de julio, FJ 3).”

Las Comunidades Autónomas han participado en la elaboración de la norma mediante la Comisión Delegada de la Conferencia General de Política Universitaria, órgano de concertación, coordinación y cooperación de la política general universitaria, de conformidad con el artículo 27 bis de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

IV. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

Este proyecto de real decreto constituye una iniciativa del Ministerio de Universidades, en el ejercicio de sus competencias como departamento de la Administración General del Estado encargado de la ejecución de la política del Gobierno en materia de Universidades, tal y como señala el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, siendo, además, el titular de las funciones de coordinador nacional de la Directiva 2005/36/CE, modificada por la Directiva 2013/55/UE, conforme a lo establecido en el artículo 76 del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio.

Para la tramitación del proyecto normativo se solicitó el **procedimiento de tramitación urgente** previsto en el artículo 27.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que permite al Consejo de Ministros, a propuesta del titular del departamento al que corresponda la iniciativa normativa, acordar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de reales decretos cuando concurren circunstancias extraordinarias que exijan la aprobación urgente de la norma.

La tramitación urgente de este procedimiento está justificada por la necesidad de adecuar el ordenamiento jurídico español, con la mayor celeridad posible, al derecho de la Unión Europea y cumplir con los requisitos exigidos por la Comisión Europea en su Dictamen motivado a fin de evitar la iniciación de un procedimiento de infracción.

Mediante acuerdo del Consejo de Ministros, en su reunión del día 15 de septiembre de 2020, se autorizó la tramitación urgente del proyecto normativo.

Como consecuencia de la tramitación por vía de urgencia de este real decreto, los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración se reducen a la mitad de su duración.

Se considera que puede prescindirse del trámite de **consulta pública** de conformidad con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, que permite esta excepción en el caso de tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2 de la citada ley.



Durante la tramitación del proyecto han recabado los siguientes informes:

- Informe de la **Oficina de Coordinación y Calidad Normativa**.
- Informe de las **Secretarías Generales Técnicas** de los Ministerios de Asuntos Económicos y Transformación Digital; Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; Justicia; Defensa; Hacienda; Interior; Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; Educación y Formación Profesional; Trabajo y Economía Social; Industria, Comercio y Turismo; Agricultura, Pesca y Alimentación; para la Transición Ecológica y Reto Demográfico; Cultura y Deporte; Sanidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 26.5. 1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- **Informe del Ministerio de Política Territorial y Función Pública**, en virtud de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Consulta a la Comisión Delegada de la **Conferencia General de Política Universitaria**, de conformidad con el artículo 27 bis de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

Asimismo, se realizarán los siguientes trámites:

- Informe de la **Secretaría General Técnica del Ministerio de Universidades**, como departamento proponente de la norma, de acuerdo con el art. 26.5 párrafo 4º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- **Aprobación previa del Ministerio de Política Territorial y Función Pública**, en virtud de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo quinto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Se realizará el **trámite de audiencia e información pública** al que se refiere el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Por último, se solicitará el **Dictamen del Consejo de Estado**, de conformidad con el artículo 22.2 y 3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

V. ANÁLISIS DE IMPACTOS

1. Impacto económico.

De acuerdo con lo dispuestos en el artículo 26.3.d) de la Ley del Gobierno y en el artículo 2.1.d) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, no se estima que la norma proyectada produzca impacto económico relevante alguno.

En todo caso, con la norma proyectada se logra una igualdad de trato en los solicitantes de reconocimiento de cualificaciones en el seno de la Unión Europea. Asimismo, se considera que la modificación normativa beneficia a los interesados dado que se les informará de la necesidad de completar el expediente de solicitud del reconocimiento de cualificaciones en el breve plazo de un mes desde la recepción de la solicitud. Lo anterior, unido a la introducción de la tramitación por medios electrónicos que agilizará los procedimientos que se tramiten en la Administración General del Estado, tiene efectos beneficiosos en el mercado interior al facilitar, en último término, la libre circulación de trabajadores.



2. Impacto presupuestario.

En cumplimiento del artículo 26.3.d) de la Ley del Gobierno y en el artículo 2.1.d) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la norma proyectada no tiene impacto presupuestario y, por tanto, no implica aumento en el gasto.

Solamente como efectos en la Administración General del Estado cabe señalar que la norma exige que esta se adapte a los nuevos plazos previstos en el procedimiento de reconocimiento de cualificaciones, pero no se prevén dificultades para esta adaptación.

Igualmente, la Administración General del Estado debe garantizar la tramitación por medios electrónicos del procedimiento de reconocimiento de cualificaciones, para lo cual se ha establecido un plazo transitorio. Con carácter general, considera que la tramitación electrónica de estos procedimientos garantizará una actuación más ágil y eficiente de la Administración General del Estado.

3. Impacto de cargas administrativas.

De conformidad con el artículo 26.3.e) de la Ley del Gobierno y con el artículo 2.1.e) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, se considera que al establecer la obligación de relacionarse electrónicamente en los procedimientos de reconocimiento de cualificaciones de la Administración General del Estado se reducen las cargas administrativas.

Así, de acuerdo con el Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General del Estado, se considera que al sustituir la presentación de la solicitud presencial (cuyo coste estimado es de 80 euros) por la presentación de la solicitud electrónica (cuyo coste estimado es de 5 euros) se simplifican las cargas por individuo en 75 euros. Esta reducción sería superior en los casos en los que sea necesario subsanar o presentar alegaciones a lo largo del procedimiento.

Por otra parte, se considera igualmente que la ampliación del plazo presentar documentación en los casos de subsanación simplifica las cargas para los solicitantes del reconocimiento de cualificaciones al garantizar que disponen de un plazo mayor para recabar la documentación necesaria.

4. Impacto por razón de género.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y el artículo 26.3.f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se indica que el impacto del proyecto por razón de género es nulo.

5. Impacto en la infancia y la adolescencia.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y con la disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a



la infancia y a la adolescencia, dado que la norma no tiene ninguna incidencia en estos ámbitos, se considera que el impacto es nulo en este ámbito.

6. Impacto en la familia.

De acuerdo con la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, teniendo en cuenta que el proyecto normativo no tiene ninguna incidencia en este ámbito, se considera que el impacto es nulo.

VI. EVALUACIÓN EX POST.

En cumplimiento del artículo 28.2 de la Ley del Gobierno y del artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, no se considera preciso someter este real decreto a evaluación ex post, al no apreciarse impactos significativos en los ámbitos analizados.