



2023/2611

24.11.2023

**RECOMENDACIÓN (UE) 2023/2611 DE LA COMISIÓN**

**de 15 de noviembre de 2023**

**relativa al reconocimiento de las cualificaciones de los nacionales de terceros países**

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 292,

Considerando lo siguiente:

- (1) La escasez de trabajadores que padece la Unión está limitando de manera significativa la capacidad de esta para adaptarse a las transformaciones que están teniendo lugar en la naturaleza del trabajo, la producción y la comunicación tanto en las economías como en los mercados de trabajo.
- (2) Empleadores de toda la Unión denuncian sistemáticamente lo difícil que es encontrar trabajadores con las capacidades necesarias. Por otro lado, es de esperar que el envejecimiento demográfico reduzca la mano de obra disponible y agrave la escasez de capacidades en el futuro. Las pequeñas y medianas empresas (pymes), constituidas por veinticinco millones de entidades en toda la Unión, se ven especialmente afectadas, ya que tienen dificultades para encontrar el talento adecuado necesario para el crecimiento sostenible, la escalabilidad y la competitividad.
- (3) La escasez de personal cualificado afecta a todos los ecosistemas industriales en muchos Estados miembros y se refleja en un aumento de las ofertas de empleo de alta, media y baja cualificación. Sectores como la construcción, la industria manufacturera, las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), el transporte, los servicios profesionales, la salud y los cuidados de larga duración se enfrentan a una escasez persistente. Además, la escasez de mano de obra en sectores clave cruciales para la transición ecológica se ha duplicado entre 2015 y 2021. Esto se ve agravado por el hecho de que las empresas tienen problemas para encontrar empleados con capacidades digitales adecuadas y experimentan dificultades particulares para contratar especialistas en TIC.
- (4) La escasez de capacidades supone un reto significativo para las aspiraciones de la Unión de seguir siendo un líder mundial competitivo y un centro de tecnologías de cero emisiones netas, así como de alcanzar objetivos ambiciosos en materia de clima y energía. Obstaculiza, además, la capacidad de la Unión para aprovechar el potencial de las transiciones ecológica y digital, reforzar su liderazgo tecnológico, estimular el crecimiento y la innovación y responder eficazmente a emergencias como la pandemia de COVID-19 o los conflictos geopolíticos. El déficit de capacidades en sectores específicos, como la asistencia sanitaria o los cuidados de larga duración, limita la capacidad para ocuparse del envejecimiento de la población y garantizar el acceso generalizado a una asistencia sanitaria de calidad.
- (5) Para hacer frente a esta escasez de capacidades, es necesaria una inversión sustancial en perfeccionamiento y reciclaje profesional, así como medidas para impulsar la participación de los adultos en edad laboral en el mercado de trabajo, facilitar la movilidad laboral, mejorar las condiciones de trabajo y atraer a la Unión a personas con las capacidades requeridas.
- (6) La Unión ha apoyado sistemáticamente medidas destinadas a hacer frente a la escasez de capacidades y mano de obra maximizando el potencial de su mano de obra interna. Tales medidas incluyen iniciativas para mejorar la movilidad laboral en el mercado interior, como la red de cooperación europea de los servicios de empleo (EURES). Asimismo, trata de elevar la tasa de participación de las mujeres, las personas con discapacidad y las personas de origen migrante en el mercado de trabajo. Se presta, además, especial atención a la participación de los grupos infrarrepresentados.

sentados, en particular el de los jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación (ninis). La Agenda de Capacidades Europea de 2020 <sup>(1)</sup> presenta doce acciones que están destinadas a ayudar a las personas y a las empresas a desarrollar capacidades y llevarlas a la práctica e incluyen recomendaciones del Consejo sobre la educación y formación profesionales <sup>(2)</sup>, cuentas de aprendizaje individuales <sup>(3)</sup>, microcredenciales <sup>(4)</sup> y la puesta en marcha del Pacto por las Capacidades. El Pacto por las Capacidades fomenta la colaboración entre las organizaciones públicas y privadas, con el fin de reforzar la acción colectiva en materia de capacidades para satisfacer las necesidades del mercado de trabajo, así como las asociaciones a gran escala en ecosistemas industriales clave.

- (7) Para poner remedio a la escasez de mano de obra, la Unión trabaja en favor de un enfoque inclusivo, en particular permitiendo que sus ciudadanos, independientemente de la generación a la que pertenezcan, hagan realidad sus opciones de vida y su potencial en la economía y la sociedad en general. Para ello, la Unión pone a disposición de los Estados miembros un amplio conjunto de instrumentos, entre ellos la Comunicación de la Comisión «Cambio demográfico en Europa: conjunto de instrumentos de actuación», con el fin de conciliar mejor las aspiraciones familiares y el trabajo remunerado, apoyar y empoderar a las generaciones más jóvenes para que prosperen, así como empoderar a las generaciones de más edad y propiciar su bienestar.
- (8) Sin embargo, la mano de obra de la Unión por sí sola no puede satisfacer la demanda de trabajadores cualificados. La economía de la Unión, para prosperar y ser resiliente, necesita resultar más atractiva para el talento mundial. La migración legal gestionada de demandantes de empleo procedentes de terceros países debe formar parte de la solución a la escasez de mano de obra a la que se enfrentan los empleadores para encontrar trabajadores con las capacidades necesarias e impulsar el crecimiento económico.
- (9) Los datos de la encuesta de población activa de la UE ponen de manifiesto que los nacionales de terceros países con educación superior tienen más probabilidades que los ciudadanos de la Unión de estar sobrecualificados para su puesto de trabajo y de trabajar en ocupaciones que requieren un nivel de capacidades bajo o medio. En 2022, la tasa de sobrecualificación de la Unión fue del 39,4 % en el caso de los ciudadanos de terceros países, del 31,8 % en el caso de los ciudadanos de la Unión procedentes de otros Estados miembros y tan solo del 21,1 % en el caso de los nacionales del Estado miembro en cuestión <sup>(5)</sup>. La sobrecualificación puede dar lugar a pérdidas económicas tanto para las personas afectadas como para la economía de la Unión.
- (10) Si bien los Estados miembros conservan el derecho a determinar el volumen de personas procedentes de terceros países que admiten para trabajar, la Unión ha establecido un enfoque global para la migración legal, que reconoce el papel esencial que desempeñan los inmigrantes en su economía y en su sociedad y cuyo fin es racionalizar los procedimientos de inmigración y armonizar las condiciones de admisión y los derechos de los nacionales de terceros países en su territorio. El Pacto sobre Migración y Asilo <sup>(6)</sup> reconoce que el desarrollo de vías legales hacia la Unión para nacionales de terceros países cualificados es una parte esencial de un sistema global de gestión de la migración. El objetivo de la refundición de la Directiva (UE) 2021/1883 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(7)</sup> (la denominada «Directiva sobre la tarjeta azul») es atraer talento altamente cualificado al mercado de trabajo. Con el fin de hacer frente a la creciente demanda de profesionales cualificados en el sector de las TIC en los Estados miembros,

<sup>(1)</sup> La Agenda de Capacidades Europea adoptada en 2020 presentó los objetivos de la Unión en materia de perfeccionamiento y reciclaje profesional para los cinco años siguientes.

<sup>(2)</sup> Recomendación del Consejo, de 24 de noviembre de 2020, sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia (DO C 417 de 2.12.2020, p. 1).

<sup>(3)</sup> Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, relativa a las cuentas de aprendizaje individuales (DO C 243 de 27.6.2022, p. 26).

<sup>(4)</sup> Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, relativa a un enfoque europeo de las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad (DO C 243 de 27.6.2022, p. 10).

<sup>(5)</sup> Eurostat, LFSA\_EOQGAN.

<sup>(6)</sup> Comunicación de la Comisión relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo [COM(2020) 609 final].

<sup>(7)</sup> Directiva (UE) 2021/1883 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2021, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación, y por el que se deroga la Directiva 2009/50/CE del Consejo (DO L 382 de 28.10.2021, p. 1).

dicha Directiva establece que las capacidades profesionales superiores deben considerarse equivalentes a las cualificaciones de enseñanza superior en ocupaciones específicas de dicho sector. Además, el paquete sobre capacidades y talento <sup>(8)</sup>, adoptado por la Comisión en abril de 2022, hace hincapié en que la migración legal beneficia tanto a los migrantes como a sus países de origen y de destino. En dicho paquete se proponen medidas legislativas, operativas y orientadas al futuro para reforzar el marco de la Unión sobre migración legal, incluidas propuestas para modificar la Directiva 2003/109/CE del Consejo <sup>(9)</sup> y la Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(10)</sup> con el fin de simplificar los procedimientos de admisión de nacionales de terceros países de todos los niveles de cualificación y reforzar sus derechos una vez que residan en la Unión.

- (11) Las personas cualificadas, con necesidad de protección internacional y que están dispuestas a aceptar un empleo en los Estados miembros constituyen un grupo ampliamente infrautilizado de posibles demandantes de empleo, que podría responder a las necesidades de los empleadores. En consonancia con la Recomendación (UE) 2020/1364 de la Comisión <sup>(11)</sup>, sobre el fomento de vías legales para la protección en la UE, la Comisión ha animado a los Estados miembros a crear vías laborales complementarias que permitan a las personas con necesidad de protección internacional aprovechar sus capacidades, cualificaciones y motivación, al tiempo que se hace frente a la escasez de capacidades y mano de obra en la Unión.
- (12) A fin de facilitar la contratación internacional y brindar oportunidades a los nacionales de terceros países para que trabajen en ocupaciones con escasez de mano de obra consideradas pertinentes para la Unión, la Comisión ha propuesto crear una «reserva de talentos de la UE» <sup>(12)</sup>, es decir, una plataforma que reúna y ayude a emparejar los perfiles de los demandantes de empleo de terceros países con las ofertas de empleo de los empleadores establecidos en los Estados miembros. La reserva de talentos tendrá como objetivo incrementar el atractivo de la Unión para los demandantes de empleo de terceros países y ayudar a los empleadores a hacer frente a la escasez de capacidades y mano de obra en la Unión. La reserva de talentos de la UE también podría contribuir a la puesta en marcha de las vías laborales complementarias.
- (13) La Comisión también está creando asociaciones en materia de talentos, que constituyen uno de los aspectos clave de la dimensión exterior del Pacto sobre Migración y Asilo y cuya puesta en funcionamiento se lleva a cabo en consonancia con la Comunicación de la Comisión sobre la atracción de capacidades y talento a la Unión <sup>(13)</sup>.
- (14) En un contexto de creciente competencia mundial por las capacidades y el talento, en 2023 solo uno de los Estados miembros de la Unión figura entre los cinco países de la OCDE más atractivos para los trabajadores con un alto nivel educativo <sup>(14)</sup>. La capacidad para atraer y retener el talento depende de múltiples variables, como las políticas de integración e inclusión, las medidas de apoyo a los inmigrantes con necesidades especiales, las vías legales de acceso a la residencia permanente y la ciudadanía (también para los estudiantes), las perspectivas de ingresos y los impuestos, la percepción de las perspectivas futuras, la calidad de vida y el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones.

<sup>(8)</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Atraer capacidades y talento a la UE» [COM(2022) 657 final].

<sup>(9)</sup> Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO L 16 de 23.1.2004, p. 44).

<sup>(10)</sup> Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro (DO L 343 de 23.12.2011, p. 1).

<sup>(11)</sup> Recomendación (UE) 2020/1364 de la Comisión, de 23 de septiembre de 2020, sobre las vías legales para obtener protección en la UE: promoción del reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias (DO L 317 de 1.10.2020, p. 13).

<sup>(12)</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una reserva de talentos de la UE [COM(2023) 716].

<sup>(13)</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Atraer capacidades y talento a la UE» [COM(2022) 657 final].

<sup>(14)</sup> *What is the best country for global talents in the OECD?* [«¿Cuál es el mejor país de la OCDE para los talentos mundiales?», documento en inglés] OCDE, *Migration Policy Debates* n.º 29, 2023.

- (15) La cuestión relativa a la atracción de trabajadores cualificados y el papel del reconocimiento de las capacidades y cualificaciones se aborda en todas las acciones de la Unión en materia de capacidades y migración. La Comunicación de la Comisión que acompaña a la Agenda de Capacidades Europea <sup>(15)</sup> destaca la necesidad de hacer más esfuerzos por mejorar las vías legales de entrada en la Unión y el reconocimiento de las capacidades de los nacionales de terceros países en el mercado de trabajo de la Unión. En el Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027 de la Comisión <sup>(16)</sup> se reconoce la importancia de facilitar el reconocimiento y la comparabilidad de las cualificaciones de los nacionales de terceros países para ayudarlos a utilizar plenamente sus capacidades. En el Plan Industrial del Pacto Verde <sup>(17)</sup> se anunciaron medidas, como el trabajo sobre el reconocimiento de las cualificaciones de los nacionales de terceros países, y se señaló por primera vez el valor de un enfoque en el que primen las capacidades para determinar las capacidades reales de los ciudadanos y de los nacionales de terceros países. En el paquete de ayuda a las pymes <sup>(18)</sup> se reconoció que la escasez de capacidades es uno de los mayores retos a los que se enfrentan estas empresas y se recordó el compromiso de presentar una iniciativa para mejorar el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones de los nacionales de terceros países con el fin de ayudar a hacer frente al déficit de capacidades en el mercado de trabajo de la Unión. La Comunicación de la Comisión «Competitividad a largo plazo de la UE: más allá de 2030» también destacó que, para hacer frente a la escasez de capacidades en la Unión, es necesario facilitar la movilidad simplificando el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones de los ciudadanos de otros Estados miembros y las de los nacionales de terceros países.
- (16) El 14 de septiembre de 2022, la presidenta Von der Leyen, en su discurso sobre el estado de la Unión, anunció el Año Europeo de las Competencias (2023) y destacó que atraer las capacidades adecuadas a la Unión debe formar parte de la solución a los retos en materia de capacidades. La Decisión (UE) 2023/936 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(19)</sup> estableció cuatro objetivos para el Año Europeo de las Competencias, incluido el de «atraer a personas de terceros países con las capacidades que necesitan los Estados miembros». Este objetivo implica promover las oportunidades de aprendizaje (incluidas, cuando sea necesario, la educación y formación lingüísticas), así como el desarrollo de las capacidades y la movilidad, y facilitar el reconocimiento de las cualificaciones.
- (17) El reconocimiento de las capacidades y cualificaciones es fundamental en el contexto de la atracción de talento y la contratación en general. Las cualificaciones y los resultados del aprendizaje asociados a las cualificaciones son indicadores de los logros en el aprendizaje. Las cualificaciones y los niveles de cualificación se utilizan a menudo para establecer requisitos de acceso a puestos de trabajo y pueden estar relacionados con la progresión profesional y la retribución. Las cualificaciones suelen exigirse para demostrar el cumplimiento de las normas y requisitos para desempeñar determinadas funciones; por ejemplo, en las profesiones reguladas.
- (18) Un enfoque en el que priman las capacidades aboga por la determinación y el pleno uso de las capacidades de una persona, tanto si se han adquirido en un contexto formal como en un contexto no formal o informal, en lugar de basarse únicamente en las cualificaciones. Las medidas para atraer talento y aumentar la participación en el mercado de trabajo pueden maximizarse y deben sustentarse en un enfoque en el que primen las capacidades, se las valore y se busque el emparejamiento de las personas con empleos que reflejen su talento y su potencial.
- (19) El reconocimiento de las capacidades y cualificaciones de los nacionales de terceros países se organiza y gestiona de diferentes maneras a nivel nacional, dependiendo de los requisitos legales y de la organización del empleo, la educación, la formación y la inmigración en los distintos Estados miembros. Los Estados miembros toman decisiones de reconocimiento jurídicamente vinculantes cuando conceden derechos a nacionales de terceros países que poseen cualificaciones específicas. Tales decisiones constituyen una forma de verificar si una persona posee las capacidades y cualificaciones necesarias antes de concederle derechos en tres casos particulares, a saber, el acceso a una profesión regulada, el acceso al aprendizaje o en el contexto de la migración laboral.

<sup>(15)</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia» [COM(2020) 274 final].

<sup>(16)</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027» [COM(2020) 758 final].

<sup>(17)</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Un Plan Industrial del Pacto Verde para la era de cero emisiones netas» [COM(2023) 62 final].

<sup>(18)</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Paquete de ayuda a las pymes» [COM(2023) 535 final].

<sup>(19)</sup> Decisión (UE) 2023/936 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, relativa al Año Europeo de las Competencias (DO L 125 de 11.5.2023, p. 1).

- (20) El primer caso de acceso a una profesión regulada se produce cuando un nacional de un tercer país puede necesitar el reconocimiento de sus capacidades y cualificaciones para acceder a una profesión regulada o ejercerla. Cientos de profesiones entran dentro de esta categoría, entre otras la enfermería, la medicina, la farmacia, la arquitectura y, en algunos Estados miembros, la albañilería, la fontanería, la electricidad o la ingeniería civil. Para acceder a estas profesiones en los Estados miembros en los que están reguladas es necesario un «reconocimiento de las cualificaciones profesionales».
- (21) Para garantizar eficazmente la libertad de establecimiento y prestación de servicios y la libre circulación de personas, velando, al mismo tiempo, por el cumplimiento de las normas y requisitos profesionales, la Unión estableció principios, procedimientos y criterios comunes para el reconocimiento, a fin de promover la transparencia, la equidad y la coherencia en el reconocimiento de las cualificaciones profesionales mediante la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(20)</sup>.
- (22) Los beneficiarios de la Directiva 2005/36/CE son los nacionales de Estados miembros que ejercen derechos de libre circulación con arreglo al Derecho de la Unión. Como complemento a dicha Directiva, los principales beneficiarios de la presente Recomendación son los nacionales de terceros países que están en proceso de obtener un visado o un permiso de trabajo y residencia en un Estado miembro o que ya residen legalmente en la Unión, independientemente de que sean titulares de cualificaciones expedidas en la Unión o en terceros países. Algunas recomendaciones también pueden ser pertinentes para el reconocimiento de las cualificaciones de nacionales de la Unión expedidas en terceros países, a fin de garantizar el respeto del principio de igualdad de trato.
- (23) El considerando 10 de la Directiva 2005/36/CE establece que dicha Directiva no pone obstáculos a la posibilidad de que los Estados miembros reconozcan, de acuerdo con su normativa, las cualificaciones profesionales adquiridas fuera de la Unión por nacionales de un tercer país, sino que dicho reconocimiento debe hacerse respetando las condiciones mínimas de formación para determinadas profesiones. Algunas normas sobre el reconocimiento de las cualificaciones se aplican a los nacionales de terceros países cuando estos se benefician de la igualdad de trato con los nacionales del Estado miembro de acogida en virtud de la legislación de la Unión en materia de asilo y migración legal, así como de la libre circulación (por ejemplo, residentes de larga duración, familiares de terceros países de ciudadanos de la Unión, beneficiarios del estatuto de refugiado o de la protección subsidiaria, investigadores, trabajadores muy cualificados que poseen una tarjeta azul de la UE, nacionales de terceros países que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva 2011/98/UE o trabajadores temporeros).
- (24) La Directiva 2005/36/CE también se aplica a los nacionales de determinados terceros países a través de diversos instrumentos y acuerdos. Por ejemplo, la Directiva 2005/36/CE también se aplica a los nacionales de los países del EEE (en virtud del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo) y a los nacionales de Suiza (en virtud del Acuerdo UE-Suiza sobre la libre circulación de personas). El Acuerdo de Retirada y el Acuerdo de Comercio y Cooperación celebrados entre la Unión Europea y el Reino Unido aclaran las disposiciones de aplicación de la Directiva 2005/36/CE a las cualificaciones obtenidas en el Reino Unido antes del final del período transitorio, el 31 de diciembre de 2020.
- (25) Los acuerdos de libre comercio de la Unión incluyen disposiciones para apoyar el desarrollo de acuerdos de reconocimiento mutuo de cualificaciones profesionales con terceros países. El acuerdo de reconocimiento mutuo para arquitectos concluido, en principio, en 2022 entre la Unión y Canadá permite el acceso a la profesión de arquitecto en ambos territorios de conformidad con los criterios acordados. Los acuerdos comerciales de la Unión también incluyen compromisos para facilitar la presencia temporal de profesionales cualificados en la Unión, lo que puede complementar los procedimientos para un mejor reconocimiento de las cualificaciones de terceros países.
- (26) El segundo caso en el que los nacionales de terceros países pueden necesitar el reconocimiento de sus capacidades y cualificaciones es el «reconocimiento académico», es decir, el reconocimiento para acceder a formas de aprendizaje ulterior, como estudios académicos o formación profesional, o para utilizar un título académico. El reconocimiento académico se centra en la validez, el nivel y los resultados del aprendizaje de una cualificación educativa extranjera o del aprendizaje previo con vistas a acceder a nuevos estudios. La Red Europea de Centros Nacionales de Información y la Red de Centros Nacionales de Información sobre el Reconocimiento Académico (redes ENIC-NARIC) proporcionan información, asesoramiento y decisiones de reconocimiento para facilitar el acceso a nuevos estudios (generalmente en la enseñanza superior) y pueden desempeñar funciones en la toma de decisiones de reconocimiento, la tramitación de recursos o el asesoramiento sobre el reconocimiento o la comparabilidad de las cualificaciones, incluido el acceso al empleo en algunos países.

<sup>(20)</sup> Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (DO L 255 de 30.9.2005, p. 22).

- (27) El Convenio de la Unesco y el Consejo de Europa sobre Reconocimiento de Cualificaciones relativas a la Educación Superior en la Región Europea es el principal instrumento jurídico para el reconocimiento de las cualificaciones dentro y fuera de Europa. Promueve los procedimientos de reconocimiento justos y transparentes en un plazo razonable para las cualificaciones de la educación secundaria superior y la educación superior. El artículo VII del Convenio de Reconocimiento de Lisboa tiene por objeto facilitar el reconocimiento de las cualificaciones de la educación superior de los refugiados, las personas desplazadas y las personas en situación similar a la de los refugiados que no pueden acreditar documentalmente sus cualificaciones, a fin de facilitar su acceso a programas de educación superior o a actividades de empleo. Por otro lado, en 2017 el Comité del Convenio de Reconocimiento de Lisboa adoptó una Recomendación sobre el reconocimiento de las cualificaciones de los refugiados, las personas desplazadas y las personas en situación similar a la de los refugiados, que establece los principios para la adopción de políticas sobre el reconocimiento de las cualificaciones de los refugiados. La Convención Mundial de la Unesco sobre el Reconocimiento de las Cualificaciones relativas a la Educación Superior establece principios universales para el reconocimiento justo, transparente y no discriminatorio de las cualificaciones relativas a la educación superior, así como las cualificaciones que dan acceso a dicha educación y ofrecen vías para seguir estudiando y trabajando.
- (28) El tercer caso en el que los nacionales de terceros países pueden necesitar el reconocimiento de sus capacidades y cualificaciones se inscribe en el contexto de los procedimientos de migración laboral. A efectos de la expedición de visados o permisos de trabajo y residencia con fines de empleo, los Estados miembros verifican las capacidades y cualificaciones de los nacionales de terceros países. Los criterios y enfoques de evaluación difieren de un Estado miembro a otro. El reconocimiento de las capacidades y cualificaciones para la migración laboral puede organizarse como parte de un proceso previo a la salida o posterior a la llegada, a fin de preparar a los nacionales de terceros países para la integración. El elevado porcentaje de denegación de solicitudes y los largos plazos de tramitación pueden disuadir a los nacionales de terceros países; además, la evaluación basada únicamente en las cualificaciones y en la educación y formación formales no siempre refleja la totalidad del conjunto de capacidades y el potencial de los solicitantes y puede obstaculizar la integración de los nacionales de terceros países en el mercado de trabajo.
- (29) Además de los casos en los que es necesario el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones, los nacionales de terceros países también pueden necesitar acceder a herramientas e información que respalden la transparencia de sus capacidades y cualificaciones (por ejemplo, en caso de acceder a un empleo en el marco de una profesión no regulada o para acceder a financiación). Aunque no se exija el reconocimiento de las cualificaciones, puede que los nacionales de terceros países tengan que obtener una declaración de comparabilidad o información o asesoramiento sobre la naturaleza y la autenticidad de las cualificaciones obtenidas en terceros países, a fin de comprender y explicar el valor de sus capacidades y cualificaciones. Este uso voluntario de instrumentos de transparencia no otorga derechos adicionales al titular de la cualificación ni entra en el ámbito de aplicación de la presente Recomendación. Es posible que la obtención de una declaración oficial o el hacer que las capacidades y cualificaciones sean comprensibles para los empleadores, aunque no se incluyan en la definición del término «reconocimiento» en el contexto de la presente Recomendación, se denominen «reconocimiento» en algunos Estados miembros.
- (30) Las iniciativas de larga duración, como el marco Europass <sup>(21)</sup>, y las herramientas de transparencia, como el Marco Europeo de Cualificaciones (MEC) <sup>(22)</sup>, la Clasificación Europea de Capacidades, Competencias, Cualificaciones y Ocupaciones (ESCO), las credenciales digitales europeas para el aprendizaje y las herramientas de transparencia del proceso de Bolonia, pueden utilizarse para respaldar la transparencia y la comparabilidad de las capacidades y cualificaciones en toda la Unión, a fin de permitir el aprendizaje y el desarrollo profesional.
- (31) En los tres casos en los que los nacionales de terceros países pueden necesitar el reconocimiento de sus capacidades y cualificaciones, los procedimientos para dicho reconocimiento suelen ser más complejos y costosos que los aplicados a los ciudadanos de la Unión. Normalmente, los nacionales de terceros países tienen un acceso más limitado a la ayuda. Pueden experimentar dificultades, debido a barreras lingüísticas (si la información y los servicios de apoyo no están disponibles en los idiomas que conocen), o les puede costar abrirse camino entre los diferentes sistemas nacionales de reconocimiento de las capacidades y cualificaciones, y entenderlos. Cabe esperar que los nacionales de terceros países se organicen y sufraguen los costes de traducción y certificación oficial de los

<sup>(21)</sup> Decisión (UE) 2018/646 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de abril de 2018, relativa a un marco común para prestar mejores servicios en materia de capacidades y cualificaciones (Europass) y por la que se deroga la Decisión n.º 2241/2004/CE (DO L 112 de 2.5.2018, p. 42).

<sup>(22)</sup> Recomendación del Consejo, de 22 de mayo de 2017, relativa al Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente y por la que se deroga la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente (DO C 189 de 15.6.2017, p. 15).

documentos, y que faciliten documentos y otras pruebas de sus cualificaciones que no se exigen a los nacionales de la Unión o que no se expiden habitualmente en sus países de origen. Es posible, incluso, que los beneficiarios o solicitantes de protección internacional en la Unión, así como las personas con necesidad de protección internacional que se encuentren en terceros países y puedan beneficiarse de vías laborales complementarias, no sean capaces de documentar adecuadamente sus cualificaciones; por ejemplo, si han perdido algún documento durante el vuelo o el desplazamiento.

- (32) A menudo, los empleadores y las empresas de contratación se enfrentan a retos y costes a la hora de contratar a nacionales de terceros países. La falta de acceso a la información sobre las cualificaciones obtenidas en terceros países, los onerosos procesos administrativos, los requisitos de traducción, la verificación de la autenticidad, el cumplimiento de los plazos de tramitación y la duración de estos (incluido el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones) pueden hacer que atraer talento les resulte más difícil en un mercado laboral competitivo. Algunos Estados miembros aplican el principio de preferencia por los ciudadanos de la Unión (análisis del mercado de trabajo), que exige que las empresas demuestren que han buscado sin éxito trabajadores nacionales, ciudadanos de la Unión o nacionales de terceros países con residencia legal y acceso al mercado de trabajo de conformidad con la legislación nacional antes de poder contratar a un nacional de un tercer país. Este requisito crea una carga adicional para los empleadores, en particular para las pymes.
- (33) El reconocimiento de las capacidades y cualificaciones expedidas en terceros países puede suponer un reto para las autoridades nacionales de los Estados miembros, al no poder acceder a la información sobre dichas cualificaciones o debido a las diferencias en la organización de los sistemas de educación, formación y cualificación, las diferencias lingüísticas, las dificultades para verificar la autenticidad, así como la ausencia de redes y contactos establecidos que les permitan confiar en las cualificaciones obtenidas fuera de la Unión y entenderlas. Además, la manera en que las autoridades nacionales gestionan los datos y la información sobre el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones es diversa e incoherente, por lo que dichas autoridades tienen capacidad limitada para intercambiar información y desarrollar enfoques coherentes para dicho reconocimiento en el caso de los nacionales de terceros países.
- (34) El reconocimiento de las capacidades y cualificaciones de los nacionales de terceros países a nivel nacional debe planificarse, dotarse de recursos y desarrollarse en el marco de enfoques «pangubernamentales» para atraer talento, en consonancia con los cambios en la oferta y la demanda de capacidades.
- (35) Las autoridades nacionales deben mejorar su capacidad para simplificar y acelerar los procedimientos de reconocimiento y proporcionar la ayuda y la información pertinentes a los nacionales de terceros países, las autoridades responsables del reconocimiento, los servicios públicos de empleo, las inspecciones de trabajo y las autoridades competentes en materia de migración. La cooperación a nivel de la Unión en el ámbito de las capacidades y cualificaciones, así como los conocimientos y la experiencia de los Estados miembros en el reconocimiento de dichas capacidades y cualificaciones, pueden resultar de ayuda para las autoridades nacionales e inspirar la capacidad colectiva de la Unión para reformar y mejorar los procesos de reconocimiento de tales capacidades y cualificaciones en el caso de los nacionales de terceros países. La cooperación puede dar lugar al intercambio de conocimientos e información, así como a enfoques coherentes para el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones de los nacionales de terceros países, en particular en el caso de las cualificaciones que se observan con frecuencia en los procedimientos de reconocimiento en los Estados miembros.
- (36) La cooperación administrativa, las asociaciones y los acuerdos con terceros países, así como la cooperación con los proveedores de educación y formación y otras partes interesadas de terceros países, pueden facilitar la confianza, la transparencia y el intercambio simplificado de información y autenticación de las cualificaciones.
- (37) La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania creó una necesidad urgente de facilitar el acceso al mercado de trabajo de la Unión a los beneficiarios de protección temporal. La Recomendación (UE) 2022/554 de la Comisión <sup>(23)</sup> establece recomendaciones y orientaciones para ayudar a los Estados miembros a facilitar el reconocimiento de las cualificaciones profesionales de las personas que huyen de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. En junio de 2023, la Comisión publicó una evaluación <sup>(24)</sup> sobre la acogida y respuesta de los Estados miembros a dicha Recomendación, y en ella se incluía una lista de prácticas prometedoras. Dicha evaluación destacó que algunos

<sup>(23)</sup> Recomendación (UE) 2022/554 de la Comisión, de 5 de abril de 2022, sobre el reconocimiento de las cualificaciones de las personas que huyen de la invasión de Ucrania por parte de Rusia (DO L 107 I de 6.4.2022, p. 1).

<sup>(24)</sup> Evaluación de la Recomendación (UE) 2022/554 de la Comisión, de 5 de abril de 2022, sobre el reconocimiento de las cualificaciones de las personas que huyen de la invasión de Ucrania por parte de Rusia, Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, junio de 2023.

Estados miembros habían adoptado medidas significativas para facilitar la integración de los profesionales ucranianos, especialmente en los ámbitos de la salud y la enseñanza. La Recomendación (UE) 2022/554 envió una clara señal política a los Estados miembros para que hicieran todo lo posible por satisfacer las necesidades urgentes de la situación. Algunas partes interesadas, como el Grupo de Coordinadores para el Reconocimiento de las Cualificaciones Profesionales, expresaron su agradecimiento por la Recomendación (UE) 2022/554 y varias sugirieron que las medidas se ampliaran a otros nacionales de terceros países.

- (38) La Unión se ha comprometido a apoyar el desarrollo humano y económico a través de la ayuda al desarrollo y la cooperación. Las asociaciones con terceros países para atraer talento se crean en beneficio mutuo, a fin de ayudar a satisfacer las necesidades del mercado de trabajo de ambas partes. Las políticas y acciones de la Unión y los Estados miembros en materia de contratación internacional deberían atenuar cualquier posible repercusión negativa para los países de origen. Los esfuerzos por atraer talento no deben conducir a una fuga de capital humano, o «fuga de cerebros», que pueda limitar la capacidad socioeconómica o el desarrollo de los terceros países ni su capacidad para gestionar servicios esenciales. De cara a la contratación internacional, son necesarios enfoques sistemáticos, como las asociaciones creadas con los países de origen en beneficio mutuo (por ejemplo, las asociaciones en materia de talentos), que contribuyan al desarrollo de las capacidades y competencias en el país de origen.

RECOMIENDA:

## CAPÍTULO I

### DISPOSICIONES GENERALES

#### Objetivo

1. La presente Recomendación establece orientaciones para simplificar y acelerar el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones de los nacionales de terceros países por parte de los Estados miembros, con vistas a lograr que el mercado de trabajo de la Unión resulte más atractivo para ellos y facilitar su integración en dicho mercado, en consonancia con las necesidades de la economía y la sociedad de la Unión.
2. Los procedimientos para el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones de los nacionales de terceros países deben formar parte de unos enfoques «pangubernamentales» globales destinados a gestionar la disponibilidad de capacidades, en consonancia con las tendencias en materia de capacidades en los Estados miembros y a nivel de la Unión. Este enfoque incluye el perfeccionamiento y el reciclaje profesionales, la activación del mercado de trabajo, la movilidad dentro de la Unión, las condiciones laborales y la atracción de talento de fuera de la Unión.
3. Los Estados miembros deben tratar de aprovechar el potencial de la migración legal para atraer a nacionales de terceros países cualificados, a fin de hacer frente a la escasez de mano de obra y capacidades. En este contexto, los Estados miembros deben:
  - a) aspirar a mejorar sistemáticamente su atractivo como destino para los nacionales de terceros países independientemente de su nivel de cualificación, en particular mejorando los sistemas de reconocimiento de las capacidades y cualificaciones, lo que, llegado el caso, mejoraría de manera considerable su posición en los Indicadores de Atractivo del Talento de la OCDE para los trabajadores con un elevado nivel educativo;
  - b) hacer pleno uso de las capacidades y cualificaciones de los nacionales de terceros países en sus mercados de trabajo, con el objetivo de reducir significativamente la brecha en la tasa de sobrecualificación entre los nacionales de terceros países y sus propios nacionales de aquí a 2030.

#### Ámbito de aplicación

4. La presente Recomendación se aplica a las situaciones en las que los nacionales de terceros países han iniciado el proceso de obtención de un visado o un permiso de trabajo y residencia en un Estado miembro o ya residen legalmente en la Unión.
5. La presente Recomendación se aplica cuando es necesario el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones para conceder derechos a un nacional de un tercer país, concretamente:
  - a) para que acceda a una profesión regulada en un Estado miembro («reconocimiento de las cualificaciones profesionales»);

- b) para que acceda a un programa de aprendizaje («reconocimiento académico»);
- c) para que obtenga un visado o un permiso de trabajo y residencia con fines de empleo en el Estado miembro en cuestión, cuando el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones forme parte del proceso («reconocimiento de las capacidades y cualificaciones para la migración laboral»).

## Definiciones

6. A los efectos de la presente Recomendación, se entenderá por:

- a) «reconocimiento de las capacidades y cualificaciones»: el reconocimiento formal por parte de una autoridad competente de la validez de una cualificación extranjera, así como la determinación de las capacidades, con vistas a conceder derechos a un nacional de un tercer país, concretamente: para que acceda a una profesión regulada, para que obtenga un visado o un permiso de trabajo y residencia con fines de empleo o para que acceda a un programa de aprendizaje;
- b) «reconocimiento de las cualificaciones profesionales»: el reconocimiento por parte de un Estado miembro de una cualificación profesional extranjera para acceder a una profesión regulada o ejercerla en su territorio;
- c) «profesión regulada»: la actividad profesional o el conjunto de actividades profesionales cuyo acceso, ejercicio o una de las modalidades de ejercicio están subordinados, directa o indirectamente (en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas), a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales;
- d) «reconocimiento académico»: el reconocimiento formal por parte de una autoridad competente de la validez y el nivel de una cualificación educativa extranjera o un aprendizaje previo, centrados en los resultados del aprendizaje, con vistas a acceder a otros estudios, sin perjuicio del derecho de un centro de educación y formación o de las autoridades competentes a establecer criterios específicos de admisión para programas específicos o a comprobar la autenticidad de los documentos;
- e) «reconocimiento de las capacidades y cualificaciones para la migración laboral»: el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones en el marco del proceso de un Estado miembro para conceder un visado o un permiso de trabajo y residencia a un nacional de un tercer país, incluso en el marco de sistemas de inmigración basados en puntos;
- f) «profesión regulada prioritaria»: la profesión regulada que un Estado miembro ha considerado esencial para satisfacer las necesidades clave en materia de capacidades para el desarrollo económico o para la prestación de capacidades y servicios esenciales y en la que son necesarias acciones o medidas específicas para constituir la mano de obra activa de la profesión en cuestión;
- g) «validación de las capacidades adquiridas a través del aprendizaje no formal e informal»: el proceso mediante el cual una autoridad u organismo competente confirma que una persona ha adquirido resultados de aprendizaje a través de entornos de aprendizaje no formal e informal, medidos con arreglo a una norma pertinente;
- h) «curso puente»: la oportunidad de aprendizaje específica que cubre diferencias sustanciales entre los conocimientos, capacidades y competencias adquiridos por una persona y los necesarios para acceder a una profesión regulada;
- i) «Modelo Europeo de Aprendizaje»: el modelo de datos multilingüe para el aprendizaje, publicado por la Comisión, que puede utilizarse para describir todos los datos relacionados con el aprendizaje, tanto formal como no formal e informal, y que facilita el intercambio de datos sobre capacidades, la interoperabilidad, así como la emisión y el intercambio de credenciales digitales;
- j) «Marco Europeo de Cualificaciones o MEC»: el marco común de referencia que consta de ocho niveles de cualificaciones, formulados como resultados de aprendizaje con niveles crecientes de aptitud, y que sirve de dispositivo de conversión entre los diferentes sistemas de cualificaciones y sus niveles para mejorar la transparencia, la comparabilidad y la portabilidad de las cualificaciones de las personas;

- k) «marco nacional de cualificaciones»: el instrumento de clasificación de las cualificaciones con arreglo a un conjunto de criterios correspondientes a determinados niveles de aprendizaje, cuyo objeto es integrar y coordinar los subsistemas nacionales de cualificaciones y mejorar la transparencia, el acceso, la progresión y la calidad de las cualificaciones en relación con el mercado de trabajo y la sociedad civil;
- l) «sobrecualificación»: la situación en la que una persona tiene un nivel de capacidades o educación y formación superior al requerido para desempeñar su trabajo <sup>(25)</sup>.

## CAPÍTULO II

### PRINCIPIOS PARA EL RECONOCIMIENTO DE LAS CAPACIDADES Y CUALIFICACIONES DE LOS NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES

Estos principios abordan el papel del reconocimiento de las capacidades y cualificaciones de los nacionales de terceros países en el contexto más amplio de las políticas de migración laboral y mercado de trabajo y capacidades.

7. Los Estados miembros deben reducir sistemáticamente los obstáculos relacionados con el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones que impiden a los nacionales de terceros países migrar legalmente a su territorio, asegurarse un empleo que refleje sus capacidades y experiencia e integrarse con éxito en el mercado de trabajo del Estado miembro en cuestión y, de ese modo, hacer frente a la escasez de capacidades y mano de obra en dicho Estado miembro.
8. Los procedimientos nacionales para el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones deben utilizar un enfoque en el que primen las capacidades, que haga hincapié en todo el talento y el potencial de una persona y atenúe el riesgo de sobrecualificación. Dichos procedimientos deben evitar basar las evaluaciones de los nacionales de terceros países únicamente en sus cualificaciones. El reconocimiento de las cualificaciones debe utilizarse en combinación con una evaluación de las capacidades y experiencias siempre que sea posible.
9. Los Estados miembros que hagan uso del análisis del mercado de trabajo deben supervisar periódicamente las necesidades de este y la disponibilidad de capacidades, y pueden considerar la posibilidad de establecer excepciones a dicho análisis para la contratación en ocupaciones o sectores con escasez de capacidades; se les anima, además, a contemplar tales excepciones, en particular, en el caso de las pymes. Los Estados miembros deben velar por que, cuando se lleven a cabo, los análisis del mercado de trabajo se completen rápidamente, supongan una carga administrativa limitada para los empleadores y los nacionales de terceros países y se apliquen de manera clara y transparente. Los Estados miembros deben prestar un apoyo especial a las pymes.
10. Los enfoques nacionales para atraer talento mundial, incluido el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones, deben gestionarse de manera que se atenúe el riesgo de fuga de capital humano («fuga de cerebros») para los países de origen. Esto puede lograrse mediante la colaboración para contribuir al intercambio de conocimientos y el desarrollo de capacidades en el país de origen, la investigación permanente y el seguimiento para detectar posibles consecuencias negativas para los países de origen, así como el apoyo a la migración circular, de modo que ambos países puedan obtener beneficios de la migración legal a la Unión.
11. El reconocimiento de capacidades y cualificaciones no debe exigirse para la contratación en profesiones que no estén reguladas. En estos casos, las herramientas de transparencia y la información pueden ayudar a comprender y comparar las cualificaciones de los nacionales de terceros países, con vistas a ayudar a la contratación cuando resulte necesario.

## CAPÍTULO III

### ORGANIZACIÓN DEL RECONOCIMIENTO DE LAS CAPACIDADES Y CUALIFICACIONES DE LOS NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES

Las recomendaciones del presente capítulo se aplican a los tres casos de reconocimiento de las capacidades y cualificaciones que figuran en el apartado 5, letras a) a c), de la presente Recomendación.

<sup>(25)</sup> Eurostat define la tasa de sobrecualificación como el porcentaje de personas con un nivel educativo de nivel terciario (niveles 5-8 de la CINE 2011) empleadas en ocupaciones que requieren un nivel de capacidades bajo o medio y para las que, por lo general, no se exige la educación terciaria (grupos principales 4-9 de la CIUO-08).

### **Desarrollo de capacidades**

12. Los Estados miembros deben invertir los recursos financieros y humanos adecuados en la capacidad de sus autoridades competentes, incluidos los Centros Nacionales de Información Europeos y los Centros Nacionales de Información sobre el Reconocimiento Académico (centros ENIC-NARIC), a fin de asegurarse de que pueden responder a la demanda y simplificar y acelerar los procedimientos para el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones de los nacionales de terceros países.

#### *Desarrollo del personal*

13. Las autoridades nacionales deben garantizar que el personal pertinente tenga acceso a la formación que le permita desarrollar las capacidades necesarias, incluidas las del conocimiento de idiomas extranjeros, para poder informar y asesorar tanto a los empleadores como a los nacionales de terceros países, a fin de evaluar las capacidades y cualificaciones.

#### *Gestión de datos*

14. Las autoridades nacionales deben registrar, analizar y publicar sistemáticamente datos sobre los tipos de solicitudes recibidas de nacionales de terceros países, los países de origen, los plazos de tramitación y los resultados de las decisiones tomadas (incluidas las decisiones negativas y las medidas compensatorias aplicadas), para hacer un seguimiento del efecto de los procedimientos de reconocimiento de las capacidades y cualificaciones.
15. Las autoridades nacionales deben adoptar el Modelo Europeo de Aprendizaje para la estructuración de los datos sobre las decisiones de reconocimiento, las cualificaciones tramitadas previamente y otros datos sobre logros y derechos de aprendizaje, con el fin de contribuir a la interoperabilidad entre sistemas y facilitar el intercambio de información sobre el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones de los nacionales de terceros países.
16. Las autoridades nacionales deben utilizar la Clasificación Europea de Capacidades, Competencias, Cualificaciones y Ocupaciones (ESCO) a la hora de registrar información sobre ocupaciones, cualificaciones y conocimientos, capacidades y competencias en sus sistemas nacionales, a fin de facilitar el intercambio de información entre Estados miembros y terceros países y la traducción de los datos.
17. Las autoridades nacionales deben incluir información sobre el nivel correspondiente del MEC en todos los datos que registren sobre cualificaciones de terceros países, a fin de facilitar la comparación y la transparencia de las cualificaciones.

#### *Desarrollo de conocimientos*

18. Las autoridades nacionales deben desarrollar y buscar el acceso, según proceda, a fuentes fiables de información sobre cualificaciones, sistemas de educación y formación, aseguramiento de la calidad y profesiones reguladas en terceros países.
19. Los Estados miembros deben desarrollar bases de datos nacionales interoperables sobre la comparabilidad de las cualificaciones de terceros países, con la posibilidad de emitir declaraciones de comparabilidad, a fin de facilitar el intercambio de información sobre sus decisiones de reconocimiento y aumentar la transparencia de los procedimientos de reconocimiento. Para facilitar la interoperabilidad, las bases de datos deben basarse en las normas del Modelo Europeo de Aprendizaje.

#### *Cooperación*

20. Los Estados miembros deben entablar un diálogo con los interlocutores sociales y con las partes interesadas nacionales pertinentes (empleadores, pymes, sociedad civil, organizaciones de migrantes, etc.), con el fin de hacer frente a los obstáculos a la contratación de nacionales de terceros países, incluidos la comprensión y el reconocimiento insuficientes de las capacidades y cualificaciones.

21. Las autoridades nacionales deben establecer contactos y relaciones laborales con otras autoridades nacionales y partes interesadas pertinentes, también en otros Estados miembros, para desarrollar conocimientos e intercambiar información sobre el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones de los nacionales de terceros países.

### **Cooperación con terceros países**

22. Las autoridades nacionales deben cooperar con terceros países (incluso en el contexto de acuerdos comerciales, acuerdos de reconocimiento mutuo y asociaciones, como las asociaciones en materia de talentos), a fin de facilitar el reconocimiento simplificado y acelerado de las capacidades y cualificaciones de los nacionales de terceros países.
23. Cuando exista cooperación con terceros países, las autoridades nacionales deben:
  - a) proporcionar a los nacionales de terceros países acceso previo a la llegada a los procedimientos de reconocimiento, desde el tercer país;
  - b) desarrollar conocimientos sobre las cualificaciones pertinentes, incluidos los resultados de aprendizaje esperados, sobre la estructura del sistema de educación y formación del tercer país y sobre el alcance de las profesiones reguladas, en colaboración con dicho país;
  - c) organizar intercambios de información, visitas de estudio y proyectos conjuntos con terceros países, a fin de promover la comprensión de las cualificaciones y la confianza en ellas;
  - d) establecer, junto con las autoridades del tercer país, procesos para autenticar los documentos, detectar los documentos fraudulentos y obtener la información que falte, a fin de reducir la carga administrativa para los solicitantes y las autoridades nacionales.

### **Información y apoyo**

24. Los Estados miembros deben ofrecer a los nacionales de terceros países apoyo específico y personalizado en materia de reconocimiento de las capacidades y cualificaciones, en particular:
  - a) en el marco de los procesos previos a la salida;
  - b) en el marco de los servicios de empleo destinados a facilitarles el acceso al mercado de trabajo;
  - c) en relación con el acceso a oportunidades de aprendizaje permanente en el Estado miembro;
  - d) para ayudarles a establecerse de nuevo en su país de origen tras el retorno.
25. Los Estados miembros deben velar por que los nacionales de terceros países, los empleadores y las partes interesadas puedan acceder a información fácilmente comprensible, completa y actualizada sobre el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones de los nacionales de terceros países en su territorio.
  - a) Los servicios de información y apoyo deben facilitarse en el idioma o idiomas nacionales, en inglés y en los idiomas utilizados habitualmente por los inmigrantes recién llegados o que ya residen legalmente en el Estado miembro.
  - b) La información en línea debe facilitarse en formatos adaptados a los dispositivos móviles y accesibles.
26. Los Estados miembros deben coordinar los enfoques de sus servicios de suministro de información y apoyo para el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones de los nacionales de terceros países a nivel nacional, regional y local, en particular:
  - a) el desarrollo de herramientas en línea exhaustivas destinadas a ayudar a los nacionales de terceros países a acceder a la información y el apoyo necesarios en materia de reconocimiento de sus capacidades y cualificaciones;
  - b) el desarrollo centralizado o coordinado de información sobre el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones de los nacionales de terceros países que pueda ser difundida y reutilizada por las autoridades responsables del reconocimiento, los servicios públicos de empleo, las inspecciones de trabajo y las autoridades competentes en materia de migración;

- c) la coordinación de las aportaciones y actualizaciones de la información de contacto de las autoridades nacionales responsables del reconocimiento de las cualificaciones profesionales de los nacionales de terceros países publicada en la base de datos de profesiones reguladas, a fin de contribuir a la acción descrita en el apartado 56, letra c), de la presente Recomendación.
27. La información facilitada debe ayudar a los nacionales de terceros países a comprender qué procedimientos de reconocimiento, en su caso, pueden tener que seguir, y remitirlos a los servicios de apoyo pertinentes del modo siguiente:
- a) acceso a las profesiones reguladas: los nacionales de terceros países deben ser remitidos a la información pertinente sobre las profesiones reguladas en el Estado miembro, incluidos los puntos de contacto pertinentes que proporcionen información sobre el reconocimiento de las cualificaciones profesionales y las autoridades competentes de los Estados miembros;
  - b) acceso a programas de aprendizaje: los nacionales de terceros países deben ser remitidos a la información pertinente sobre el reconocimiento académico y los estudios en el Estado miembro;
  - c) procedimientos de migración legal: los nacionales de terceros países deben ser remitidos a la información pertinente sobre los procedimientos de migración legal, incluidos los datos de contacto de las autoridades competentes en materia de migración;
  - d) empleo en profesiones no reguladas: los nacionales de terceros países deben ser remitidos a la información sobre la transparencia de las capacidades y cualificaciones, incluidos los servicios de información en línea, de manera que puedan obtener asesoramiento o declaraciones (por ejemplo, declaraciones de comparabilidad) que les ayuden a explicar sus capacidades y cualificaciones a los empleadores.
28. Los Estados miembros deben facilitar el reconocimiento y la transparencia de cualquier aprendizaje realizado por nacionales de terceros países en el Estado miembro:
- a) velando por que los nacionales de terceros países puedan obtener pruebas (por ejemplo, certificados u otras credenciales) de cualquier aprendizaje que hayan realizado en el Estado miembro;
  - b) garantizando el acceso de los nacionales de terceros países a los procesos de validación de las capacidades adquiridas a través del aprendizaje no formal e informal;
  - c) prestando apoyo administrativo a otros Estados miembros y países de origen para ayudarles en el reconocimiento y la comprensión del aprendizaje realizado por nacionales de terceros países en el Estado miembro.

### **Procedimientos**

29. Los Estados miembros deben garantizar que los procedimientos para el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones de los nacionales de terceros países sean fáciles de utilizar y reduzcan al mínimo la carga administrativa para los solicitantes.

### *Traducciones*

30. Las autoridades nacionales deben utilizar eTranslation (el sistema de traducción automática de la Comisión) u otro tipo de traducción automática, cuando proceda.
31. Las autoridades nacionales deben minimizar, en la medida de lo posible, los requisitos relativos a la presentación de traducciones de los documentos por parte de los nacionales de terceros países; por ejemplo, no pidiendo a los solicitantes que faciliten traducciones de los idiomas cubiertos por la herramienta eTranslation.

### *Autenticación*

32. Los Estados miembros deben tratar de crear la confianza necesaria para verificar eficazmente la autenticidad, la validez, el nivel y los resultados del aprendizaje, según proceda, de las cualificaciones de terceros países, en particular mediante la cooperación con estos y el desarrollo de conocimientos sobre los sistemas de cualificaciones de los terceros países.

33. En caso de incertidumbre o duda, las autoridades nacionales deben verificar la autenticidad de los documentos siempre que sea posible; por ejemplo, poniéndose en contacto con las autoridades de los terceros países, en lugar de exigir al solicitante que aporte pruebas adicionales. Las autoridades nacionales no deben imponer a los solicitantes cargas o gastos excesivos derivados de la certificación de documentos o la demostración, de cualquier otra forma, de la autenticidad de estos.
34. Las autoridades nacionales deben velar por que los beneficiarios o solicitantes de protección internacional, así como las personas con necesidad de protección internacional que se encuentren en terceros países y puedan beneficiarse de vías laborales complementarias y que no sean capaces de documentar adecuadamente sus cualificaciones, puedan acceder a la evaluación de estas, cuando proceda, por parte de las autoridades nacionales a efectos de buscar empleo o acceder al aprendizaje.
35. Las autoridades nacionales deben velar por que los plazos de tramitación se reduzcan sustancialmente cuando los documentos se presenten en forma de credenciales digitales con firma digital fiable (similar al nivel de autenticidad que ofrece la infraestructura de credenciales digitales europeas), ya que, en tales casos, la autenticidad puede verificarse instantáneamente.

#### *Costes*

36. Las autoridades nacionales deben publicar información transparente sobre cualquier coste asociado a los procedimientos de reconocimiento y garantizar que los costes aplicados no superen el coste real del procedimiento y sean comparables, en circunstancias similares, a los costes aplicados a los ciudadanos de la Unión. Se anima a los Estados miembros a reducir o eliminar los costes, como las tasas de solicitud, cuando sea posible para los beneficiarios o solicitantes de protección internacional, así como para las personas con necesidad de protección internacional que se encuentren en terceros países y puedan beneficiarse de vías laborales complementarias.

#### *Tramitación de las solicitudes*

37. Las autoridades nacionales deben garantizar que los nacionales de terceros países:
  - a) tengan acceso a herramientas en línea pertinentes similares a las que tienen a su disposición los ciudadanos de la Unión para presentar y tramitar las solicitudes de reconocimiento;
  - b) obtengan acuses de recibo instantáneos tras presentar las solicitudes de reconocimiento en línea;
  - c) obtengan un acuse de recibo cuando la solicitud esté completa o una notificación cuando falte cualquier documento en un plazo razonable que no debe superar los 15 días naturales a partir de la presentación de la solicitud de reconocimiento.

### CAPÍTULO IV

#### RECONOCIMIENTO DE LAS CUALIFICACIONES PROFESIONALES

Las recomendaciones del presente capítulo se aplican a las autoridades competentes responsables del reconocimiento de las capacidades y cualificaciones de los nacionales de terceros países para dar acceso a una profesión regulada en un Estado miembro, con arreglo al punto 5, letra a), de la presente Recomendación.

38. Los Estados miembros deben facilitar el reconocimiento de las cualificaciones profesionales de los nacionales de terceros países simplificando los procesos y poniéndolos más en consonancia con los procesos establecidos en la Directiva 2005/36/CE.

#### **Documentos y trámites**

39. Las autoridades competentes deben solicitar a los nacionales de terceros países un número similar y unos tipos de documentos similares a los exigidos a los ciudadanos de la Unión, en apoyo de las solicitudes de autorización de acceso a una profesión regulada, de conformidad con el artículo 50, apartado 1, y el anexo VII de la Directiva 2005/36/CE.
40. El reconocimiento de las cualificaciones profesionales no debe supeditarse a los conocimientos lingüísticos, a menos que estos formen parte de las cualificaciones (logopedas, profesores de idiomas, etc.). Los requisitos lingüísticos para el ejercicio de la profesión regulada en el Estado miembro de acogida no deben exceder de lo necesario y proporcionado.

### Decisiones de reconocimiento

41. Las autoridades competentes deben:
- a) basar su evaluación de las solicitudes presentadas por nacionales de terceros países en disposiciones equivalentes a las del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2005/36/CE;
  - b) considerar los títulos de formación expedidos por un tercer país como títulos de formación si el nacional de dicho tercer país tiene tres años de experiencia profesional en la profesión en cuestión en otro Estado miembro que haya reconocido previamente la cualificación de ese tercer país, sobre la base del artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2005/36/CE;
  - c) aplicar medidas compensatorias únicamente en situaciones equivalentes a las establecidas en el artículo 14 de la Directiva 2005/36/CE;
  - d) velar por que se brinde a los nacionales de terceros países la posibilidad de elegir entre un período de prácticas y una prueba de aptitud, tal como ocurriría con arreglo al artículo 14 de la Directiva 2005/36/CE;
  - e) considerar la información contenida en decisiones de reconocimiento anteriores tomadas por otros Estados miembros, cuando estén disponibles, para permitir un reconocimiento más rápido de la cualificación profesional del solicitante;
  - f) completar el procedimiento de reconocimiento de la autorización de acceso a una profesión regulada lo más rápidamente posible, de manera que pueda tomarse una decisión debidamente motivada en un plazo razonable, que no debe superar los dos meses a partir de la fecha de presentación de una solicitud completa.

### Profesiones reguladas prioritarias

42. Los Estados miembros deben hacer el mejor uso posible de la información estratégica sobre capacidades relativa a la escasez de mano de obra y capacidades disponible en fuentes nacionales y de la Unión, y exigir a sus autoridades competentes que informen sobre las previsiones en materia de escasez de mano de obra en las profesiones reguladas de su competencia. Los Estados miembros deben utilizar estos datos para planificar la mano de obra, con el fin de determinar las profesiones reguladas prioritarias para atraer a nacionales de terceros países, los terceros países para posibles asociaciones y cualquier adaptación de los procedimientos de reconocimiento de las capacidades y cualificaciones.
43. Las autoridades competentes deben recurrir a decisiones previas o desarrollar conocimientos sobre las cualificaciones de terceros países pertinentes para las profesiones reguladas prioritarias, con el fin de:
- a) establecer flujos de trabajo «acelerados» (por ejemplo, recurriendo a personal adicional), para responder a una prioridad nueva o urgente de reconocimiento;
  - b) reducir al mínimo los plazos de tramitación, de manera que pueda tomarse una decisión debidamente motivada en las cuatro semanas siguientes a la fecha de presentación de una solicitud completa;
  - c) reducir al mínimo los requisitos relativos a las solicitudes de reconocimiento;
  - d) detectar diferencias sustanciales en materia de educación y formación con los terceros países pertinentes, con el fin de crear cursos puente a medida para los nacionales de terceros países.
44. En el caso de las profesiones reguladas prioritarias, las autoridades competentes deben explorar mecanismos que ofrezcan a los nacionales de terceros países un acceso más rápido a la práctica tras presentar su solicitud de reconocimiento y mientras esté pendiente el procedimiento de examen de la solicitud, en particular:
- a) oportunidades de empleo temporal, bajo supervisión organizada en consonancia con las prácticas nacionales para la profesión;
  - b) oportunidades de empleo temporal, acompañadas de formación y evaluación;
  - c) acceso a puestos de nivel asistencial relacionados con la profesión que ofrezcan la oportunidad de avanzar hacia el pleno acceso al ejercicio de la profesión tras una decisión de reconocimiento positiva.

45. Las autoridades competentes deben ofrecer formación lingüística a los nacionales de terceros países, con el fin de facilitar su acceso al ejercicio de la profesión regulada prioritaria en los casos en que cumplan todos los requisitos de reconocimiento.

#### CAPÍTULO V

##### RECONOCIMIENTO DE LAS CAPACIDADES Y CUALIFICACIONES PARA LA MIGRACIÓN LABORAL

Las recomendaciones del presente capítulo se aplican a las autoridades nacionales que participan en los procedimientos de migración laboral contemplados en el apartado 5, letra c), de la presente Recomendación.

46. Las autoridades nacionales que participan en el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones, la migración y el empleo deben cooperar estrechamente para racionalizar los procesos de migración laboral, al tiempo que tienen en cuenta las opiniones de los interlocutores sociales y la industria, en particular las pymes.
47. Los Estados miembros deben comunicar claramente cuándo es necesario el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones en el marco de procesos, como los sistemas basados en puntos, para obtener un visado o un permiso de trabajo y residencia en su territorio.
48. Los Estados miembros deben facilitar el reconocimiento temprano de las capacidades y cualificaciones, cuando sea necesario, en el marco de las evaluaciones previas a la salida del país de origen, de manera que los nacionales de terceros países puedan acceder al mercado de trabajo sin demoras innecesarias.
49. Las autoridades nacionales deben seguir un enfoque en el que primen las capacidades, para atenuar el riesgo de sobrecualificación en el contexto de la migración laboral. Los procedimientos deben dar prioridad a la evaluación de las capacidades y experiencias, con el fin de determinar el pleno potencial de los nacionales de terceros países y contribuir a su integración en el mercado de trabajo, en puestos que se correspondan con sus capacidades. Las autoridades nacionales deben evitar basar las evaluaciones únicamente en las cualificaciones.

#### CAPÍTULO VI

##### DISPOSICIONES FINALES

###### Garantía de igualdad de trato

50. Los Estados miembros deben garantizar que el trato que reciban los ciudadanos de la Unión con cualificaciones obtenidas en la Unión o en un tercer país no sea menos favorable que el dispensado a los nacionales de terceros países con las mismas cualificaciones.
51. Los Estados miembros deben velar por que las cualificaciones obtenidas en la Unión se beneficien del mismo reconocimiento, tanto si sus titulares son ciudadanos de la Unión como nacionales de terceros países.
52. Los Estados miembros deben hacer uso de la discrecionalidad de que disponen para simplificar y acelerar los procedimientos nacionales de reconocimiento de las cualificaciones. Cuando en un Estado miembro los procedimientos sean más flexibles que los establecidos en la Directiva 2005/36/CE, dicho Estado miembro debe considerar si es posible adoptar un enfoque igualmente flexible en relación con el reconocimiento de las cualificaciones obtenidas en un tercer país.

###### Apoyo de la Comisión

53. La Comisión facilitará el intercambio de información y la cooperación entre Estados miembros en relación con el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones de los nacionales de terceros países, en particular mediante el aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas, y facilitando la cooperación entre los Estados miembros, los interlocutores sociales, las partes interesadas, las autoridades responsables del reconocimiento y las organizaciones internacionales. La Comisión organizará reuniones en el seno del Grupo de Coordinadores para el Reconocimiento de las Cualificaciones Profesionales y otros entornos pertinentes, como el Grupo Consultivo para el Marco Europeo de Cualificaciones, la Plataforma de Migración Laboral, la Red Europea de Integración, el Grupo Director de la Reserva de Talentos de la UE, así como la Red Europea de Centros Nacionales de Información y la Red de Centros Nacionales de Información sobre el Reconocimiento Académico (redes ENIC-NARIC).
54. La Comisión invitará a los Estados miembros a informar sobre las iniciativas, reformas, buenas prácticas y estadísticas nacionales sobre el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones de los nacionales de terceros países.

55. La Comisión puede proporcionar a los Estados miembros, a petición de estos, apoyo y conocimientos especializados a medida a través de su Instrumento de Apoyo Técnico, con el fin de reformar los sistemas nacionales y facilitar los procesos de reconocimiento de las capacidades y cualificaciones de los nacionales de terceros países.
56. La Comisión trabajará para mejorar la transparencia de los procesos de reconocimiento y el acceso a estos:
- animando y ayudando a los Estados miembros a crear bases de datos semánticamente interoperables sobre procesos y decisiones de reconocimiento que puedan generar declaraciones de comparabilidad;
  - manteniendo su apoyo a las redes ENIC-NARIC y animando a los Estados miembros a considerar la posibilidad de ampliar las competencias de las redes NARIC para que abarquen las cualificaciones de la educación y formación profesionales;
  - ayudando a los Estados miembros a incluir en la base de datos de profesiones reguladas información sobre las autoridades competentes de los Estados miembros responsables del reconocimiento de las cualificaciones de las que son titulares nacionales de terceros países y que dan acceso a profesiones reguladas;
  - facilitando el acceso a la información en línea para ayudar a los nacionales de terceros países a comprender los requisitos relativos al reconocimiento de las capacidades y cualificaciones en la Unión.
57. La Comisión utilizará las herramientas de la Unión para promover la comprensión de las capacidades y cualificaciones adquiridas en terceros países prioritarios que sean pertinentes para hacer frente a la escasez del mercado de trabajo de la Unión. La Comisión:
- trabjará con la Fundación Europea de Formación, las redes ENIC-NARIC, el Registro Europeo de Agencias de Garantía de la Calidad de la Educación Superior, los Estados miembros y los terceros países para elaborar orientaciones sobre los marcos de cualificaciones de terceros países y las cualificaciones específicas, comparando el Marco Europeo de Cualificaciones con los marcos nacionales de cualificaciones y realizando evaluaciones específicas de las prácticas de terceros países en materia de acreditación y aseguramiento de la calidad;
  - garantizará que la plataforma Europass incluya información actualizada sobre las prácticas de reconocimiento y la legislación pertinente en terceros países, en consonancia con el artículo 3, apartado 2, letra d), de la Decisión (UE) 2018/646;
  - estudiará la viabilidad de crear nuevos centros de recursos en línea con información sobre capacidades y cualificaciones, basándose en el centro de recursos centrado en Ucrania;
  - estudiará la viabilidad de desarrollar una herramienta a nivel de la Unión capaz de generar declaraciones de comparabilidad basadas en una plantilla armonizada para cualificaciones específicas de terceros países que abarquen varios Estados miembros;
  - traducirá herramientas que faciliten la evaluación de las capacidades de los nacionales de terceros países (por ejemplo, Europass o la herramienta de la UE para crear el perfil de capacidades de nacionales de terceros países) a los idiomas de determinados terceros países.

Hecho en Bruselas, el 15 de noviembre de 2023.

*Por la Comisión*  
Thierry BRETON  
*Miembro de la Comisión*