

EL RECONOCIMIENTO DE CUALIFICACIONES PROFESIONALES, UN PASO MÁS HACIA LA LIBERALIZACIÓN

Eva M^a ARES ÁLVAREZ
Universidad de Valladolid

1. Introducción

El ejercicio de una profesión se caracteriza por el alto nivel de regulación, bien a través de la regulación estatal o bien a través de la regulación establecida por los cuerpos profesionales. Estas regulaciones pueden constituir barreras a la libre circulación de los profesionales, impidiendo la consecución del objetivo comunitario del mercado interior (art. 3.1.c TCE). Así uno de los mayores obstáculos que pueden encontrarse las personas que quieren trabajar o aprender en otro estado miembro de la Unión Europea, o incluso que quieran moverse dentro de las diferentes partes del mercado laboral, es que su cualificación profesional y experiencia puedan no ser reconocidos. Esto es aún más complicado dada la proliferación de cualificaciones profesionales en todo el mundo, la diversidad de distintos sistemas de títulos nacionales, la divergencia en las estructuras de educación y formación de los estados y los constantes cambios introducidos en estos sistemas. Con el fin de eliminar estas barreras la Unión Europea ha introducido a través del derecho secundario el mutuo reconocimiento de cualificaciones profesionales, por medio del cual los Estados miembros reconocerán las cualificaciones profesionales obtenidas en los otros Estados miembros. Este derecho secundario se ha ido formando a través de un grupo de directivas que regulan las profesiones liberales, regulando específicamente los derechos de los ciudadanos individuales en el campo de los títulos, diplomas o certificados y facilitando la libre circulación de profesionales en el ámbito de la Unión Europea, eliminando las restricciones nacionales a la competencia y favoreciendo el establecimiento de políticas comunes en este campo. No obstante, teniendo en cuenta la reciente ampliación comunitaria y las deficiencias que planteaba la existencia de divergentes directivas comunitarias reguladoras de la materia, este grupo de directivas ha sido recientemente reemplazado por una directiva única que regula el reconocimiento de las cualificaciones profesionales, la Directiva 2005/36/CE¹.

Teniendo en cuenta todos estos elementos, el objetivo de este artículo es analizar el actual sistema del reconocimiento. Por ello, este trabajo está básicamente organizado en dos partes; la primera es una parte general que analiza el principio del mutuo reconocimiento para entender con posterioridad el sentido del sistema del mutuo reconocimiento de cualificaciones profesionales. En esta parte “las viejas

¹ Sobre la nueva Directiva 2005/36 vid. III. C. *post*.

directivas” y la “nueva Directiva” serán analizadas con los cambios que esta última ha introducido y bajo el enfoque de la jurisprudencia del TJCE. La segunda parte es una parte específica sobre cuestiones concretas relacionadas con el sistema general de reconocimiento de profesiones liberales, en particular problemas referentes a la situación de los abogados analizada bajo el marco normativo de la nueva Directiva, al requerimiento lingüístico, y a la formación o educación recibida fuera de la Unión Europea.

2. Principio de mutuo reconocimiento

Para analizar el sistema del mutuo reconocimiento de títulos profesionales es necesario conceptuar primero el principio del mutuo reconocimiento para explicar después su procedimiento de aplicación y evolución en el contexto europeo.

2.1. Concepto de mutuo reconocimiento

El Mutuo reconocimiento es un principio que puede ser aplicado tanto a bienes y servicios en general, como a servicios profesionales en particular. Formalmente, el mutuo reconocimiento puede ser definido como una norma contractual entre gobiernos -o entre instituciones con autoridad delegada- encomendando la transferencia de la autoridad reguladora del Estado anfitrión o jurisdicción (Estado de acogida) donde una transacción tiene lugar, al Estado o jurisdicción (Estado de origen) en el cual tiene su origen un producto, una persona un servicio o una empresa². Esto a su vez implica el principio general de que si un profesional puede operar, un producto ser vendido o un servicio ser ofrecido legalmente en un Estado o jurisdicción sin restricción alguna, ellos también pueden operar, ser vendidos u ofrecidos libremente en cualquier otro Estado o jurisdicción participante de la norma contractual, sin tener que cumplir con las regulaciones exigidas en estos Estados o jurisdicciones. En este sentido, el principio de mutuo reconocimiento significa: la recíproca y simultánea “equivalencia”, “compatibilidad” o al menos “aceptabilidad” del sistema homólogo regulador³. Consecuentemente un Acuerdo de Mutuo Reconocimiento (AMR) es aquel en el cual las respectivas autoridades reguladoras aceptan, en todo o en parte, las autorizaciones obtenidas en el territorio de la otra parte o partes del acuerdo, en garantía de su propia autorización (Kalypso, 2001).

El mutuo reconocimiento teóricamente cubre todos los elementos de las calificaciones profesionales: la educación profesional reconocida por diploma, la experiencia profesional y los requerimientos de licencias o certificados incluyendo exámenes y participaciones en asociaciones profesionales. En general, implica la aceptación de las necesarias calificaciones y títulos profesionales de una persona para ejercer una actividad profesional (diploma académico, prácticas de formación, experiencia profesional, exámenes de estado, ausencia de situación de insolvencia o de

² Las jurisdicciones son generalmente los estados soberanos pero también pueden ser las unidades subnacionales de entidades federales

³ Sobre el mutuo reconocimiento vid. Clarke (1996) Aharoni (1993), Kalypso (1997) and Shaffer, (2002).

antecedentes penales) (Comisión Europea, 2004) y ello permite a los beneficiarios acceder, en el Estado miembro de acogida, a la profesión para la que está cualificada y ejercerla con los mismos derechos que los nacionales cuando se trata de una profesión regulada⁴ en ese Estado miembro (Kennie, 2000).

2.2. Reglas y procedimientos del mutuo reconocimiento

La aplicación del principio de mutuo reconocimiento entre diferentes Estados a veces esta sometida a un conjunto de normas y procedimientos (“Sistema General”), y en otras ocasiones el principio es aplicado automáticamente (“Sistema de reconocimiento automático”). En el primer caso el reconocimiento está sometido a un sistema regulador integrado por un conjunto de normas y procedimientos referentes al reconocimiento del título profesional que el individuo tiene que cumplir para la obtención de dicho reconocimiento. No obstante, cuando no haya exacta correspondencia entre el título requerido en el Estado de origen y el de acogida se aplica una medida compensatoria, como la realización de un examen de aptitud, por medio de la cual las instituciones certifican dicho reconocimiento. En el segundo caso el grado de automaticidad del reconocimiento está basado en un “test de equivalencia de unos mínimos requisitos” entre los sistemas nacionales, por ejemplo a través de un “sistema de licencias o diplomas internacionales” sin necesidad de cumplir otros requisitos adicionales impuestos por las autoridades nacionales (Australian Government, 1995). De este modo el estado de origen sólo es requerido para notificar directamente ante las autoridades del Estado de acogida que la persona en cuestión tiene el diploma o el título legal requerido y por ello tiene la autorización necesaria para poder trabajar en ese territorio, atestiguando ante dichas autoridades la validez del diploma obtenido en el Estado de origen. El Estado de acogida toma en cuenta el título obtenido en el Estado de origen y se le reconoce a esa persona el reconocimiento del mismo. Pero la pregunta es, ¿cuál es el enfoque mantenido por la Unión Europea? El actual enfoque de la Unión Europea está basado en un reconocimiento “semi-automático” (De Cockborne, 1985), en el que ambos sistemas de reconocimiento son objeto de regulación.

3. Evolución en el contexto europeo

3.1. El enfoque de “armonización”: Directivas sectoriales

El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (en adelante TCE) reconoce a través del art. 3.1.c TCE) la libre circulación de los profesionales en el mercado interior, la cual es complementada con el reconocimiento de la libertad de establecimiento (art. 43-48 TCE) y de libre prestación de servicios dentro de la Comunidad (art. 49-55 TCE)⁵. Como consecuencia de estas libertades, el reconocimiento de la libre circulación de los profesionales supuso un incremento sustancial de la compe-

⁴ La profesión regulada es aquella que requiere la posesión de un diploma, certificado u otro título para ejercer una actividad profesional (Vid III. B. a *post.*)

⁵ Sobre la libre circulación de profesionales, vid. Vara de Paz (1981)

tencia en la prestación de servicios profesionales en el mercado interior, puesto que los profesionales podían circular libremente en cualquiera de los Estados miembros con el fin de ejercer su actividad profesional. No obstante, en la práctica el ejercicio de esta libertad ha sido notoriamente obstaculizado a través de la existencia de barreras de acceso al libre ejercicio de la actividad profesional, tales como la exigencia de requisitos de nacionalidad o domicilio en el Estado de acogida, o como la coexistencia de divergentes condiciones de acceso y de ejercicio de las actividades profesionales reconocidas entre los Estados miembros⁶. Por ello, el art. 47 TCE estableció que “(...) el Consejo adoptará directivas para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos”, y “(...) para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso y ejercicio de las actividades no asalariadas” (art. 47.1 y 2 del TCE).

No obstante, a pesar de la regulación comunitaria, la libre circulación de profesionales, en particular en lo referente al derecho de establecimiento, continuó siendo obstaculizado por la diversidad de condiciones de acceso y de ejercicio de las actividades profesionales establecidas por los Estados miembros. Con la intención de eliminar estas restricciones, el 18 de diciembre de 1961 el Consejo aprobó un programa general para la supresión de restricciones a la libertad de establecimiento, enfocado principalmente en específicos sectores del ejercicio profesional⁷. En el marco de este programa el Consejo aprobó una serie de directivas referentes al mutuo reconocimiento automático de títulos profesionales en una veintena de profesiones, por ejemplo la Directiva 77/249/CEE para facilitar el ejercicio activo de la libre prestación de servicios por abogados, o las Directivas 75/362/CEE, 81/1057/CEE y 82/76/CEE, relativas al mutuo reconocimiento de diplomas, certificados y títulos de los doctores⁸. Para cada profesión dichas directivas fijaron con gran precisión requisitos de formación los cuales tienen que ser respetados en cada Estado miembro. Cuando tales condiciones son cumplidas, el principio de mutuo reconocimiento garantizaría un incondicional acceso en el Estado de acogida para el ejercicio de dicha actividad profesional en cuestión, es decir, sería un mutuo reconocimiento “automático”. Ello fue denominado como el enfoque de “armonización” o de “coordinación” dirigido a la obtención de un acuerdo entre todos los Estados miembros sobre un mínimo estándar de formación y educación exigido para el reconocimiento del título en ese campo.

3.1.1. *Jurisprudencia del TJCE: Asunto 2/74 Reyners, Asunto 33/74 Binsbergen y Asunto 71/76 Thieffry*

No obstante, a mediados de los setenta y antes de la adopción de Directivas por el Consejo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante TJCE) tuvo un papel importante en este contexto. En varios casos

⁶Sobre la evolución en el contexto europeo e internacional, vid. Vázquez (2002) y Kalypso (1997)

⁷Sobre la armonización legislativa y el mutuo reconocimiento de títulos, vid. Craig y de Búrca (2003)

⁸Sobre la interpretación de provisiones de estas directivas sobre el reconocimiento de doctores, vid. los asuntos del TJCE, caso *Carbonari v. Università degli Studi di Bologna* y caso *Gozza v. Università degli Studi di Padova*.

el TJCE argumentó que incluso en la ausencia de Directivas y en los casos donde la restricción estuviera basada en la adecuación de títulos, el art. 52 (actual 43 TCE) podría ser invocado directamente.

El primer caso referente a la libertad de establecimiento fue el caso *Reyners*. Reyners era un ciudadano holandés quien, a pesar de haber obtenido el título de abogado belga, el Estado le rehusó el derecho a ejercer en Bélgica por no ser ciudadano de este país, conforme a un Real Decreto de 24 de agosto de 1972 relativo al título y al ejercicio de la profesión de abogado (Moniteur belge 1970, p. 9060). El Consejo de Estado inquirió si el artículo 52 (actual 43 TCE) es, después de la conclusión del período transitorio, una “disposición directamente aplicable” a pesar de la ausencia de directivas prescritas en los art. 54.1 (actual 44.1 TCE) y 57.1 (actual 47.1 TCE). El TJCE sostuvo que en ausencia de armonización legislativa sobre títulos profesionales el art. 52 (actual 43 TCE) podía ser aplicado a un nacional comunitario que busca practicar el ejercicio de la profesión en otro Estado miembro.

El segundo caso importante fue el caso *Van Binsbergen*. En este caso se impedía el ejercicio de la abogacía a un abogado holandés por trasladar su residencia de un Estado miembro donde estaba colegiado a otro donde no lo estaba. En ambas sentencias en los asuntos *Reyners* y *Binsbergen*, el TJCE señaló expresamente que, con independencia de normas de derecho derivado en desarrollo del Tratado, éste posee efecto directo cuando reconoce a los profesionales un derecho a establecerse y a prestar sus servicios en cualquiera de los Estados miembros en las mismas condiciones que los Estados de acogida, sin que se les pueda exigir poseer la nacionalidad y el domicilio de este último Estado. En aplicación de estos derechos, el Tribunal declaró en el caso *Reyners* la invalidez de las normas nacionales que impusieran a los profesionales de otros Estados miembros poseer la nacionalidad del Estado de acogida como requisito de acceso a la profesión en dicho Estado; y en el caso *Binsbergen*, la incompatibilidad con el derecho comunitario de las normas nacionales consistentes en imponer la residencia en el Estado de acogida a los profesionales nacionales de tal Estado y habilitados para la profesión de acuerdo con la disciplina de este Estado, pero con residencia en otro. En ambos casos la efectividad del art. 52 (actual 43 TCE) fue reforzada, incluso a pesar de que la necesaria legislación prevista por el Tratado no había sido todavía adoptada⁹ a causa del lento proceso legislativo en el Consejo, y en particular debido a la fuerte oposición de los Estados miembros al proceso de liberalización de los profesionales no nacionales, especialmente referido a la profesión legal.

Otro importante caso en la materia fue el caso *Thieffry* referente a un nacional belga que obtuvo un doctorado en derecho en Bélgica y ejerció como abogado algunos años en Bruselas. Posteriormente obtuvo el reconocimiento de su título como equivalente al título en derecho francés por parte de la universidad francesa, por medio del cual obtuvo un certificado de aptitud para la profesión de abogado en Francia. No obstante, se le fue rehusada la admisión a la fase de formación como

⁹ La primera Directiva sectorial sobre abogados fue adoptada en 1977, la Directiva 77/249/CEE dirigida a facilitar el efectivo ejercicio de los abogados en la libertad de prestación de servicios. (Vid IV, A. *post*)

abogado en el colegio de abogados en París sobre la base de la carencia de obtención del título universitario en derecho francés. El TJCE sostuvo que:

«...una persona sujeta a derecho comunitario no se le puede denegar el beneficio práctico de esa libertad solamente por el hecho de que para una particular profesión, las directivas previstas en el art. 57 del Tratado no hayan sido todavía adoptadas» (§ 17).

El hecho de exigir el diploma nacional prescrito por la legislación del Estado de establecimiento, aunque el título obtenido por la persona en su país de origen haya sido reconocido como un equivalente título y haya sido permitido para realizar el examen especial para ejercitar la profesión de abogado, constituye, incluso en la ausencia de directivas previstas para ello en el art. 57 (actual 47 TCE), una restricción incompatible con el art. 52 (actual 43 TCE).

En todos estos casos el TJCE sostuvo el efecto directo del art. 52 (actual 43 TCE), pero también reconoció que:

« Las directivas preservan un importante alcance en la esfera de medidas dirigidas a hacer más fácil el efectivo ejercicio del derecho de libertad de establecimiento» (§ 31 del caso *Reyners*).

Por esta razón, la jurisprudencia del TJCE a mediados de los setenta promovió también el enfoque de “armonización” o “coordinación” para obtener acuerdo de todos los Estados miembros sobre un mínimo estándar de formación con el fin de obtener el reconocimiento de un título en específicos sectores de la vida profesional, y ello quedó reflejado en una serie de Directivas Sectoriales que han regulado el ejercicio profesional de médico, enfermero responsable de cuidados generales, odontólogo, veterinario, matrona o asistente obstétrico, farmacéutico y arquitecto. En este caso, se aplican las denominadas directivas de “reconocimiento automático” porque establecen el reconocimiento automático de diplomas, certificados y otros títulos en las profesiones mencionadas, en la medida en que los mismos cumplan el mínimo de las condiciones necesarias de formación impuestas por la legislación comunitaria.

3.2. El enfoque del “mutuo reconocimiento”: el sistema general para el reconocimiento de títulos de formaciones profesionales

No obstante, el sistema de reconocimiento automático de títulos no era posible en todas las profesiones, puesto que en muchas de ellas la educación o formación adquirida en el Estado de origen era muy diferente de la exigida en el Estado de acogida, por ello se fue avanzando en el enfoque del “mutuo reconocimiento” a través de un sistema general de reconocimiento de títulos de formaciones profesionales entre Estados miembros.

El primer caso hacia un sistema de mutuo reconocimiento de títulos fue en 1974, cuando el Consejo adoptó una resolución vinculante sobre el mutuo reconocimiento de títulos diplomas, certificados y otros títulos. En esta resolución el Consejo expresó el deseo de que el futuro trabajo dirigido a obtener el mutuo reconocimiento de diplomas, certificados y otros títulos por los Estados fuera guiado por el

deseo de un enfoque flexible y de calidad, a pesar de las divergencias existentes entre los Estados miembros, con la necesaria coordinación sobre las condiciones de acceso a la profesión¹⁰.

Importantes asuntos en la evolución de este enfoque fueron los casos *Vlassopoulou y Heylens (UNETEC v.)*, enjuiciados ambos con anterioridad a la adopción e implementación de la Directiva 89/48 sobre el reconocimiento de títulos de enseñanza superior, motivo por el cual dicha Directiva no fue aplicable. No obstante, a pesar de ello, en ambos casos la interpretación del art. 52 (actual 43 TCE) fue muy cercana a la posición adoptada posteriormente en el derecho secundario adoptado como desarrollo de la aplicación del Tratado. El efecto reconocido en el art. 52 (actual 43 TCE) fue que un Estado miembro no podía simplemente negar a alguien la entrada en su territorio para ejercer una profesión o realizar un negocio específico simplemente alegando que la persona en cuestión carece del necesario título nacional para ello, incluso a pesar de la existencia de reconocimiento nacional de la equivalencia del título no nacional (Vid. III, B. e *post.*).

Por ello, la jurisprudencia del TJCE fue también relevante para la implementación del sistema general para el reconocimiento de títulos de formaciones profesionales, el cual se ha ido estableciendo a través de la adopción de una serie de Directivas que expongo a continuación.

3.2.1. Directiva 89/48/CEE relativa a un Sistema General de Reconocimiento de los Títulos de Enseñanza Superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años

En 1984, en la cumbre del Consejo de Europa en Fontainebleau, se inició el principio del movimiento desde enfoque de armonización hasta el del mutuo reconocimiento, y cinco años más tarde fue adoptada la primera Directiva sobre mutuo reconocimiento, la Directiva 89/48/CEE de 21 de diciembre de 1988 relativa a un “sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años”¹¹. Esta Directiva estableció un nuevo sistema aplicable a todas las “profesiones reguladas para las cuales es requerido una formación universitaria mínima de tres años y que no están reguladas por una específica directiva. Las profesiones reguladas son aquellas que tienen el requerimiento legal de tener un diploma, certificado u otro título para ejercer una concreta actividad profesional. En este caso, la falta del correspondiente título constituye un impedimento legal para el acceso a la profesión¹².

Conforme a esta Directiva, un Estado miembro que regula una profesión debe reconocer las calificaciones profesionales obtenidas en otros Estados miembros y permitir a sus titulares el ejercicio de su profesión en las mismas condiciones que

¹⁰ Resolución del Consejo de 6 de Junio de 1974 sobre el mutuo reconocimiento de diplomas, certificados y otros títulos, DO N° C 98/1.

¹¹ DO N° L 19 de 24/01/1989, p. 0016-0023. Vid. Carneluti (1991).

¹² Para la definición comunitaria de “profesión regulada” vid. caso *Teresa Fernández de Bobadilla v. Museo Nacional del Prado*.

las aplicadas a sus nacionales. El reconocimiento está basado en el principio de mutua confianza. Las autoridades competentes no pueden rehusarles el ejercicio de la profesión alegando motivos de inadecuada calificación si la persona satisface las necesarias condiciones para ello, es decir al menos tres años de educación superior obtenida en la Unión Europea y en su caso, tener certificada experiencia profesional en el Estado miembro que ha reconocido el título. Cuando haya diferencias sustanciales entre los Estados miembros en cuanto al sistema de educación y formación adquirido y exigido, o en cuanto a la estructura de ejercer una profesión debido por ejemplo a que la profesión en el Estado de acogida comprende una formación específica no requerida para el ejercicio de la profesión en el Estado miembro de origen, donde el título fue obtenido, las Directivas prevén mecanismos de compensación que deberá efectuar el migrante. Estos mecanismos de compensación pueden adoptar la forma del cumplimiento de un período complementario de adaptación exigido antes de establecerse en el Estado miembro de acogida, a través de la realización de un período de prácticas controladas, o la realización de una prueba de aptitud para valorar las capacidades formativas y las posibilidades de reconocimiento¹³.

3.2.2. Directiva 92/51/CEE relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales que completa la Directiva 89/48/CEE

La Directiva 89/48 fue completada con la Directiva 92/51/CEE de 18 de junio de 1992 relativa a “un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales que completa la Directiva 89/48/CEE”¹⁴. Dicha Directiva siguió el mismo enfoque que el sistema de reconocimiento establecido en la primera Directiva, pero completa a la anterior en el sentido que extiende el reconocimiento a otros diplomas, certificados y títulos que no sean los de enseñanza superior de ciclo largo, abarcando niveles de formación no cubiertos por el sistema general inicial, como las formaciones en la enseñanza postsecundaria y formaciones asimiladas a ésta, así como el nivel de formación correspondiente a la enseñanza secundaria de corta o larga duración, completada en su caso por una formación o ejercicio profesional. La Directiva establece, además del procedimiento para el reconocimiento de las formaciones adquiridas mediante enseñanza regulada, un procedimiento para el reconocimiento de la autoformación adquirida mediante experiencia profesional.

3.2.3. Directiva 99/42/CE por la que se establece un mecanismo de reconocimiento de títulos para la artesanía, el comercio y algunos servicios

Una tercera directiva general fue la Directiva 99/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de junio de 1999, por la que se establece “un mecanismo para el reconocimiento de títulos respecto de las actividades profesionales a que se refieren las Directivas de liberalización y de medidas transitorias, y por la que se

¹³ El Estado miembro de acogida debe permitir al solicitante la elección entre los dos métodos de compensación. No obstante, en el caso de las profesiones legales esta posibilidad de elección es otorgada al Estado de acogida.

¹⁴ DO N° L 209 de 24/07/1992, p. 0025-0045.

completa el sistema general de reconocimiento de títulos”¹⁵. Esta Directiva complementa el sistema general aplicando el reconocimiento a algunas actividades profesionales no reconocidas por las otras directivas, como las del sector textil, de la confección, el cuero, la madera etc... La Directiva usa un enfoque similar a las otras directivas en cuanto al mutuo reconocimiento, pero introduce el reconocimiento de cualificaciones en base a la experiencia profesional adquirida en otros Estado miembro cuando el acceso a una de las actividades cubiertas por la Directiva esté supeditado en un Estado miembro a la posesión de conocimientos y de aptitudes generales, comerciales o profesionales.

3.2.4. Directiva 2001/19/CE por la que se modifican las Directivas 89/48/CEE y 92/51/CEE relativas al sistema general de reconocimiento de las calificaciones profesionales

Las Directivas generales 89/48 y 92/51, así como un gran número de directivas sectoriales¹⁶ fueron modificadas por la Directiva general 2001/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2001, en el marco del Proyecto SLIM, de Simplificación de la Legislación de Mercado Interior (por eso es también denominada como la Directiva SLIM)¹⁷. La Directiva introdujo un número de cambios importantes, los más significativos son: la introducción en la Directiva 89/48 del concepto de “formación regulada”, el cual ya se encuentra en la Directiva 92/51 y cuya finalidad es obligar al Estado de acogida a tener en cuenta la formación recibida por el solicitante, aún en un Estado miembro en el que el ejercicio correspondiente no esté regulado. A través de esta nueva disposición se permite evitar que el Estado miembro de acogida exija dos años de experiencia profesional; verificar que el Estado miembro de acogida tenga en cuenta, durante el examen de una solicitud de reconocimiento de un título, la experiencia adquirida por el interesado tras la obtención de dicho título. El Estado de acogida ya no podrá exigir sistemáticamente medidas de compensación y deberá facilitar el procedimiento o suprimir dichas medidas; garantizar la seguridad jurídica en materia de reconocimiento de las formaciones realizadas por los nacionales comunitarios en terceros países¹⁸; y ampliar el procedimiento de reconocimiento automático, que ya se aplica a los médicos generalistas, a los demás médicos y a las profesiones de enfermería responsables de los cuidados generales, los dentistas, los veterinarios, las matronas y los farmacéuticos. La simplificación más importante se refiere a la puesta al día de las listas de títulos reconocidos a nivel europeo, ya que en adelante la Comisión podrá publicar periódicamente las listas de los títulos notificados por los Estados miembros. En general, esta Directiva ayuda a simplificar el procedimiento de coordinación bajo las directivas generales, incorporando algunos de los casos resueltos por el TJCE sobre el reconocimiento por un Estado miembro de títulos obtenidos en un tercer Estado y

¹⁵ DO n° L 201 de 31/07/1999, p. 0077-0093.

¹⁶ Directivas sectoriales relativas a las profesiones de enfermero responsable de cuidados generales, odontólogo, veterinario, matrona, arquitecto, farmacéutico y médico.

¹⁷ DO n° L 206 de 31/07/2001, p. 0001-0051.

¹⁸ Vid. Caso *Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*.

con experiencia en otro Estado miembro, estipulando derechos de apelación como también el periodo dentro del cual los Estados miembros deben decidir sobre la aplicación para el reconocimiento, y haciendo específicos cambios en algunas directivas sectoriales (Pellicer, 2001).

3.2.5. *Jurisprudencia del TJCE: Asunto 222/86 Heylen, Asunto 340/89 Vlassopoulou, Asunto 319/92 Haim, y Asunto 238/98 Hocsman*

Como he venido exponiendo a través de esta sección, la jurisprudencia del TJCE ha supuesto un elemento decisivo en la implementación y evolución del sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales, tal es el caso de los asuntos *Heylens*, *Vlassopoulou* (ambos resueltos antes de la adopción de la Directiva 89/48), *Haim* y *Hocsman*, que expongo a continuación.

Antes de la adopción de la Directiva del Consejo 89/48, el articulado del Tratado imponía específicas obligaciones a las autoridades nacionales de los Estados miembros, dirigidas a preservar la libre circulación de los trabajadores y la libertad de establecimiento, incluso en ausencia de legislación comunitaria que estableciera el reconocimiento de cualificaciones profesionales. Por ello en el Asunto *Heylens* (Caso *UNECTEF v. Heylens*), el cual se suscita en el marco de un proceso penal tras la denuncia interpuesta por UNECTEF (Union national des entraîneurs et cadres techniques professionnels de football) contra los dirigentes del club de fútbol (el "Lille Olympic Sporting Club") y contra el Sr. Heylens, nacional belga titular de un diploma belga de entrenador de fútbol que fue contratado en Francia (Lille) como entrenador, y cuya convalidación del diploma fue rechazada por decisión del miembro competente del gobierno francés por contravenir las disposiciones de la Ley francesa en cuanto a organización y a la promoción de actividades físicas y usurpación del título¹⁹, el TJCE dictaminó que:

« A falta de armonización de las condiciones de acceso a una profesión, los Estados miembros tienen derecho a definir los conocimientos y cualificación necesarios para el ejercicio de dicha profesión y a exigir la presentación de un diploma que certifique la posesión de estos conocimientos y cualificación » (§ 10).

No obstante:

« (...) el procedimiento de convalidación debe permitir a las autoridades nacionales obtener garantías objetivas de que el diploma extranjero certifica en su titular conocimientos y cualificaciones, si no idénticos, al menos equivalentes a los certificados por el diploma nacional. Esta apreciación de la equivalencia del diploma extranjero debe hacerse considerando exclusivamente el grado de conocimientos y cualificación que este diploma permita presumir en su titular, teniendo en cuenta el carácter y la duración de los estudios y de las prácticas cuyo cumplimiento certifica » (§ 13).

¹⁹ Ley francesa nº 84-610 de 16 de julio de 1984, relativa a la organización y a la promoción de actividades físicas y deportivas (JORF de 17.7.1984) y el artículo 259 del Código Penal francés relativo a la usurpación de título.

Esta es la línea de razonamiento seguida a su vez en el Asunto *Vlassopoulou*²⁰. Este asunto tuvo por objeto a una nacional griega, Sra. Vlassopoulou, que había obtenido su título de abogado en Grecia y estaba registrada en el colegio de abogados de Atenas, pero que además había obtenido un doctorado en derecho en Alemania (en Tübingen), por lo que había estado trabajando desde 1983 en un despacho de abogados en Alemania (en Mannheim) bajo la responsabilidad de una de sus colegas alemanas. En 1988 Sra. Vlassopoulou solicitó al Ministerio de justicia alemán la admisión en el colegio de abogados alemán, “Rechtsanwaltskammer”, como abogada alemana, “Rechtsanwältin”. El Ministerio rechazó su petición en base a que no tenía la cualificación legal necesaria acorde con la Regulación federal sobre la profesión de abogado, la cual es necesaria para poder ejercer como abogado en Alemania. Dicha cualificación se obtiene estudiando derecho en una universidad alemana, aprobando el primer examen de Estado y realizando después un período preparatorio de prácticas dirigido a superar el segundo examen de Estado. La Sra. Vlassopoulou no había realizado dichos exámenes de Estado y por ello carecía de la cualificación necesaria para ejercer en Alemania. En este caso, el TJCE, repitió lo que ya había dictaminado en el asunto *Reyners*, estableciendo que en ausencia de armonización de las condiciones de acceso a una particular profesión las autoridades nacionales deben considerar los títulos, diplomas y otros certificados que el solicitante ha adquirido para ejercer la misma profesión en otro Estado miembro, y debe comparar el conocimiento especializado y las habilidades certificadas por esos diplomas con aquellas requeridas por las normas nacionales (§ 9 y 16). En el asunto *Vlassopoulou*, la Directiva 89/48 no fue aplicada porque dicho asunto fue resuelto antes de consumirse el tiempo límite para la implementación de la Directiva, no obstante, las mismas consideraciones del TJCE son reflejadas en la Directiva.

Esta línea de razonamiento, en referencia a las cualificaciones obtenidas en otro Estado miembro, fue también seguida en el asunto *Haim*²¹ después de la adopción de la Directiva 89/48. El Sr. Haim, es un nacional italiano que posee un título de odontólogo expedido en 1946 por la Universidad de Estambul, en Turquía. En 1981 obtuvo del Regierungspräsident de Arnsberg el reconocimiento de su condición de médico-odontólogo en la República Federal de Alemania, lo que le permitió ejercer su profesión en este país con carácter privado, el cual también fue convalidado por las autoridades belgas en 1982. Por ello, trabajó durante ocho años como odontólogo en Bruselas en una Caja del Seguro de Enfermedad. En 1988, el Sr. Haim solicitó ante la KVN, Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein (Asociación de odontólogos adscritos a las Cajas del Seguro de Enfermedad de Renania del Norte, en Alemania) su inscripción en el Registro de Odontólogos para poder ejercer como odontólogo de una Caja del Seguro de Enfermedad. No obstante, la KVN le denegó tal inscripción debido a que el Sr. Haim no había realizado el período de prácticas preparatorio, de dos años de duración, exigido por el Reglamento alemán. El TJCE, citando el caso *Vlassopoulou*, estableció que los requisitos nacionales

²⁰ Caso *Vlassopoulou v. Ministerium für Justiz, Bundes und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg*, asunto C-340/89, ECR 1991, op.cit.

²¹ Caso *Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, asunto C-319/92, ECR 1994, op.cit.

deben ser aplicados sin discriminación por razón de la nacionalidad (§ 26) y para ello:

« (...) deberá tomar en cuenta los diplomas, certificados y otros títulos que el interesado haya adquirido con objeto de ejercer esta misma profesión en otro Estado miembro, procediendo a una comparación entre la capacidad acreditada por dichos diplomas y los conocimientos y aptitudes exigidos por las disposiciones nacionales» (§ 27) y « Con arreglo al mismo principio (...) para verificar si se cumple la obligación del período de prácticas impuesta por la normativa nacional, las autoridades nacionales competentes deben tener en cuenta la experiencia profesional del demandante en el litigio principal, incluida la adquirida como odontólogo de una Caja del Seguro de Enfermedad en otro Estado miembro» (§ 28).

Este fue también el argumento sostenido por el TJCE en el asunto *Hocsman*. El Sr. Hocsman es un nacional argentino con un título de doctor en medicina expedido por la Universidad de Buenos Aires (Argentina) en 1976 y un diploma de especialista en urología expedido en 1982 por la Universidad de Barcelona (España). En 1996 obtuvo la nacionalidad española y posteriormente la francesa en 1998, obteniendo la correspondiente convalidación y habilitación en España pero no así en Francia, cuyo “ministre de l'Emploi et de la Solidarité” le negó la habilitación para ejercer la medicina en Francia, alegando que su título argentino no le da derecho a ejercer la medicina en Francia. El TJCE estableció que el Sr. Hocsman, desde el momento de la convalidación de su título argentino de medicina general por un Estado miembro (España), permitiéndole por ello proseguir los estudios de especialización en urología en este mismo Estado, debe admitirse la equivalencia del título con el título correspondiente francés y por ello entra en vigor la normativa comunitaria, citando al respecto las sentencias *Haim* y *Vlassopoulou*, en virtud de las cuales se establece la necesidad de las autoridades nacionales de considerar todos los diplomas, certificados y otros títulos, así como la experiencia pertinente del interesado, aunque sea en otro Estado miembro, y efectuar una comparación con los exigidos a nivel nacional para verificar si puede ejercer una específica profesión (§ 23 y 39).

3.2.6. Resumen del reconocimiento profesional antes de la adopción de la nueva Directiva 2005/36

Como resumen a lo expuesto en esta sección se puede decir que el sistema de reconocimiento de cualificaciones profesionales antes de la adopción de la nueva Directiva 2005/36, estaba basado en una variedad de directivas, no conectadas entre sí que estaba basado en un doble sistema, en un sistema “general “de reconocimiento (regulado por las Directivas 89/48, y 92/51, con sus posteriores modificaciones), en el que las directivas no reconocen un sistema de equivalencia automática entre títulos, sino que las personas interesadas en dicho reconocimiento deberán presentar una solicitud individual de reconocimiento ante la autoridad nacional correspondiente especificando claramente la profesión que pretenden ejercer, y dicha autoridad tendrá un plazo para tomar una decisión. Y el sistema sectorial, regulado a través de directivas sectoriales, también denominadas de “reconocimiento automático”

porque establecen el reconocimiento automático de diplomas, certificados y otros títulos en las profesiones de médicos, enfermeros, odontólogos, veterinarios, matronas o asistentes obstétricos, farmacéuticos y arquitectos, en la medida en que ellos cumplan un mínimo de condiciones de educación y formación, necesarias para el ejercicio de la profesión, coordinado entre los Estados miembros (Comisión Europea, 2003).

No obstante, este sistema de reconocimiento de cualificaciones profesionales, regulado a nivel comunitario por quince directivas adoptadas en los últimos quince años, ha sido actualmente sustituido por una única Directiva, la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de septiembre de 2005 relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales²², cuya exposición realizo a continuación.

3.3. Reforma del sistema de reconocimiento de las cualificaciones profesionales.

Directiva 2005/36/CE

A raíz de la “Convención de Lisboa”,²³ en el que la Comisión adoptó una Comunicación relativa a una “estrategia para el Mercado Interior de Servicios” para facilitar la libre prestación de servicios en el Mercado Interior, y a raíz de la Comunicación de la Comisión “Nuevos mercados de trabajo europeos abiertos a todos u accesibles para todos”, el Consejo Europeo de Estocolmo, celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2001, dio a la Comisión el mandato de presentar al Consejo Europeo de primavera de 2002 propuestas específicas para un régimen de reconocimiento de cualificaciones y periodos de estudio más uniforme, transparente y flexible. Era un intento de consolidación legislativa de la diversificación de directivas existentes en la materia, teniendo más aún en cuenta la nueva ampliación de la Unión Europea del 1 de mayo de 2004. De este modo, la Comisión se embarcó en un proceso de reforma del régimen de reconocimiento de las cualificaciones profesionales, para permitir la flexibilidad de los mercados laborales, una mayor liberalización de la prestación de servicios, una mayor automaticidad en el reconocimiento de las cualificaciones y simplificar los procedimientos administrativos.

El reconocimiento de las cualificaciones profesionales ha venido siendo regulado a nivel comunitario por quince directivas, que adoptadas durante los últimos cuarenta años han establecido una variedad de sistemas de reconocimiento distintos y no conectados entre sí, produciendo situaciones no reguladas al amparo de la legislación adoptada. Más aún, cada uno de estos sistemas tenía específicas normas de regulación, por ejemplo en lo referente a los procedimientos de reconocimiento. Todo ello, unido a la nueva ampliación del 1 de mayo de 2004, ha producido en la Unión la necesidad de conseguir normas que permitan una mayor la flexibilidad en los mercados laborales, y esto es solamente posible a través de la armonización

²² DO L 255 de 30/09/2005 p. 0022 – 0143.

²³ En el Consejo Europeo de Lisboa (23 y 24 de marzo de 2000), la Comisión adoptó una Comunicación relativa a una “estrategia para el Mercado Interior de Servicios” para facilitar la libre prestación de servicios en el Mercado Interior.

legislativa. Por ello, el 7 de marzo de 2002 el Parlamento Europeo y el Consejo propusieron una Directiva sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales que consolidaría en un único acto legislativo las quince directivas existentes en la materia, las tres que han instaurado un sistema general de reconocimiento de las cualificaciones profesionales y las doce directivas sectoriales que cubren específicas profesiones²⁴ (excepto las referentes a la prestación de servicios y establecimiento de los abogados²⁵). La propuesta de Directiva prevé la creación de un marco jurídico único y coherente (Ahrens, 2004).

La propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales²⁶ ha sido adoptada el 7 de Septiembre de 2005 como la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales. La nueva Directiva prevé una simplificación y una mejora del sistema de cualificaciones profesionales, promoviendo una flexible prestación de servicios y del derecho de establecimiento dentro del mercado interior, y manteniendo al mismo tiempo el indispensable control para la protección de los consumidores, de la salud y del interés público. Es la primera modernización global del sistema comunitario de reconocimiento de cualificaciones profesionales.

La Directiva 2005/36 mantiene el mecanismo de reconocimiento establecido por las Directivas 89/48/CEE y 92/51/CEE y el mecanismo de reconocimiento automático de títulos establecido por las Directivas sectoriales en las profesiones de médico, enfermero responsable de cuidados generales, odontólogo, veterinario, matrona o asistente obstétrico, farmacéutico y arquitecto.

La Directiva distingue entre «libre prestación de servicios» y «libertad de establecimiento», basándose, sin perjuicio de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en la presunción de que un profesional presta servicios cuando ejerce una actividad profesional en otro Estado miembro durante un período que no supera dieciséis semanas al año, es decir de forma temporal u ocasional. Según la propuesta, todo ciudadano comunitario establecido legalmente en un Estado miembro puede, en principio, prestar servicios de manera temporal y ocasional en otro Estado miembro con su título profesional de origen, sin tener que solicitar el reconocimiento de sus cualificaciones, y en el marco de un respeto estricto de la salud y seguridad públicas y de la protección del consumidor. No obstante, en caso de desplazamiento del prestador para la prestación de servicios fuera de su Estado miembro de establecimiento, éste debe justificar dos años de experiencia profesional cuando la profe-

²⁴ Sobre el régimen anterior de Directivas vid. III. B. a), b), c) y d), *ante*.

²⁵ Las directivas específicas relativas a la prestación de servicios y al establecimiento de los abogados (es decir, las Directivas 77/249/CEE y 98/5/CE) no se tienen en cuenta en el marco de este ejercicio ya que no contemplan el reconocimiento de las cualificaciones profesionales, sino el reconocimiento de la autorización a ejercer. La Directiva 89/48/CEE, cubierta por este ejercicio, regula actualmente el reconocimiento de los títulos de abogado. Sobre la situación jurídica particular de los abogados vid. IV. A. *post*.

²⁶ DO C181E de 30.07.2002, La propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (COM (2004) 317 final). Vid también Comisión Europea (2005)

sión en cuestión no esté regulada en este Estado miembro. Por el contrario, la «libertad de establecimiento» es referida a un profesional que goza de la libertad efectiva de establecerse en otro Estado miembro con el fin de ejercer una actividad profesional de manera estable (Vid. caso *Gebhard*).

Teniendo en cuenta esta distinción, la Directiva, aparte de sus disposiciones generales y finales, contiene un título sobre “Libertad en la prestación de servicios”, un título sobre “Libertad de establecimiento” (el cual contiene cuatro capítulos sobre un “Régimen general de reconocimiento de títulos de formación”, “Reconocimiento de la experiencia profesional”, “Reconocimiento basado en la coordinación de las condiciones mínimas de formación” y “Disposiciones comunes sobre establecimiento”), un título sobre “Modalidades de ejercicio de la profesión”, y un título sobre “Cooperación administrativa y competencias de ejecución” (Ahrens, 2004).

En el marco del establecimiento (Título III), la Directiva 2005/36 mantiene el mecanismo de reconocimiento establecido por las Directivas 89/48 y 92/51 y el mecanismo de reconocimiento automático de títulos establecido por las Directivas sectoriales. De esta manera, en una única directiva reconoce estos tres regímenes de reconocimiento:

- *Régimen general de reconocimiento de cualificaciones profesionales* (Capítulo I del Título III de la Directiva). Este régimen se aplica a todas las situaciones para las que aun no existe ninguna disposición relativa al reconocimiento de las cualificaciones profesionales, bien porque la profesión de que se trate no corresponde a ninguno de tales regímenes, o bien porque el particular no reúne, por un motivo particular y excepcional las condiciones para beneficiarse del mismo. Este régimen general se basa en el principio de reconocimiento mutuo, sin perjuicio de la aplicación de medidas compensatorias en caso de que no exista armonización de las condiciones de formación mínimas de acceso a las profesiones reguladas por el régimen general. La medida compensatoria podrá consistir en la realización de períodos de prácticas o en una prueba de aptitud, a elección del migrante.

- *Régimen de reconocimiento automático de cualificaciones acreditadas por la experiencia profesional* (Capítulo II del Título III de la Directiva), en el caso de actividades industriales, artesanales y comerciales enumeradas en la Directiva.

- *Régimen de reconocimiento automático de cualificaciones para profesiones específicas* (Capítulo III del Título III de la Directiva), sobre la base de una coordinación de las condiciones mínimas de formación en las profesiones de médico, enfermero responsable de cuidados generales, odontólogo, veterinario, matrona o asistente obstétrico, farmacéutico y arquitecto.²⁷

Bajo este sistema general de reconocimiento de cualificaciones profesionales la Directiva introduce un procedimiento más flexible y automático de reconocimiento basado en plataformas comunes a escala europea, establecidas por asociaciones y organizaciones profesionales. Dicho sistema provee de adecuadas garantías a los

²⁷ Vid *Position Statement on the Proposal of the Commission on the Directive on the Recognition of Professional qualifications COM (2002)119 final -2002/0061 (COD)*, Standing Committee of Nurses of the EU, Noviembre 2002.

solicitantes en cuanto al nivel de cualificación requerido para el ejercicio de las profesiones. Al mismo tiempo introduce a nivel europeo certificados profesionales emitidos por asociaciones u organizaciones para facilitar la movilidad de los profesionales, y en particular agilizar el intercambio de información entre el Estado miembro de acogida y el Estado miembro de origen. Con todas estas medidas, la Directiva pretende asegurar la transparencia del sistema de reconocimiento, simplificando su gestión y mejorando y racionalizando las normas de reconocimiento de cualificaciones profesionales. Con este fin instaura un único Comité de reconocimiento de cualificaciones profesionales, garantizando también a nivel europeo, la participación adecuada de los representantes de las organizaciones profesionales.

Tomando en cuenta todas estas consideraciones, el principal objetivo de la Directiva es la consolidación de las divergentes medidas legislativas para alcanzar una mayor liberalización en las libertades de prestación de servicios y de establecimiento, para desarrollar acuerdos entre los sectores públicos y privados a través de cuerpos profesionales, y para dotar a las autoridades nacionales de un mayor papel central en el desempeño de sus funciones. Esta Directiva supone un paso más hacia la liberalización y la consecución de un mercado interior sin fronteras interiores en el contexto de la Unión Europea, especialmente después del proceso de ampliación, en el que la armonización legislativa es un necesario instrumento para su consecución.

4. Cuestiones específicas

No obstante, a pesar de la adopción de la nueva Directiva, todavía permanecen algunas cuestiones en relación con temas específicos referentes al reconocimiento de cualificaciones profesionales, tales como: ¿porqué la prestación de servicios y la libertad de establecimiento de los abogados son objeto de exclusión de la nueva Directiva? o más concretamente, ¿qué ocurre con el requerimiento lingüístico?, ¿es exigible para ejercer una concreta profesión?, y ¿qué ocurre si un nacional de un Estado miembro ha recibido parte de su educación o formación profesional en un Estado no miembro?.

Dichas cuestiones serán objeto de análisis a continuación, teniendo también en cuenta la jurisprudencia del TCJE.

4.1. El reconocimiento del título profesional de los abogados

El reconocimiento de las cualificaciones profesionales de los abogados a efectos de establecimiento inmediato bajo el título profesional del Estado miembro de acogida queda cubierto por la Directiva 2005/36. No obstante, el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados, y el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título, permanece regulado bajo las Directivas 77/249/CEE y 98/5/CE. La explicación a dicha exclusión en la Directiva 2005/36 se haya en que el reconocimiento continuará bajo la regulación de las Directivas antes mencionadas, puesto que la naturaleza del reconocimiento es diferente, ya que dichas Directivas no con-

templan el reconocimiento de las cualificaciones profesionales, sino el reconocimiento de la autorización a ejercer. Ello es debido a que los sistemas jurídicos difieren ampliamente entre los Estados miembros. Por ello, y con motivo de explicar su exclusión en la nueva Directiva, hay que exponer con carácter previo su específico sistema de reconocimiento (CCBE, 2002).

4.1.1. Sistema para el reconocimiento del título profesional y el ejercicio de la libre prestación de servicios en la profesión de la abogacía

Existen tres Directivas aplicables a los abogados europeos, dos de carácter sectorial, la Directiva 77/249/CEE de 22 de marzo de 1977, dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados²⁸, la Directiva 98/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 1998 destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título²⁹ y una de carácter general, la Directiva 2005/36 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, que sustituye a la Directiva 89/48 (Vid III, B a) *ante*).

La Directiva 77/249, la “Directiva de servicios”, fue la primera Directiva aplicada a las actividades de abogacía ejercidas en concepto de prestación de servicios, por virtud de la cual los abogados comunitarios pueden proveer de un servicio temporal de abogacía, ante los tribunales o las autoridades públicas de cualquiera de los Estados miembros y bajo su título profesional del Estado miembro en el que se hayan establecido, es decir, el “Estado miembro de procedencia”. Ello permitió facilitar la libre prestación de servicios de los abogados en los Estados miembros, porque el Estado miembro de acogida reconoce como abogados a las personas que ejerzan esta profesión en los distintos Estados miembros y de este modo pueden seguir a sus clientes en el territorio comunitario para la resolución de casos individuales.

La segunda Directiva aplicable a los abogados fue la Directiva general 89/48, ahora sustituida por la nueva Directiva 2005/36 aplicable en cuanto al reconocimiento de las cualificaciones profesionales de los abogados a efectos de establecimiento inmediato bajo el título profesional del Estado miembro de acogida. Dicha Directiva supone para los abogados de los Estados miembros la facultad de ejercer la abogacía, por cuenta propia o ajena, en un Estado miembro que no sea aquél en el que ha adquirido su título profesional, siempre que el mismo sea acreditado a través del correspondiente título de formación y sin perjuicio de aplicación de la correspondiente medida de compensación. No obstante, dicha medida compensatoria será impuesta por el Estado miembro de acogida, sin posibilidad de elección del solicitante, en la medida en que el ejercicio de la profesión de la abogacía exige un conocimiento preciso del Derecho nacional para poder dispensar consejos o asistencia sobre el mismo. En la práctica los Estados miembros han venido aplicando una pue-

²⁸ DO L 078 de 26/03/1977 p. 0017 – 0018.

²⁹ DO L 077 de 14/03/1998 p. 0036 – 0043.

ba de aptitud. Por esta razón, de acuerdo con la jurisprudencia del TJCE, la responsabilidad para determinar si las capacidades adquiridas por el solicitante a través de su período de formación en el Estado miembro de origen se corresponde o no con la formación profesional exigida por el Estado miembro de acogida, está en las autoridades nacionales.

4.1.2. Directiva sectorial de establecimiento de 1998, Directiva 98/5/CE

La tercera Directiva aplicable a los abogados es la Directiva 98/5/CE, “la Directiva de establecimiento”, del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 1998 destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título³⁰. Dicha Directiva fue una radical medida de liberalización cuyo objeto es facilitar el ejercicio permanente de la abogacía, por cuenta propia o ajena, bajo su título profesional de origen en un Estado miembro distinto de aquel en el que se obtuvo el título profesional, y previa inscripción ante la autoridad competente de dicho Estado miembro. La Directiva establece dos importantes disposiciones: la primera es que permite ejercer en el Estado miembro de acogida con el título profesional de origen, una vez inscritos ante la autoridad competente de dicho Estado miembro, desempeñando las mismas actividades profesionales que los abogados que ejerzan con el título pertinente del Estado miembro de acogida. En particular, podrán prestar asesoramiento jurídico en materia de Derecho de su Estado miembro de origen, de Derecho comunitario, de Derecho internacional y de Derecho del Estado miembro de acogida, respetando las normas de procedimiento aplicables ante los órganos jurisdiccionales nacionales. De este modo, las actividades relativas a la representación y la defensa de un cliente ante un órgano jurisdiccional están reservadas por la legislación del Estado miembro de acogida a los abogados que ejerzan con el título profesional de ese Estado, por ello, los abogados que ejerzan con su título profesional de origen sólo podrán actuar ante el órgano jurisdiccional de que se trate con un abogado que ejerza con el título profesional del Estado o con un “avoue” que ejerza ante dicho órgano (art. 3, 4 y 5 de la Directiva 98/5). La segunda importante disposición es que los abogados que ejerzan con su título profesional de origen, que justifiquen una actividad efectiva y regular de una duración mínima de tres años en el Estado miembro de acogida en el ámbito del Derecho en el Estado miembro de acogida, incluido el Derecho comunitario, podrán obtener la equiparación con el abogado del Estado miembro de acogida con objeto de acceder a la profesión y de ejercerla con el título profesional correspondiente a esta profesión en dicho Estado miembro, sin necesidad de cumplir las disposiciones previstas para ello en la Directiva 89/48, actualmente sustituida por la Directiva 2005/36 (art. 10 Directiva 98/5).

La Directiva representa una nueva fase en el reconocimiento de las cualificaciones profesionales destinada a facilitar el establecimiento de un abogado en otro Estado miembro. Asimismo Sr. Monti resaltó la importancia de esta Directiva en su discurso celebrado en Bruselas el 16 de diciembre de 1997 cuando él afirmó que “la

³⁰ DO L 077 de 14/03/1998 p. 0036 – 0043.

adopción de esta Directiva marca un importante paso adelante, tanto para los abogados, los cuales tendrán más facilidades para ejercer en otro Estado miembro, como para sus clientes, especialmente por la existencia de los muchos negocios y ciudadanos que necesitan de un abogado de su Estado origen en otro Estado miembro. La Directiva es una prueba de que nosotros podemos hacer progresos en el campo del reconocimiento de cualificaciones profesionales sobre la base de la mutua confianza entre los Estados miembros, acorde con las recomendaciones del grupo de alto nivel sobre la libre circulación de personas, presidido por Sr. Simona Veil ³¹ ”.

La Directiva de establecimiento, junto con la otra Directiva sectorial aplicable a los abogados sobre libertad en la prestación de servicios, prevé un modelo de un mercado liberalizado excluido en mucho de la nueva Directiva 2005/36, debido a que dichas directivas específicas no contemplan el reconocimiento de las cualificaciones profesionales, sino el reconocimiento de la autorización a ejercer. Esto es evidente si se tiene en cuenta que los abogados son una especial e inusual profesión liberal en la Unión Europea debido a que los sistemas jurídicos nacionales son muy diferentes entre los Estados miembros. Por ello, es comprensible que haya especiales normas para las personas que representan el derecho en la sociedad. El problema se origina porque no existe un único Derecho Europeo aplicable como tal al conjunto de la Comunidad, sino que existen varios y diversos derechos nacionales. En consecuencia es necesario crear un especial sistema de regulación de este sector, el cual no puede ser integrado completamente en la nueva Directiva 2005/36 debido a la específica estructura de reconocimiento establecida en los distintos sistemas jurídicos establecidos por los Estados miembros³².

En suma, la nueva Directiva 2005/36 se aplica al reconocimiento del título profesional de origen del abogado, con el fin de que un abogado plenamente cualificado en un Estado miembro puede ya solicitar el reconocimiento de su título para establecerse en otro Estado miembro a fin de ejercer en el mismo la abogacía con el título profesional de dicho Estado miembro. Por el contrario, dicha Directiva no se aplica para el reconocimiento de la autorización a ejercer, el cual continuará siendo objeto de regulación de específicas directivas sectoriales, la Directiva 77/249 y la Directiva 98/5.

4.2. Educación o formación recibida fuera de la Unión Europea

Uno de los problemas que se planteaban a la hora de reconocer una cualificación profesional era el de la valoración de la educación o formación recibida en un tercer país por un nacional de un Estado miembro. Las anteriores directivas reguladoras del reconocimiento de cualificaciones profesionales se limitaban a cubrir el territorio del espacio económico europeo, sin ser aplicables a cualificaciones profesionales obtenidas fuera del área comunitaria. Tan sólo existía una recomendación

³¹ Vid. el discurso de Mario Monti (Comisario europeo de competencia desde 1999 a 2004), en Bruselas, el 16 de diciembre de 1997.

³² Por ejemplo, hay un específico problema de reconocimiento de las cualificaciones legales obtenidas en el Reino Unido, aunque la nueva Directiva 2005/36 también pretende cubrir este vacío legal. Vid. Sinclair (2004).

que hizo el Consejo a los Estados miembros en 1989, al mismo tiempo de la adopción de la Directiva 89/48, a través de la cual les alentaba a reconocer títulos, diplomas y otros certificados obtenidos en terceros países por nacionales de los Estados miembros³³.

En este contexto, la Directiva 2001/19 introdujo una referencia expresa a dicha situación con motivo de proceder al reconocimiento de cualificaciones profesionales. Dicha Directiva distinguió dos situaciones: cuando el nacional de un Estado miembro ha recibido parte de su educación o formación en un tercer país, y cuando el nacional de un Estado miembro ha obtenido toda su educación o formación en un tercer país. En el primer caso, el ciudadano del Estado miembro estaría cubierto por el sistema general de reconocimiento cuando haya cumplido los requerimientos establecidos al efecto: que se trate de una profesión regulada y que su educación o formación hayan sido obtenidas principalmente en un Estado miembro. Y en el segundo caso, el inicial reconocimiento de la cualificación no estaría cubierto por el sistema general, sino que estaría supeditado a la legislación nacional del Estado miembro de que se trate, pudiendo estar regulado a continuación por el sistema general, una vez que haya cumplido con los requisitos establecidos al efecto.

Junto a la situación planteada de los nacionales de un Estado miembro que posean cualificaciones profesionales no obtenidas en un estado miembro, otra posibilidad que se ha venido planteando es qué pasa con los nacionales de un tercer país cuyas cualificaciones profesionales hayan sido adquiridas fuera del territorio de la Unión Europea y que quieran ejercer en un Estado miembro. La nueva Directiva 2005/36 distingue expresamente entre estas dos situaciones. En cuanto a los primeros la Directiva da la posibilidad a los Estados miembros para que les permita, de acuerdo con su normativa, el ejercicio de una profesión regulada. Por ejemplo, en el caso de las profesiones de médico, enfermero responsable de cuidados generales, odontólogo, veterinario, matrona o asistente obstétrico, farmacéutico y arquitecto, el reconocimiento quedará supeditado al cumplimiento de unas condiciones mínimas de formación establecidas en la Directiva. En cuanto a los segundos, la presente Directiva tampoco pone obstáculos a la posibilidad de que los Estados miembros reconozcan, de acuerdo con su normativa, las cualificaciones profesionales adquiridas fuera del territorio de la Unión Europea por un nacional de un tercer país, con el objeto de ejercer en su territorio nacional. De todas formas, el reconocimiento debe hacerse respetando las condiciones mínimas de formación para determinadas profesiones (como es el caso de médicos, arquitectos...). En cualquier caso, se puede concluir que la decisión está en el Estado miembro de acogida, que es el que debe decidir caso por caso, reconociendo las cualificaciones profesionales acorde con su normativa nacional, y siguiendo la línea jurisprudencial establecida al efecto.

³³ Recomendación del Consejo 89/49 de 21 de diciembre de 1988 relativa a los nacionales de los Estados miembros en posesión de un título expedido en un país tercero, DO L19/24, 1989.

4.2.1. *Jurisprudencia del TJCE: Asunto 154/93 Tawil-Albertini, y Asunto 110/01 Tennah-Durez*

En el supuesto del reconocimiento de títulos, diplomas y otros certificados obtenidos en un tercer país por nacionales de un Estado miembro hay una importante jurisprudencia que impone reglas en la materia, especialmente en relación a las profesiones de médico, enfermero responsable de cuidados generales, odontólogo, veterinario, matrona o asistente obstétrico, farmacéutico y arquitecto, anteriormente reguladas por directivas sectoriales. Tal es el caso de la jurisprudencia establecida en los asuntos ya mencionados con anterioridad *Haim* y *Hocsman* (Vid. III, B. e) *ante*).

Otro caso relacionado con una de estas profesiones, en este caso con la práctica de odontología, es el asunto *Tawil-Albertini*. El Sr. Abdullah Tawil-Albertini es un nacional francés que obtuvo el diploma de Doctor en cirugía dentaria en Beirut, Líbano, el cual fue convalidado por las autoridades belgas, lo que le permitió ejercer en Bélgica. Con posterioridad fue autorizado a ejercer su actividad profesional en el Reino Unido y en Irlanda. Invocando el hecho de que su diploma había sido convalidado en otro Estado miembro, el Sr. Tawil-Albertini solicitó al Ministerio francés la autorización para poder ejercer su profesión en el territorio de dicho Estado, cuya solicitud, no obstante, le fue denegada. El TJCE dictaminó que de acuerdo con la Directiva 78/686³⁴ el reconocimiento recíproco, por parte de los Estados miembros, de los diplomas de odontólogo se funda en la garantía que resulta de las exigencias mínimas de formación impuestas por la Directiva 78/687³⁵, la cual establece las exigencias mínimas que debe cumplir la formación de odontólogo en los diferentes Estados de la Comunidad para obtener un reconocimiento automático. Ahora bien, en las relaciones con los terceros países, dicha coordinación de las legislaciones relativas a la formación sólo puede establecerse mediante convenios celebrados entre los Estados interesados. De este modo los Estados miembros son libres para conceder en su territorio, según su normativa, el acceso a las actividades de odontólogo a los titulares de diplomas obtenidos en un tercer país. De manera que el reconocimiento, por parte de un Estado miembro, de un título expedido por un tercer país no es vinculante para los demás Estados miembros (§ 11,12 y 13).

Los Estados miembros, siguiendo la línea jurisprudencial establecida en los casos *Vlassopoulou*, *Haim* y *Hocsman* (Vid. III. B. e) *ante*, eligen libremente conceder o no en su territorio, de acuerdo con su normativa, el reconocimiento de la cualificación profesional obtenida en un tercer país.

Por otro lado, un importante paso en la evolución de los derechos de los titulares de diplomas, títulos y otros certificados profesionales obtenidos en terceros

³⁴ Directiva 78/686 del Consejo, de 25 de julio de 1978, sobre reconocimiento recíproco de diplomas, certificados y otros títulos de odontólogo, que contiene además medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios. DO L 233 de 24/8/1978, p. 0001-0009.

³⁵ Directiva 78/687 del Consejo de 25 de julio de 1978, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas a las actividades de odontólogo. DO L 233 de 24/8/1978, p. 0010-0014.

países ha sido el asunto *Tennah-Durez*, en el que un nacional de un tercer país obtiene su formación en un tercer país, la cual fue a su vez completada en un Estado miembro. La Sra. Tennah-Durez, de nacionalidad argelina, obtuvo en 1989 el título de doctor en medicina por la facultad de Medicina de Argel. Tras adquirir la nacionalidad belga, prosiguió sus estudios de medicina en la Universidad de Gante (Bélgica). La Universidad de Gante reconoció la formación de seis años que había recibido en la facultad de Medicina de Argel y le autorizó en consecuencia a inscribirse en el séptimo y último curso de la carrera de medicina, al término del cual se le concedió el título básico de médico denominado, el diploma belga de médico. La Sra. Tennah-Durez cursó, además, una formación específica de medicina general, es decir, los cursos octavo y noveno de medicina en la Universidad de Gante tras los cuales obtuvo el título belga de médico generalista. El posterior título de admisión en calidad de médico generalista le fue concedido mediante Orden ministerial belga, autorizándola a ejercer como tal en Bélgica. Con posterioridad, con el fin de instalarse en Francia hizo la correspondiente solicitud de inscripción ante las autoridades francesas y presentó sus títulos belgas de médico y de médico generalista. Las autoridades francesas consultaron al Ministerio belga, el cual concluyó que la Sra. Tennah-Durez no cumple los requisitos mínimos de formación del artículo 23 de la Directiva 93/16/CEE³⁶, puesto que aunque la Universidad de Gante convalidó la formación que recibió en el extranjero con seis años en total de la formación completa, que en Bélgica dura siete años, la Sra. Tennah-Durez sólo tuvo que volver a hacer los cursos sexto y séptimo de medicina, de manera que no efectuó sus estudios de medicina principalmente en Bélgica, ni en ningún otro Estado miembro de la Unión Europea. No obstante, el Ministerio belga posteriormente reconoció, en un ulterior escrito, que el título adquirido por la Sra. Tennah-Durez es efectivamente el título que expiden en la actualidad las universidades flamencas a efectos del artículo 3 de la Directiva 93/16/CEE (§ 20 a 25). Teniendo en cuenta lo expuesto, el TJCE dictaminó que:

«(...) el título controvertido en el litigio principal no fue obtenido en un país tercero, sino que fue expedido por una universidad de un Estado miembro de acuerdo con la normativa aplicada por ésta. El hecho de que dicho diploma sea de origen comunitario permite que los demás Estados miembros consideren que la autoridad competente del Estado miembro que lo expidió cumplió las obligaciones de control establecidas en la Directiva 93/16 de manera que no quede defraudada la confianza mutua que subyace en el sistema de reconocimiento mutuo creado por la Directiva 93/16» (§ 69).

Por ello el Estado Belga acredita mediante el correspondiente certificado la autenticidad del diploma que se le presenta de conformidad con la normativa aplicable, de tal modo, que de acuerdo con un sistema de reconocimiento sectorial que se aplica a una profesión cuya formación ha sido armonizada a nivel comunitario, el reconocimiento del título de médico, debe ser automático e incondicional en todos

³⁶ Directiva 93/16/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, destinada a facilitar la libre circulación de los médicos y el reconocimiento mutuo de sus diplomas, certificados y otros títulos. DO L165, 07/07/1993, p.0001-0024.

los Estados miembros. Más aún, el TJCE establece que el título expedido constituye para su titular un «pasaporte de médico» que le permite circular como médico en la Unión Europea sin que pueda ponerse en entredicho en el Estado miembro de acogida la calificación profesional sancionada por el título, salvo en determinadas circunstancias específicas previstas por el Derecho comunitario (§ 57). Es por ello, de carácter vinculante para todos los Estados miembros. Este caso, es sin duda un caso revolucionario con importantes consecuencias en el campo del reconocimiento profesional en relación con la formación y educación recibida en terceros países.

4.3. *El requisito del conocimiento lingüístico*

Uno de los requisitos más debatidos en cuanto al reconocimiento de las cualificaciones profesionales es el requisito del conocimiento lingüístico. Cuando un nacional de un Estado miembro quiere ejercer una profesión en otro Estado miembro, la pregunta que se plantea es: es el conocimiento lingüístico un requisito necesario para ejercer la profesión en el Estado miembro de acogida?

La nueva Directiva 2005/36 ha establecido en su art. 53 que:

«Los beneficiarios del reconocimiento de sus cualificaciones profesionales deberán poseer los conocimientos lingüísticos necesarios para el ejercicio de la profesión en el Estado miembro de acogida».

En el término empleado de “necesarios”, se deriva la necesidad de exigir dicho conocimiento en base al principio de proporcionalidad, es decir, que se deberá exigir el conocimiento que sea necesario para ejercer la profesión en el Estado miembro de acogida. En esta misma línea de pensamiento ha avanzado la jurisprudencia del TJCE, el cual ha fallado en numerosas sentencias que el Estado miembro de acogida puede requerir al nacional de otro Estado miembro que quiera ejercer en su Estado el conocimiento del idioma allí donde esté justificado por la naturaleza de la profesión que el mismo desea ejercer. Este es el caso de las profesiones relacionadas con la asistencia sanitaria, debido a necesidades de comunicación con los pacientes. En estos casos, el TJCE ha especificado que el requisito del idioma es un requerimiento necesario para el ejercicio de la profesión en el Estado miembro de acogida, no obstante, ello sólo puede ser exigido de manera proporcional y no discriminatoria.

4.3.1. *Jurisprudencia del TJCE: Asunto 424/97 Haim II, Asunto 281/98 Angonese*

Un importante ejemplo sobre la proporcionalidad exigida en el requerimiento de este requisito fue el asunto *Haim II*³⁷, ya mencionado con anterioridad con ocasión del caso *Haim* (Vid. III, B. e)), en el cual se plantea si los organismos competentes de un Estado miembro pueden supeditar la autorización para ejercer como odontólogo de una Caja del Seguro de Enfermedad solicitada por un nacional de otro Estado miembro establecido en el primer Estado miembro y habilitado allí para ejercer en él su profesión, al requisito de que dicho odontólogo posea los conoci-

³⁷ Vid también el caso *Anita Groener*

mientos lingüísticos necesarios para ejercer su profesión en el Estado miembro de establecimiento. El TJCE sentenció que a fin de garantizar la fiabilidad de la comunicación del odontólogo con sus pacientes y con las autoridades administrativas y organismos profesionales, constituyen una razón imperiosa de interés general las exigencias de carácter lingüístico, con el fin de supeditar la autorización para ejercer como odontólogo de una Caja del Seguro de Enfermedad solicitada por un nacional de otro Estado miembro establecido en el primer Estado miembro y habilitado allí para ejercer en él su profesión. No obstante, a este respecto, el TJCE también sentenció que debe respetarse el principio de proporcionalidad, por lo que las exigencias lingüísticas no deben ir más allá de lo estrictamente necesario para alcanzar dicho objetivo. Por dicho motivo, también es beneficioso para aquellos pacientes cuya lengua materna sea distinta de la lengua nacional, que exista cierto número de odontólogos capaces de comunicarse asimismo con tales personas en su propia lengua (§ 59 a 61). Esto es de particular importancia en Estados miembros donde una gran parte de los residentes provienen de otros Estado miembros, como es el caso de la ciudad de Bruselas (Bélgica) o de las áreas turísticas de la Unión Europea.

El TJCE también dictaminó que el requisito lingüístico no debe ser sólo proporcional, sino que también debe ser no discriminatorio. En esta línea de razonamiento está el asunto *Angonese*, en el cual el Sr. Angonese, ciudadano italiano de lengua materna alemana, con domicilio en la provincia de Bolzano, a raíz de un anuncio publicado en un diario italiano presentó su solicitud para participar en un proceso de selección de personal en una entidad bancaria privada de Bolzano. Entre los requisitos de admisión al proceso selectivo figuraba la posesión de un certificado de bilingüismo que lo expide una Administración pública de la provincia de Bolzano tras superar un examen que tiene lugar sólo en esta provincia. El Sr. Angonese era perfectamente bilingüe pese a no poseer el certificado. No obstante, la entidad bancaria privada de Bolzano informó al Sr. Angonese que no podía participar en el proceso de selección por no haber presentado el certificado (§ 5 a 9). El TJCE sentenció que el hecho de que un empleador supedite el acceso de un candidato a un proceso de selección de personal a la obligación de acreditar sus conocimientos lingüísticos exclusivamente mediante un único diploma, como el certificado, expedido en una sola provincia de un Estado miembro, constituye una discriminación por razón de la nacionalidad contraria al artículo 48 del Tratado (actual art. 39 TCE), porque ni es justificado, ni es proporcional al objetivo legítimamente perseguido. Si bien puede ser legítimo exigir al candidato para ejercer un empleo conocimientos lingüísticos de un determinado nivel, los cuales pueden ser evaluados mediante un certificado, no lo es, sin embargo el impedir la acreditación de cualquier otro modo y, especialmente, mediante una capacitación equivalente obtenida en otros Estados miembros. Ello debe considerarse discriminatorio y desproporcionado en relación con el objetivo perseguido (§ 42 a 46).

En resumen, tal como han establecido la nueva Directiva 2005/36 y la jurisprudencia del TJCE, se puede argumentar que el requisito lingüístico sólo puede ser exigido a un nacional de un Estado miembro, de manera proporcional y no discrimi-

minatoria en la medida en que sea necesario para ejercer la profesión en otro Estado miembro.

Este requisito de proporcionalidad y no discriminación también será necesario en el procedimiento del reconocimiento profesional “*strictu sensu*” donde la solicitud del nacional del Estado miembro de origen será tramitada en la lengua, o una de las lenguas oficiales, del Estado miembro de acogida, y si se aplica una medida compensatoria, por ejemplo un examen de aptitud (en el caso de los abogados), el mismo se realizará en dicha lengua. En este sentido, el requerimiento lingüístico es un indirecto elemento obligatorio porque si el nacional del Estado miembro de origen no tiene el conocimiento lingüístico del Estado en el que quiere ejercer, no podrá superar la medida compensatoria impuesta, y consecuentemente no podrá ejercer la profesión en el Estado miembro de acogida. Pero no obstante, el requisito sigue estando dentro de los límites de la necesidad y la proporcionalidad, porque si por ejemplo un abogado quiere ejercer en el derecho nacional de otro Estado miembro, es lógico pensar que conoce la lengua de dicho Estado y por ello es un requisito proporcional al ejercicio de su profesión.

5. Conclusión

La libertad de circulación de los profesionales puede ser obstaculizada por barreras establecidas por los Estados miembros con fines claramente proteccionistas de su mercado nacional, tales barreras pueden consistir en la aplicación de exigencias de nacionalidad, residencia u obtención de calificaciones en el Estado miembro de acogida con el fin de impedirles el ejercicio de su profesión en su ámbito territorial. De ello, se deriva la necesidad de que exista una regulación comunitaria que cubra las profesiones reguladas con el fin de que puedan ser ejercidas en las mismas condiciones que los titulares de los títulos profesionales de origen.

En este sentido, ha ido evolucionando la normativa comunitaria y se ha ido desarrollando un cuerpo legislativo regulador de la materia que ha cristalizado en el actual sistema comunitario de reconocimiento de formaciones profesionales a través de una única Directiva, que ha sustituido el viejo sistema regulador compuesto por quince directivas inconexas entre sí, con normas propias de regulación que planteaban muchos problemas de aplicación. Por ello, con el fin de modernizar, mejorar y simplificar el anterior sistema comunitario de reconocimiento de formaciones profesionales, ha sido adoptada la Directiva 2005/36/CE.

No obstante, la nueva Directiva 2005/36, constituye el nexo de unión y de coordinación de todas las directivas anteriores, y por ello ha mantenido el mecanismo de reconocimiento establecido por las mismas (básicamente por las directivas 89/48/CEE y 92/51/CEE, y las Directivas sectoriales reguladoras de profesiones específicas) las cuales reconocían tres regímenes de reconocimiento: Un régimen general de reconocimiento de cualificaciones profesionales basado en el principio del reconocimiento mutuo; un régimen de reconocimiento automático de cualificaciones acreditadas por la experiencia profesional; y un régimen de reconocimiento automático de cualificaciones para profesiones específicas basado en la coordina-

ción de las condiciones mínimas de formación en las profesiones de médico, enfermero responsable de cuidados generales, odontólogo, veterinario, matrona o asistente obstétrico, farmacéutico y arquitecto.

La adopción de dicha Directiva, que prevé la aplicación de un marco jurídico único y coherente en el reconocimiento de las cualificaciones profesionales, es un paso decisivo en la realización del mercado interior, ya que a través de la misma se obtienen mercados laborales más flexibles en el que los profesionales puedan circular libremente sin restricciones de reconocimiento profesional, avanzando con ello en la liberalización del sector.

No obstante, la adopción de la Directiva sigue dejando abiertas cuestiones específicas no incluidas en su ámbito material de aplicación, tales como el reconocimiento a ejercer de los abogados, el reconocimiento de la formación obtenida en un tercer país, o la exigencia del conocimiento lingüístico como requisito previo para poder ejercer en el Estado miembro de acogida. En cuanto a los primeros la Directiva les es aplicable en cuanto al reconocimiento de las cualificaciones profesionales a efectos de establecimiento inmediato bajo el título profesional del Estado miembro de acogida. No obstante, la misma no será aplicable en cuanto al reconocimiento a ejercer, el cual será regulado por directivas sectoriales que regulen la prestación de servicios y el establecimiento. Sin embargo, en este punto, se podría hacer una pequeña crítica a la nueva Directiva, porque ya que el objetivo de la misma era modernizar el sistema de reconocimiento profesional agrupando en una directiva única todas las directivas divergentes que regulaban la materia también podría haber añadido un apartado más en el que regulara la situación de los abogados, tal como ha hecho con los médicos, odontólogos o arquitectos, por citar unos ejemplos. Quizás la especialidad de la profesión, tan compleja por los diversos sistemas jurídicos existentes entre los Estados miembros, la hace ser objeto de regulaciones especial en la materia, pero ello no obstaculiza a que pueda ser objeto de regulación en la nueva Directiva, tal como ha acontecido con las anteriores directivas sectoriales que regulaban profesiones específicas.

En cuanto a la segunda cuestión planteada, el del reconocimiento de la formación obtenida en un tercer país, tal como establece la Directiva 2005/36 cabe concluir que es una cuestión que queda a discreción del Estado miembro implicado, en la medida en que examine caso por caso, a la luz de su normativa nacional, las cualificaciones profesionales adquiridas fuera del territorio de la Unión Europea.

Por último, y en referencia a la exigencia del conocimiento lingüístico, la Directiva 2005/36 y la jurisprudencia del TJCE han venido reconociendo la necesidad de exigir el conocimiento lingüístico de manera objetiva, proporcional y no discriminatoria en relación con la profesión que se va a ejercer en el Estado miembro de acogida. No obstante, en la medida en que la tramitación de las solicitudes debe efectuarse en la lengua, o una de las lenguas oficiales del Estado miembro, o más aún que en el caso de aplicación de una medida compensatoria, como puede ser la realización de una prueba de aptitud, dicho conocimiento lingüístico es necesario para su realización, dicho requisito se convierte en un elemento indirectamente obligatorio para ejercer en el territorio del Estado miembro, pero que por otro lado y

acorde con el art. 53 de la Directiva 2005/36 no deja de ser "(...) necesario para el ejercicio de la profesión en el Estado miembro".

Como conclusión final a todo lo expuesto, cabe decir que el sistema evolutivo de reconocimiento de cualificaciones profesionales ha sido un importante paso de la legislación comunitaria para avanzar en la liberalización de los profesionales, y que como colofón a todo ese proceso evolutivo se ha adoptado la nueva Directiva 2005/36, que ha establecido un sistema jurídico único y coherente de reconocimiento de la formación profesional. No obstante, la legislación expuesta, es un paso más hacia la liberalización en el sector, pero aún la liberalización no es plena, porque para obtener dicho objetivo de liberalización se deben abordar otras políticas comunitarias no incluidas en la regulación mencionada, pero en conexión con la misma, como la política de competencia, una competencia en evolución en este campo³⁸. La política de competencia está desempeñando actualmente un importante papel de reforma y modernización de normativas nacionales que regulan las profesiones liberales, con el fin de mejorar la competitividad en Europa, y por ello, para conseguir dicha liberalización se debe avanzar conjuntamente en el estudio de ambas políticas comunitarias, la política de formación y educación con la política de competencia.

Referencias bibliográficas

- Ahrens, Carstens (2004): *Professional recognition in Europe, Bologna Declaration and EU Directive*, conferencia de la CNI, Génova, Italia, primavera.
- Aharoni, Yair (1993): "Mutual Recognition, Regulatory Competition, and the Globalization of Professional Services," en (ed.) *Coalition and Competition- The Globalization of Professional Services*, NY
- Australian Government (1995): *A proposal for the Trans-Tasman Mutual Recognition of Standards for Goods and the Professions: A discussion paper circulated by the Council of Australian Governments and the Government of New Zealand*, Australian Government publishing services, Abril.
- Carneluti (1991): "L'Europe des professions libérales: la reconnaissance mutuelle des diplômes d'enseignement supérieur" en *Revue du Marché Unique Européen*, n° 1, p 23-46.
- Clarke (1996): "Mutual Recognition Agreements," en *Journal of International Trade Law*, Oxford, Abril.
- Comisión Europea (2003): *Recognition of diplomas in the European Union, Information from the EU* (en. http://europa.eu.int/comm/education/policies/rec_qual/recognition/in_en.html)
- Comisión Europea (2004): *Libre Circulación de Personas – Guía Práctica para la Unión después de la Adhesión*, Dirección General de Ampliación, Diciembre (http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/chap2/free_movement_of_persons_es.pdf.)
- Comisión Europea (2005): *Expected changes to the system of professional recognition in EU*.(en http://www.buwiwm.edu.pl/eu/public/eng/leg_en/dir_en/doc/Exp_chang.pdf)
- CCBE, Consejo de los colegios y asociaciones de derecho de la Unión Europea, (2002): *Proposed Professional Recognition Directive CCBE Comments* (en <http://www.europarl.eu.int/hearings/20021001/juri/notes/ccbe.pdf>)
- Craig y de Búrca, (2003): *EU Law, Text, cases and Materials*, p 777-782.
- De Cockborne (1985): OECD Documents.
- Ehlermann (1993) "Concurrence et professions libérales: antagonisme ou compatibilité?". *Revue de Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 364, pp 136-144.

³⁸ Sobre la política de competencia en las profesiones liberales, vid, EHLERMANN "Concurrence et professions libérales: antagonisme ou compatibilité?". *Revue de Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 364, 1993, pp 136-144.

- Kalypso (1997): "Managed mutual recognition: the new approach to the Liberalization of Professional services", en *Liberalization of Trade in Professional Services*, (OECD Publications).
- Kalypso (2001): "Mutual Recognition of Regulatory Regimes: Some Lessons and Prospects," en *Regulatory Reform and International Market Openness*, OECD.
- Kennie (2000): *Assessment of Professional Competence – A Draft Framework for Assuring Consistency of Assessment*, the Royal Institution of Chartered Surveyors, UK.
- Monti, Mario (1997) *Lawyers: Mr Monti welcomes Council Adoption of Directive* Discurso pronunciado en Bruselas el 16 de diciembre. (en <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/97/1128&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>)
- Pellicer (2001) "Directiva que modifica los sistemas de reconocimiento de las calificaciones profesionales", en *IP*, nº 66.
- Shaffer (2002): *Managing US-EU Trade relations through Mutual recognition and Safe Harbor Agreements: "New" and "Global" approaches to Transatlantic Economic Governance?*, Working paper Robert Schuman Centre for European Studies, European University Institute, Florencia (Italia).
- Sinclair, Andy (2004): "The global nature of the market for legal", Comentario legal para la revista online *Legal day*, de 27 de Febrero
- Vara de Paz (1981): "La libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios", *RDM*, nº 159, p 457-521.
- Vázquez, Albert (2002): *Derecho de la Competencia y Ejercicio de las Profesiones*, Navarra.

Jurisprudencia del TJCE

- Caso Angonese, asunto C-281/98, ECR 2000.
- Caso Anita Groener v Minister for Education and the city of Dublin Vocational Education Committee, asunto C-379/87, ECR 1989.
- Caso Carbonari v. Università degli Studi di Bologna asunto 131/97 ECR 1999.
- Caso Gebhard, asunto C-55/94, ECR 1995.
- Caso Gozza v. Università degli Studi di Padova asunto 371/97, ECR 2000.
- Caso Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein, asunto C-319/92, ECR 1994.
- Caso Haim (II), asunto C-424/97, ECR 2000.
- Caso Hocsman v. Ministre de l'Emploi, asunto C-238/98, ECR 2000.
- Caso Jean Reyners v Belgian State, asunto 2/74, ECR 1974.
- Caso Tawil-Albertini v. Ministre des Affaires Sociales, asunto C-154/93, ECR 1994.
- Caso Tennah-Durez, asunto C110/01, ECR 2003.
- Caso Teresa Fernández de Bobadilla v. Museo Nacional del Prado asunto C-234/97, ECR 1999.
- Caso Thieffry v. Conseil de L'Ordre des Avocats à la Cour de Paris, asunto 71/76, ECR 1977.
- Caso UNECTEF v. Heylens, asunto C-226/86, ECR 1987.
- Caso Van Binsbergen, asunto 33/74, ECR 1974.
- Caso Vlassopoulou v. Ministerium für Justiz, Bundes und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg, asunto C-340/89, ECR 1991.