

# CONTRATOS EN PRÁCTICAS Y RÉGIMEN COMUNITARIO EN MATERIA DE RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS PROFESIONALES.

Por JOSÉ MANUEL GÓMEZ MUÑOZ \*

**SUMARIO:** I. Consideraciones preliminares.-II. El marco de la Directiva 89/48/CEE, de 21 de diciembre: 1. *La armonización terminológica como instrumento de la aproximación de objetivos en materia de reconocimiento de títulos.* 2. *Requisitos de los títulos para su reconocimiento.* 3. *El procedimiento de comparación y reconocimiento de los títulos profesionales: la presunción de suficiencia de cualificación.* 4. *Los mecanismos de compensación en el reconocimiento de los títulos profesionales: la equiparación y el principio de confianza mútua.* 5. *Límites formales al procedimiento general de reconocimiento de títulos:* A) Pruebas de honorabilidad. B) Uso de las denominaciones propias. C) Plazo para la tramitación.-III. El Real Decreto 1665/91, de 25 de octubre: problemas de la norma de transposición española: 1. *La transposición española del principio de confianza mútua.* 2. *El ámbito de aplicación material del RD. 1665/91.* 3. *Adaptación de los mecanismos de compensación en el reconocimiento de títulos profesionales:* A) Adaptación de títulos de profesiones jurídicas: la prueba de aptitud. B) Adaptación de títulos con duración o estructura diferente a los españoles: la opción prueba de aptitud-periodo de prácticas. 4. *Requisitos de carácter procedimental y profesiones reguladas.*

## I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El problema del reconocimiento de títulos académicos que habiliten para el ejercicio de profesiones tituladas en el marco de la Unión Europea, plantea una larga serie de cuestiones vinculadas con el hecho de la existencia de normas de derecho derivado de aplicación común al ámbito de la libre circulación de trabajadores y de la libertad de establecimiento.

---

\* Doctor en Derecho y Profesor Asociado de Derecho del Trabajo (Universidad de Sevilla).

Ello es así desde el momento en que los sujetos que desarrollan actividades profesionales, esto es, profesiones libres, o profesiones reguladas, pueden hacerlo bien en el marco de un contrato de trabajo, bien como trabajadores por cuenta propia, lo que, por tanto, atrae nuestro interés y condiciona la realización del estudio particularizado (1).

El reconocimiento de títulos profesionales trasciende, por consiguiente, al mero problema del reconocimiento de los títulos académicos de distinto grado -de formación profesional, media o superior- que es una cuestión diferente y que sólo afecta a la convalidación de las enseñanzas recibidas en país distinto del de origen, tratándose, por ello, de un problema extralaboral que hay que enmarcar en el ámbito de las distintas políticas académicas existentes en cada Estado miembro (2).

- (1) De este modo, no ignoramos que el fundamento jurídico de las normas de Derecho derivado que regulan la cuestión se encuentra en la regulación de la libertad de establecimiento que realiza el Tratado CE, en particular, a través del art. 57, según el cual: «1. A fin de facilitar el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189.B, adoptará directivas para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos. 2. Con el mismo fin, el Consejo adoptará antes de la finalización del periodo transitorio, directivas para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso y ejercicio de las actividades no asalariadas. Será necesaria la unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, para aquellas directivas cuya ejecución en un Estado miembro al menos implique una modificación de los principios legales vigentes relativos al régimen de las profesiones en lo que se refiere a la formación y a las condiciones de acceso a las mismas de las personas físicas. En los demás casos, el Consejo decidirá con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189.B. 3. En cuanto a las profesiones médicas, paramédicas y farmacéuticas, la progresiva supresión de las restricciones quedará subordinada a la coordinación de las condiciones exigidas para su ejercicio en los diferentes Estados miembros».
- (2) En relación con el problema del reconocimiento académico de los títulos de enseñanza vid., en general y por lo que se refiere a la situación en España, art. 36 CE; art. 23 ET; en materia de educación superior y Títulos extranjeros la normativa básica española está constituida por RD 86/1987, de 16-enero, por el que se regulan las condiciones de homologación de títulos extranjeros de educación superior, BOE 23-enero-1987; D 1676/1969, de 24-julio, sobre convalidación de estudios y títulos extranjeros por los correspondientes españoles, BOE 15 agosto; OM de 25-agosto-1969, para aplicación de lo dispuesto en el D 1676/1969, de 24-julio, BOE 11 septiembre; OM de 9-febrero-1987, de aplicación del RD 86/1987, de 16-enero, BOE 13 febrero; OM de 30-julio-1986, sobre expedición de títulos españoles a ciudadanos de estados miembros de la Comunidad Económica Europea, BOE 6 agosto; OM de 18-mayo-1978, sobre validez profesional de títulos académicos en los casos previstos en convenios culturales o de doble nacionalidad, BOE 7 julio; OM de 4-noviembre-1980, sobre el procedimiento a seguir para el trámite de diligencia de habilitación en España y entrega de títulos extranjeros, BOE 12 noviembre; OM de 8-julio-1988, por la que se regulan las pruebas de aptitud para el acceso a facultades, escuelas técnicas superiores y colegios universitarios de alumnos con estudios extranjeros convalidables, BOE 12 julio; Resolución de 7-junio-1989, de la

El punto de partida del estudio requiere, consiguientemente, que nos situemos en la posición del trabajador que, en el seno de una organización empresarial, se dispone a realizar una prestación contractual laboral para la que se le exige estar en posesión de una titulación que le habilite para el ejercicio de una profesión regulada en el país de la prestación, habiendo obtenido su cualificación profesional en su país de origen o en otro distinto al país de acogida. Del marco trazado por la Directiva 89/48/CEE, del Consejo, de 21 de diciembre (3), relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años -complementada por la Directiva 92/51/CEE, de 18 de junio (4)- habrá que descender a la transposición interna realizada en España por el RD. 1665/91, de 25 de octubre, con objeto de analizar los problemas de adecuación normativa que presentan estas normas y poner de relieve las diferentes cuestiones que quedan sin resolver en el texto de estas disposiciones. La nueva regulación de los contratos en prácticas en España, operada desde el art. 11 ET (5), va a plantear la cuestión de si es posible la utilización de esta figura contractual -para la que se requieren las titulaciones relacionadas en el art. 2 RD. 2317/1995, de 29 de diciembre (6)- como mecanismo de compensación para el reconocimiento

Dirección General de Enseñanza Superior, por la que se desarrolla la OM de 8-julio-1988, BOE 20 junio 1989; OM de 21-julio-1989, por el que se desarrolla el RD 943/1986, de 9 mayo, sobre procedimientos para el ingreso en centros universitarios, a efectos de su aplicación a los alumnos con estudios extranjeros convalidables, BOE 3 agosto. En materia de estudios no universitarios, vid. RD 104/1988, de 29-enero, sobre homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros de educación no universitaria, BOE 17 febrero; OM de 14-marzo-1988, para la aplicación de lo dispuesto en el RD 104/1988, de 29 enero, BOE 17 marzo; OM de 30-marzo-1988, por la que se establecen determinados criterios en materia de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros de niveles no universitarios y se fija el régimen de equivalencias con los sistemas educativos de distintos países, BOE 5 abril. En el marco de los acuerdos internacionales existe una gran cantidad de convenios de reconocimiento recíproco de títulos universitarios firmados con la mayor parte de los países europeos (comunitarios y no comunitarios), con Estados Unidos, Canadá y la práctica totalidad de los países de América del Sur.

- (3) DOCE de 24 de enero de 1989.
- (4) DOCE de 24 de junio de 1992, Directiva relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales que completa la Directiva 89/48/CEE, modificada en sus anexos C y D por la Directiva 94/38/CE, de la Comisión, de 26 de agosto de 1994, DOCE de 23 de agosto.
- (5) En la redacción dada por el RD-L 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (BOE de 25 de marzo), en conexión con los arts 1 a 6 del RD 2317/1993, de 29 de diciembre, por el que se desarrollan los contratos en prácticas y de aprendizaje y los contratos a tiempo parcial (BOE de 31 de diciembre).
- (6) Esto es, «[...] Diplomado Universitario, Licenciado Universitario, Técnico o Técnico Superior de la correspondiente profesión, así como los títulos oficialmente reconocidos como equivalentes que habiliten para el ejercicio profesional».

de la aptitud profesional final del trabajador comunitario que desea trabajar en nuestro país (7). Sin perjuicio del análisis que se realiza más adelante (8), nada parece, en principio, impedir la utilización de esta figura, aunque, sin embargo, son múltiples las lagunas legales que se plantean.

Por su parte, la Directiva 92/51/CEE, que completa a la Directiva 89/48/CEE, por lo que se refiere a las profesiones reguladas de primer ciclo universitario o de formación profesional no universitaria, bebe directamente de la fuente primaria de regulación que es la Directiva de 1989, de manera que tanto el sistema de definiciones legales, como los mecanismos de compensación, así como el procedimiento de reconocimiento de títulos es paralelo al de esta Directiva; ello, unido al hecho de que aún no existe norma de transposición en derecho interno español y al hecho de que la práctica totalidad de las profesiones a las que se accede a través de los estudios de Formación Profesional en España son profesiones no reguladas (9), hace que su estudio quede postergado en este momento a la espera de que la situación normativa cambie.

## II. EL MARCO DE LA DIRECTIVA 89/48/CEE, DE 21 DE DICIEMBRE

El problema del reconocimiento de títulos de enseñanza que sancionan formaciones profesionales que habiliten para el ejercicio de una profesión regulada, se intenta abordar por vez primera en la Comunidad Europea en 1974, mediante un tosco e insuficiente instrumento cual fue la Resolución del Consejo de 6 de junio de 1974, relativa al reconocimiento recíproco de diplomas, certificados y otros títulos (10), cuya inoperante existencia se mantuvo durante casi quince años, hasta el momento de aparición de la Directiva 89/48/CEE y de su complementaria la Directiva 92/51/CEE.

(7) Sin ánimo exhaustivo, la nueva figura del contrato en prácticas ha sido objeto de estudio particularizado en ALBIOL MONTESINOS, I.: *Contratos formativos: prácticas y aprendizaje*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994; PRADOS DE REYES, F.: «La reforma del contrato de trabajo en prácticas (RDL. 18/1993, de 3 de diciembre)», *Actualidad Laboral*, 1994-I, págs. 175 y ss.; VALDES DAL-RE, F.: «La nueva regulación jurídica del contrato en prácticas», *Relaciones Laborales*, 1994-I, págs. 254 y ss.

(8) Vid. infra apartado 2.3.2.

(9) A ello se une la circunstancia de que una gran cantidad de profesiones reguladas en otros Estados de la Unión Europea ni siquiera existen en nuestro país como tales, lo que aún hace más difícil el desarrollo a nivel interno de la Directiva 92/51/CEE. No obstante, para cierto número de profesiones en el ámbito sanitario y paramédico así como en el sector marítimo la Directiva, aún sin desplegar efectos directos dado que el sistema de compensación tiene que ser elegido por cada Estado miembro, sí puede tener cierto interés de cara, al menos, a la identificación nominal de estas profesiones en nuestro país. Vid. al respecto los Anexos C y D de la Directiva citada.

(10) DOCE de 20 de agosto. Vid. en relación con el problema general de reconocimiento de títulos los arts. 3, 49, 57 y 66 TCE, ; junto con el precedente inmediato en la

La trascendencia de esta norma, aún por verificar sobre el campo estadístico, radica en el establecimiento de un principio de confianza mutua en el reconocimiento recíproco de titulaciones que, a través de un sistema de mecanismos de compensación, permite evitar el sometimiento de la evaluación de la suficiencia de cada título de enseñanza superior a las reglas exclusivas e internas de cada sistema educativo en los Estados miembros, lo que supone eliminar un factor de discrecionalidad y dispersión de criterios que, en la realidad, hacía prácticamente inviable la posibilidad de circular o establecerse libremente a los profesionales libres (11). Consiguientemente, entendemos que resulta apropiado hablar de la Directiva 89/48/CEE, como auténtica Directiva Marco en materia de reconocimiento recíproco de títulos superiores de formación profesional, denominación que utilizaremos en lo sucesivo.

### 1. La armonización terminológica como instrumento de la aproximación de objetivos en materia de reconocimiento de títulos.

Uno de los logros esenciales de la norma marco que analizamos radica en la introducción en su art. 1 de un elenco de términos definidores del ámbito de aplicación de la Directiva cuya finalidad consiste en establecer, con carácter de generalidad y con independencia de las diferentes terminologías empleadas en cada Estado miembro, cuáles son los títulos a reconocer, cuáles las profesiones para las que habilitan, y cuáles los mecanismos de compensación a utilizar en caso de que la equivalencia no sea automática.

regulación de esta materia que fue la mencionada Resolución del Consejo, de 6-junio-1974, relativa al reconocimiento recíproco de diplomas, certificados y otros títulos, DOCE 20 agosto, vid. igualmente la Resolución del Consejo, de 3-diciembre-1992, sobre transparencia de las cualificaciones profesionales, DOCE 19 febrero 1993; y la también citada Directiva del Consejo 92/51/CEE, de 18-junio-1992, relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales, DOCE 24 julio.

(11) La insuficiencia de estudios sobre el alcance y contenidos de esta norma comunitaria es grande. Destacan no obstante los siguientes: ADRIÁN ARNAIZ, A.J.: «El sistema general de reconocimiento de títulos universitarios que sancionan formaciones profesionales», en VV.AA., *Libre circulación de profesionales liberales en la CEE*, Universidad de Valladolid, Lex Nova, Valladolid, 1991, particularmente págs. 35-40, quien analiza en profundidad el principio de reconocimiento mútuo basado en la buena fe y recorre los antecedentes y la evolución de los sistemas de reconocimiento mútuo utilizados en la Comunidad; PERTEK, J.: «La reconnaissance mutuelle des diplômes d'enseignement supérieur. (Commentaires de la Directive du Conseil du 21 décembre 1988)», *Revue trimestrielle de Droit Européen*, 1989, págs. 626 y ss.; BOIVIN, J.P., CARNELUTTI, A.: «Les professions réglementées face à 1992», *Revue française d'Administration Publique*, 1988, págs. 607 y ss.; ABELLÁN, V.: «La libre circulación de profesiones liberales en la CEE», *Gaceta Jurídica de la CEE* 1988, págs. 199 y ss.

La finalidad perseguida con esta técnica de armonización semántica - empleada en otras normas de política social (12)- no es otra que la de llegar a configurar el perfil del profesional que en ejercicio de la libertad de circulación de trabajadores -o, en su caso, de la libertad de establecimiento- pretende ejercer en país distinto del de su origen su profesión, de modo que el sistema empleado en cada Estado identifique con los mismos requisitos a cada sujeto y le aplique sistemas equivalentes de reconocimiento de su aptitud para desarrollar la profesión sin que se den situaciones de discriminación que atenten contra el principio de igualdad sobre el que se basan las libertades circulatorias (13).

El análisis sistemático de los arts. 1 y 2 de la Directiva 89/48/CEE, nos lleva a concluir que el sujeto sobre el que se aplicará el procedimiento de reconocimiento de títulos será el profesional listo para ejercer una profesión regulada, esto es, un *produit fini* que se encuentra académica, profesional y administrativamente listo para realizar su labor en su Estado de origen y solicita, por lo tanto, el reconocimiento de su *status* en el Estado de prestación de servicios.

## 2. Requisitos de los títulos para su reconocimiento.

Partimos de este modo de la situación de un trabajador que, para ser contratado laboralmente puede precisar del reconocimiento de su título profesional en el Estado de prestación de servicios. Dicho trabajador, habrá de poseer un título expedido por una autoridad competente en un Estado miembro, y habrá de acreditar que el titular ha cursado con éxito un ciclo de estudios postsecundarios de una duración mínima de tres años, o de una duración equivalente a tiempo parcial, en una universidad, en un centro de enseñanza superior o en otro centro del mismo nivel de formación y, en su caso, que ha cursado con éxito la formación profesional requerida, además del ciclo de estudios postsecundarios (14).

(12) Singularmente utilizada, esta técnica resulta de especial utilidad en la unificación de sistemas legales muy diferenciados; de este modo aparece, a título ejemplificativo, en el art. 1 de la Directiva 75/129/CEE, de 17 de febrero sobre despidos colectivos, en el art. 2 de la Directiva 77/187/CEE, de 14 de febrero sobre traspasos de empresas, en el art. 2 de la Directiva 80/987/CEE, de 20 de octubre sobre protección contra insolvencia del empresario, en el art. 2 de la Directiva 93/104/CE, de 23 de noviembre, sobre tiempo de trabajo, o en el art. 3 de la Directiva 89/391/CEE, de 12 de junio, Marco de seguridad y salud de los trabajadores.

(13) En definitiva, esta es la finalidad trascendente de la Directiva, la preservación del principio recogido en el art. 6 TCE a la hora de establecer requisitos de tipo legal, reglamentario o administrativo al ejercicio de las profesiones tituladas en cualquier Estado miembro con independencia del lugar donde las cualificaciones se hayan obtenido. En este sentido vid. por todos, ADRIAN ARNAIZ, A.J.: «El sistema general de reconocimiento de títulos...», *op. cit.*, págs. 35-37.

(14) Cfr. art. 1.a. 1º y 2º Directiva 89/48/CEE cit.

Igualmente, habrá de acreditar que el titular posee las cualificaciones profesionales requeridas para acceder a una profesión regulada en dicho Estado miembro o para ejercerla siempre que la formación sancionada por dicho título, certificado u otro diploma haya sido adquirida, principalmente, en la Comunidad, o cuando su titular tenga una experiencia profesional de tres años certificada por el Estado miembro que haya reconocido el título, certificado u otro diploma expedido en país tercero (15). De ahí que el trabajador solicitante sea un producto acabado que se integra, porque reúne todos los requisitos académicos y profesionales, en el mercado de trabajo del Estado miembro de acogida (16).

En todo caso, se requiere que la solicitud se realice para el ejercicio de una profesión regulada o de una actividad profesional regulada, esto es, una actividad cuyo acceso, ejercicio o alguna de sus modalidades de ejercicio en un Estado miembro están sometidas directa o indirectamente, en virtud de disposiciones legales reglamentarias o administrativas, a la posesión de un título (17). El acceso a estas actividades viene encuadrado, en la mayoría de los Estados miembros, a través de corporaciones u organismos de derecho público o privado -Colegios Profesionales en España- que son los encargados de la expedición de los títulos mencionados, lo que reconoce la propia Directiva a efectos de determinar en qué consiste la actividad de estos organismos (18). Sucede, sin embargo, que el título expedido por el Estado miembro puede, en determinados Estados y según qué tipo de titulaciones, habilitar directamente para el ejercicio profesional sin necesidad de articular la práctica profesional a través de corporación o colegio profesional, lo que no impide que en el Estado de acogida la corporación correspondiente no pueda otorgar el reconocimiento solicitado.

## 3. El procedimiento de comparación y reconocimiento de los títulos profesionales: la presunción de suficiencia de cualificación.

Las autoridades competentes del Estado de acogida no podrán establecer trabas a la libertad de circulación que resulten del no reconocimiento de la suficiencia de los títulos profesionales cuya solicitud se realiza, cuando los solicitantes se encuentren en alguna de las dos situaciones que siguen.

(15) Cfr. art. 1.a.3º Directiva 89/48/CEE cit.

(16) Según la definición del art. 1.b Directiva 89/48/CEE cit.

(17) Cfr. art. 1.d. Directiva 89/48/CEE cit.

(18) Cfr. art. 1.d Directiva 89/48/CEE cit., según la cual estas corporaciones expiden los títulos, dictan las normas profesionales a las que habrán de atenerse sus miembros y confieren a éstos el derecho de ostentar un título, abreviatura o condición que corresponda a tal título. Vid. igualmente, el Anexo de la Directiva, donde se incluye una relación no exhaustiva de asociaciones y organizaciones que, en el momento de adopción de la Directiva, reunían las condiciones mencionadas. Es obligación de los Estados miembros incorporar a dicho Anexo a todas aquellas organizaciones a las que vayan reconociendo su capacidad para la expedición de dichos títulos.

En primer lugar, cuando el solicitante se encuentre en posesión del título prescrito para acceder a la profesión de que se trate o para ejercerla en el Estado de origen, con independencia de que haya ejercido o no (19). La suficiencia del título se presume, pues. Aquí es donde se materializa el principio de confianza mutua, punto de equilibrio del sistema (20). Téngase en cuenta que la Directiva tan sólo habla de imposibilidad de no reconocimiento alegando el Estado de acogida insuficiencia de cualificación profesional, lo que no impide que para que el ejercicio de la profesión se pueda hacer efectivo se exijan otros requisitos, que se analizarán más tarde.

En segundo lugar, cuando el solicitante haya ejercido a tiempo completo dicha profesión durante dos años en el curso de los diez años anteriores en otro Estado miembro que no regule esta profesión y se encuentre en posesión de uno o varios títulos de formación expedidos por una autoridad competente del Estado de origen (21), o bien cuando acredite la realización de estudios postsecundarios de duración mínima de tres años y que, en su caso, ha realizado la formación profesional requerida (22), o bien que acredite que se ha preparado para el ejercicio de dicha profesión (23).

Entendemos que en todos estos casos jugará la presunción de suficiencia de cualificación de los títulos a reconocer, por lo que el principio de confianza mutua, que en este sentido actúa como garante del principio superior de igualdad de tratamiento y no discriminación por razón de nacionalidad, se materializará en esta fase inicial del procedimiento. El problema se plantea, no obstante, con las situaciones de mero hecho en los que el interesado ha obtenido el reconocimiento profesional en su país de origen en base a una dilatada y prestigiosa carrera profesional al margen de la realización de estudios oficiales. En este sentido, el TJCE ha tenido ocasión de pronunciarse en el asunto 166/91, Bauer (24), donde se trataba el caso de un arquitecto alemán que pretendía ejercer en Francia con un título otorgado por las autoridades alemanas en reconocimiento a la experiencia profesional acumulada, sin tener cursados los estudios normales de arquitectura.

#### 4. Los mecanismos de compensación en el reconocimiento de los títulos profesionales: la equiparación y el principio de confianza mutua.

Ahora bien, establecidos los principios por los que se rige el procedimiento de reconocimiento, resta poner en marcha el mecanismo real de comparación de

(19) Cfr. art. 3.a Directiva 89/48/CEE, cit.

(20) Como lo denomina ADRIÁN ARNAIZ, A.J.: «El sistema general de reconocimiento de títulos...», *op. cit.*, pág. 36.

(21) Cfr. art. 3.b.1º Directiva 89/48/CEE cit.

(22) Cfr. art. 3.b.2º Directiva 89/48/CEE cit.

(23) Cfr. art. 3.b.3º Directiva 89/48/CEE cit.

(24) Vid. STJCE de 8 de abril de 1992, Rec. 1992-4, págs. 2797 y ss.

las cualificaciones profesionales. Ello no es fácil en la medida en que la notoria diferencia entre los distintos sistemas educativos y profesionales existentes en la Unión Europea impide, en la práctica, que el procedimiento sea automático. La Directiva, como norma marco y norma de armonización que es, abre la posibilidad de que los Estados miembros de acogida puedan exigir dos tipos de requisitos profesionales a los solicitantes.

En primer lugar, es posible que se exija la acreditación de una experiencia profesional determinada cuando la duración de la formación -la académica, ha de entenderse- en que se basa su solicitud sea inferior al menos en un año a la exigida en el Estado miembro de acogida (25). Las prevenciones establecidas por la Directiva en orden a la exigencia de esta experiencia profesional son de dos tipos: en primer lugar, el periodo de formación profesional exigido no podrá superar el doble del periodo de formación que falte (26); en segundo lugar, no podrá superar el período de formación que falte cuando se trate de una práctica profesional efectuada con la asistencia de un profesional cualificado (27).

Aquí se incardinan todas aquellas medidas utilizadas por muchos de los Estados miembros bajo las cuales se practican «exámenes de estado», «exámenes de ingreso colegial», «períodos de pasantía», etc., de gran tradición en el caso de algunas profesiones reguladas relacionadas con el ejercicio del derecho y que, sin embargo, no se prodigan en España, país en el que el acceso al ejercicio profesional es relativamente fácil y directo en la práctica totalidad de profesiones reguladas, bastando para ello estar en posesión del título académico correspondiente y la solicitud del alta en el Colegio Profesional. A título de crítica podemos decir que esta situación, lejos de representar una ventaja, tiene una incidencia negativa sobre el mercado interior de trabajo, dado que nuestros profesionales encuentran serias dificultades para obtener el reconocimiento de sus títulos profesionales en Europa, mientras que los profesionales comunitarios encuentran en España un país de fácil acceso laboral y profesional. Este problema, que ha empezado a vislumbrarse en fechas muy recientes, ha movido a los poderes públicos a poner en marcha reformas estructurales en la regulación de profesiones tituladas, particularmente en el ámbito de la medicina, en la que a los licenciados en medicina y cirugía que no accedan a la especialidad médica vía MIR, van a tener que someterse a un periodo de prácticas obligatorio -y

(25) Cfr. art. 4.1.a) Directiva 89/48/CEE cit. En relación a la potestad de los Estados miembros para establecer las condiciones de duración máxima de los estudios conducentes a la obtención del título profesional cuyo reconocimiento se solicita, vid. la teoría general desarrollada en STJCE de 21-enero-1992, asunto 310/90, EGLE, Rec. 1992-1, págs. 177 y ss.

(26) Cfr. art. 4.1.a), 1º párr. Directiva 89/48/CEE cit. En este caso el periodo de referencia se refiere a la formación en ciclo de estudios postsecundarios y/o a un periodo de prácticas profesionales realizadas bajo la autoridad de un director de prácticas y sancionadas con un examen.

(27) Cfr. art. 4.1.a), 2º párr. Directiva 89/48/CEE cit.

previsiblemente no remunerado (28)- o a un examen especial para acceder a la práctica legal de su profesión.

En segundo lugar, la exigencia puede concretarse en la solicitud de realización de un periodo de prácticas, durante tres años como máximo, o de realización de una prueba de aptitud (29), y ello en tres posibles situaciones: a) cuando las materias de estudio para la obtención de la titulación sean sustancialmente distintas a las cubiertas por el título en el Estado miembro de acogida (30); b) cuando las actividades a desarrollar en el Estado de acogida por esa titulación sean diferentes a las que abarque la profesión regulada en el Estado de origen y ello se manifieste por la existencia de materias sustancialmente diferentes en los estudios conducentes a la obtención del título (31); c) cuando en el caso de profesiones no reguladas en el Estado de origen y sí reguladas en el de acogida el conjunto de actividades a realizar a través de la titulación en el Estado de acogida sean diferentes a aquéllas y ello se manifieste por la existencia de materias sustancialmente diferentes en los estudios conducentes a la obtención del título (32).

##### 5. Límites formales al procedimiento general de reconocimiento de títulos.

Las limitaciones a la utilización de los sistemas de compensación por parte de los Estados miembros son de tipo eminentemente formal. Existe, no obstante, una limitación de tipo material: se previene en la Directiva, la imposibilidad de que estos sistemas puedan utilizarse de forma acumulada, lo que supondría una restricción inadmisibles a la libertad de circulación (33). Esta imposibilidad de utilización acumulada carece de sentido en el caso de la exigencia de experiencia profesional -por un periodo no superior a los cuatro años- y de un período de prácticas de tres años máximo, pero no así en el caso de exigencia de experiencia profesional y prueba de aptitud. La realidad demuestra que las limitaciones materiales se dan más por la vía de exigir rigurosamente el cumplimiento de estos requisitos mínimos contenidos en la Directiva que a través de su exigencia cumulativa.

(28) Téngase en cuenta que en relación a los periodos en prácticas la Directiva nada dice acerca de su carácter remunerado o no, pero la normativa de adaptación interna de los Estados miembros puede, mejorando el marco normativo comunitario, contemplar esa posibilidad, lo que en el caso español sucede con el art. 7.5 del RD 1665/91, de 25 de octubre.

(29) Cfr. art. 4.1.b) Directiva 89/48/CEE cit.

(30) Cfr. art. 4.1.b), párr. 1º, Directiva 89/48/CEE cit.

(31) Cfr. art. 4.1.b), 2º párr., en conexión con el art. 3.a) Directiva 89/48/CEE cit.

(32) Cfr. art. 4.1.b), 3º párr. Directiva 89/48/CEE cit.

(33) Cfr. art. 4.2 Directiva 89/48/CEE cit.

##### A) Pruebas de honorabilidad.

La primera de las limitaciones formales está en relación con la exigencia, generalizada en la mayor parte de los Estados miembros, de pruebas relativas a la honorabilidad, la moralidad o la ausencia de quiebra, tal y como previene el art. 6.1 de la Directiva, para el ejercicio profesional. Esta práctica común, es consecuencia de la actividad de tutela que sobre los códigos deontológico-profesionales, ejercen lo que la Directiva denomina «autoridades competentes» y que no son otras que los colegios y asociaciones profesionales. El control por parte de los Estados miembros de la actividad de estas organizaciones deviene esencial a la hora de garantizar la libertad de circulación de profesionales, pues a través de las prácticas administrativas que desarrollan pueden hacer inviable la puesta en funcionamiento de los sistemas de reconocimiento y compensación de títulos profesionales.

La Directiva muestra particular interés porque la documentación acreditativa de las condiciones de honorabilidad pueda ser reconocida en condiciones de igualdad en todos los Estados miembros, dado que el principal problema que se plantea al respecto está en relación con la determinación de la autoridad judicial, administrativa o colegial que pueda certificar la probidad profesional del solicitante. La fórmula empleada por el art. 6.1 de la Directiva es suficientemente amplia como para dar cabida a toda una serie de situaciones posibles. De este modo, en el supuesto más desfavorable -imposibilidad de que en el Estado miembro de origen se puedan expedir estas certificaciones- se prevé la posibilidad de sustitución de la certificación por una declaración jurada o solemne que se realizará ante autoridad judicial, administrativa o colegial -«organismo profesional», dice la norma- del Estado miembro de origen o procedencia, que expedirá, a su vez, un certificado acreditando dicho juramento o declaración solemne.

En este punto, la Directiva no parece aportar soluciones al problema de las profesiones no reguladas en el Estado de origen. En este supuesto, entendemos que el único documento exigible sería el que acreditara la inexistencia de condenas penales o de sanciones por faltas profesionales graves a que alude el art. 6.1 de la Directiva. También se plantea un problema de tipo circular en aquellos supuestos en que no se otorguen certificaciones profesionales de honorabilidad en los Estados de origen, dado que en estos supuestos es difícil imaginar qué autoridades judiciales, administrativas o colegiales son aquéllas que certificarán las declaraciones juradas.

En todo caso, el principio de igualdad de tratamiento proclamado en términos de generalidad en el art. 6 TCE, va a encontrar su aplicación en relación con este tipo de limitaciones formales cuando el art. 6.2 de la Directiva establezca que cuando el Estado miembro de origen o procedencia no exija documentos de esta clase para el acceso o el ejercicio de la profesión de que se trate, el Estado miembro de acogida aceptará que los nacionales del Estado miembro de origen o de procedencia presenten un certificado expedido por una autoridad competen-

te de dicho Estado y que se corresponda con los certificados del Estado miembro de acogida.

Aunque de un modo bastante imperfecto, entendemos que esta plasmación del principio de igualdad afecta a la cuestión esencial en juego que no es otra que la imposibilidad de exigir certificados de honorabilidad o probidad profesional a los nacionales comunitarios si este requisito no es igualmente exigido a los propios nacionales a la hora de comenzar el ejercicio profesional. Del mismo modo, y con un carácter mucho más preciso, se establecerá la posibilidad, garante igualmente del principio de igualdad, de que cuando la autoridad competente del Estado miembro de acogida supedita el acceso de los nacionales de dicho Estado miembro en una profesión regulada o su ejercicio a que éstos efectúen una declaración jurada o una declaración solemne, y, en el caso de que la fórmula de dicha declaración jurada o solemne no pueda ser utilizada por los nacionales de los demás Estados miembros, procurará que los interesados tengan a su disposición una fórmula apropiada y equivalente (34).

Cabe, igualmente, circunscribir el tiempo transcurrido desde la concesión de estos certificados de honorabilidad a tres meses máximo, desde el momento de la solicitud del reconocimiento (35).

#### *B) Uso de las denominaciones propias.*

La segunda de las limitaciones de tipo formal es, al mismo tiempo, la más controvertida de todas, dado que afecta esencialmente al derecho a la utilización de las denominaciones propias de los títulos profesionales en el país de acogida. La utilización de la denominación del título de origen en el Estado de acogida queda garantizada por lo dispuesto en el art. 7.2 de la Directiva sin más limitaciones que las impuestas por la necesidad de identificar el lugar del centro o del tribunal que lo haya expedido. Esta utilización, es posible, igualmente, de manera abreviada y en la propia lengua del Estado de procedencia.

Más compleja se plantea la situación de utilización en el Estado de acogida de la denominación, en este Estado, del título profesional. El art. 7.1 de la Directiva, se apresta al reconocimiento de este Derecho una vez que los solicitantes demuestran reunir las condiciones de acceso y de ejercicio de una actividad profesional regulada en el territorio de acogida. Este reconocimiento del uso de la denominación de acogida se ve, no obstante, sometido a reglas formales dependientes del requisito de la colegiación profesional, al que se alude de manera no expresa en el art. 7.3.

Según la Directiva, cuando una profesión esté regulada en el Estado miembro de acogida a través de una asociación y (36) organización de carácter

(34) Cfr. art. 6.4 Directiva 89/48/CEE cit.

(35) Cfr. art. 6.2 Directiva 89/48/CEE cit.

(36) Entendemos que el texto debiera decir «u organización», lo que tiene mayor sentido y lógica sistemática toda vez que a continuación el artículo habla de «organizaciones o asociaciones».

colegial (37), los nacionales de los Estados miembros no estarán autorizados a utilizar el título profesional expedido por dicha organización o asociación, ni la abreviatura del mismo, a menos que acrediten su pertenencia a dicha organización.

Obviamente, el requisito de la colegiación, que es a lo que en definitiva se refiere la Directiva, presenta la particularidad de ser el corolario lógico, o al menos así debiera ser, de la exigencia de todos los requisitos imprescindibles para que el reconocimiento profesional pudiera darse. Es más, la colegiación termina convirtiéndose en el obstáculo administrativo único a superar para poder practicar el ejercicio profesional en el Estado de acogida, de manera que dicho ejercicio resulta imposible, o lo que es lo mismo, ilegal, si no hay colegiación. De ahí la necesidad de que los Estados miembros controlen la actuación de estas organizaciones profesionales pues son éstas, en definitiva, las que terminan por requerir, controlar y establecer los distintos requisitos materiales para que el reconocimiento de los títulos de formación profesional sea posible.

#### *C) Plazo para la tramitación.*

En tercer lugar encontramos la limitación formal que deriva del propio procedimiento de reconocimiento de los títulos. La Directiva, en términos netamente voluntaristas, establece en su art. 8.2 que el procedimiento de examen de una solicitud de ejercicio de una profesión regulada se deberá terminar en el plazo más breve posible y deberá ser objeto de una decisión motivada de la autoridad competente del Estado miembro de acogida, a más tardar, en el plazo de cuatro meses a partir de la presentación de la documentación completa del interesado. Esta decisión, o la ausencia de la misma, podrá dar lugar a un recurso jurisdiccional de derecho interno.

La limitación temporal de la resolución del expediente no encuentra referencias en ninguna otra norma equivalente de derecho derivado, pero su fijación en un plazo máximo de cuatro meses tiene evidentes repercusiones en el plano de los derechos a la estancia y la residencia derivados instrumentalmente de la libertad de circulación y establecimiento. Obviamente, si el trabajador, sujeto interesado en el reconocimiento, se ha desplazado al Estado de acogida con objeto de formalizar laboralmente su situación, tan sólo dispondrá, si no goza del derecho de residencia por otra vía, de un plazo de tres meses máximo en situación de estancia tal y como le reconocen los arts. 4 y 8 de la Directiva 68/360/CEE, de 15 de octubre y el art. 2 de la Directiva 90/364/CEE, de 28 de junio para poder realizar todos los trámites exigidos para el reconocimiento.

En el supuesto más desfavorable, esto es, aquél en el que se produzca demora en la resolución del expediente por encima de los tres meses, el ciudadano comunitario habrá de solicitar la correspondiente tarjeta de residencia de

(37) Son éstas las asociaciones u organizaciones a las que se refiere el art. 1.d) de la Directiva.

nacional comunitario, tarjeta cuya concesión vendrá determinada por la existencia, bien de medios económicos suficientes tal y como exige el art. 1 de la Directiva 90/364/CEE, de 28 de junio, bien por la existencia de un contrato de trabajo que, al depender del reconocimiento del título profesional, difícilmente podrá ser aportado por el ciudadano en el momento de la solicitud. En estos supuestos, es difícil hallar apoyo normativo para la resolución de la desfavorable posición del trabajador comunitario que, envuelto en el lento proceso de resolución de su expediente, puede verse obligado a volver a su país de origen hasta que obtenga respuesta a su solicitud.

Ni siquiera la aplicación más elástica de la normativa interna española, el RD. 766/92, de 26 de junio (38), sobre entrada y permanencia en España de nacionales comunitarios y del Espacio Económico Europeo, permitiría solucionar esta situación límite salvo si, acaso, nos acogemos a la vía que deja abierta la prácticamente nula capacidad de control de la fecha de solicitud de la tarjeta de residencia -un mes de antelación- dada la inexistencia de control de fecha de entrada sobre estos ciudadanos (39). Es por ello por lo que, a nuestro juicio,

(38) BOE de 18 de noviembre de 1992, modificado por RD. 737/1995, de 5 de mayo, BOE de 5 de junio.

(39) Cfr. art. 9 RD. 766/1992, cit. Al respecto vid. la crítica realizada por GÓMEZ MUÑOZ, J.M.: La libertad de circulación de trabajadores en la Unión Europea y su incidencia en la Administración Pública española, *op.cit.*, págs. 361 a 364, donde se pone de manifiesto que «... el RD. 766/92 resulta criticable por no haber resuelto un problema técnico que, imposible de resolver por la Directiva 64/221/CEE por razones de concreción, era ciertamente previsible. Se trata del control por parte de las autoridades públicas de la duración del periodo de tres meses durante el que puede estarse en situación de estancia. Es evidente que si a la entrada en el país no se efectúa registro de la fecha de llegada, difícilmente podrán las autoridades determinar el tiempo que un ciudadano comunitario, al que se requiere para identificación, lleva en España. Habitualmente las autoridades públicas encargadas de este control (policía y fuerzas de seguridad) constatan, *ex-post*, el tiempo de permanencia en nuestro país del nacional comunitario tras proceder a una primera identificación personal, momento que suele ser alegado por los identificados como el de llegada. Obviamente, este tipo de controles extemporáneos impide constatar el grado efectivo de cumplimiento de la normativa comunitaria e interna sobre los derechos de entrada y residencia.

La cuestión presenta, desde la óptica de su solución, un doble problema técnico y jurídico. Técnico, en la medida en que habría que dotar de registros de entrada uniformes en todo el territorio de la Unión Europea a los diferentes pasos fronterizos entre Estados, lo que obligaría a dar marcha atrás a la Comisión en su labor de desmantelamiento de aduanas internas. Jurídico, en la medida en que un control de este tipo podría estar afectando al contenido material mismo de la libre circulación de trabajadores y personas, dado que la Directiva 68/360/CEE prohíbe en sus arts. 1 y 2.4 el establecimiento de «restricciones al desplazamiento» tales como la exigencia de «visados de salida», u «otra obligación equivalente». ¿No constituiría una obligación equivalente a la del visado de salida (y por tanto prohibida) la

resultaría más acorde con la finalidad última del principio de igualdad de tratamiento haber fijado el plazo de resolución en tres meses, puesto que de otro modo, se está condicionando el disfrute de la libertad de circulación o de la libertad de establecimiento a la posesión de medios económicos suficientes, lo que puede entenderse como una vía de discriminación indirecta no tolerable de acuerdo con el Tratado CE (40).

### III. EL REAL DECRETO 1665/91, DE 25 DE OCTUBRE: PROBLEMAS DE LA NORMA DE TRANSPOSICIÓN ESPAÑOLA.

#### 1. La transposición española del principio de confianza mutua.

La norma española de transposición de la Directiva 89/48/CEE, no está, a nuestro juicio, exenta de problemas formales y materiales. El RD. 1665/91, de 25 de octubre (41) resulta, no obstante, especialmente esclarecedor en su exposición de motivos ya que, al contrario de lo que hace la Directiva, enmarca claramente su ámbito subjetivo de aplicación a los nacionales de un Estado miembro que se propongan ejercer por cuenta propia o por cuenta ajena una profesión que haya sido regulada en el Estado de acogida, esto es, en España (42).

El RD. 1665/91 tiene una vocación claramente favorecedora de las libertades circulatorias, entendiendo por tales, la libertad de circulación de trabajadores y la libertad de establecimiento, aunque de un modo ciertamente impreciso aluda en la exposición de motivos señalada tan sólo a la «libre circulación en el ámbito comunitario de los ciudadanos de los países miembros que están en posesión de los títulos» que habilitan para el ejercicio profesional. Aludimos a esta imprecisión porque el marco de aplicación de la norma no es extensible, sin más, a cualquier ciudadano que se encuentre en posesión de un título de enseñanza superior que acredite una formación mínima de tres años de duración, sino tan

exigencia en un control fronterizo (que en teoría ni siquiera debe existir) del registro de la identidad del ciudadano comunitario que se desplaza?. ¿No se estaría afectando al contenido material de la libertad de circulación si un fichero informático, por poner un ejemplo de registro, controlara la fecha de entrada en cada país de aquellos trabajadores demandantes de empleo?. Creemos que sí, y de un modo efectivo».

(40) En cualquier caso es preciso recordar que el art. 11.3 RD. 766/1992 establece que la resolución relativa a la primera tarjeta de residencia solicitada deberá ser adoptada dentro de los seis meses siguientes a la fecha de presentación de la solicitud, lo que no deja otra salida en la realidad que la tramitación de una tarjeta provisional de residencia mientras se sustancia el procedimiento de reconocimiento.

(41) BOE de 22 de noviembre de 1991.

(42) En este sentido, volvemos a destacar el criptográfico sentido de la Directiva, que no reconoce la posibilidad real de aplicación de la misma a las relaciones derivadas de contrato de trabajo sino en su art. 13, que de forma expresa reconoce sus efectos en la esfera de la libertad de circulación de trabajadores.

sólo a aquéllos de estos ciudadanos que pretendan ejercer la profesión para la que dichos títulos les habilitan en sus Estados de origen (43). Por tanto, la referencia a la realización de actividades económico-laborales es ineludible dado que el procedimiento de reconocimiento de títulos es ajeno, como ya se ha señalado, al ámbito estrictamente educativo.

Virtud innegable, por otro lado, de este RD. 1665/91, es su definición del principio de confianza mutua en el reconocimiento de títulos que, lamentablemente, se echa de menos en la Directiva aunque su espíritu impregne su contenido normativo. El RD. 1665/91 proclama para aquéllos que estén en posesión de cualificaciones profesionales adquiridas en otro Estado miembro que sean análogas a las que se exigen en nuestro país para ejercer una profesión, su derecho a acceder a ellas en las mismas condiciones que quienes hayan obtenido un título español. La comparación analógica de la idoneidad de los títulos resulta ser la piedra clave de todo el sistema, y ello se pone claramente de manifiesto en la norma española aunque, eso sí, cuando la formación adquirida en otro Estado comunitario no se corresponda con la exigida por las disposiciones nacionales para ejercer la profesión, o ésta abarque en España actividades que no estén comprendidas dentro del ámbito de la que resulte equivalente en el país de origen, se podrá evaluar la aptitud del profesional formado en otro país para adaptarse al nuevo entorno mediante los oportunos mecanismos de compensación.

## 2. El ámbito de aplicación material del RD. 1665/91.

Sabido es que la Directiva 89/48/CEE, impone la aplicación de su procedimiento de reconocimiento de títulos al denominado *produit fini*, esto es, al profesional titulado y cualificado, listo para el ejercicio profesional. Hemos de comenzar, por ello, ponderando el esfuerzo de síntesis que se realiza en el art. 1.a) RD. 1665/91, cuya virtualidad es la de refundir en una definición omnicomprensiva todas las posibilidades de caracterización de los títulos profesionales de los que habla el clarificador y armonizador art. 1.a) de la Directiva. El título profesional que va a ser objeto de reconocimiento en España será aquel título, certificado u otro diploma o conjunto de los mismos, expedido por una Autoridad competente en un Estado miembro, que acredite que el titular ha superado un ciclo de estudios postsecundarios de una duración mínima de tres años en una Universidad, en un Centro de Enseñanza Superior o en otro Centro del mismo nivel de formación y que posee las cualificaciones profesionales requeridas para acceder a una profesión regulada en dicho Estado miembro, siempre que la formación haya sido adquirida principalmente en la Comunidad -asunto 154/93, Tawil-Albertini

(43) Idea ésta que se ve corroborada por la alusión a la fecha de finalización del periodo transitorio -1 de enero de 1992- para la libre circulación según se establece en los arts. 55 a 59 del Acta de Adhesión de España y Portugal, periodo adelantado a esta fecha

(44)- o el titular tenga una experiencia profesional de tres años acreditada por el Estado miembro que haya reconocido el título. El resto de definiciones legales empleadas para delimitar el ámbito material de aplicación de la norma de transposición resulta literal en relación al contenido del art. 1 de la Directiva, lo que no merece mayor comentario.

Como nota esencial común a las libertades de circulación y de establecimiento, la existencia del hecho transfronterizo que hace nacer el derecho a exigir la aplicación del régimen jurídico de ambas libertades se concreta, bien en el desplazamiento del trabajador de un Estado miembro a España, bien en la adquisición en España por parte del nacional de un Estado miembro de la formación superior de tres años mínimo de duración para ejercer una profesión regulada en otro Estado miembro. A ello se refiere el art. 2.2 RD. 1665/91 cuando somete a su régimen jurídico la acreditación por parte de la Autoridades españolas de la realización de la formación en España (45).

No obstante, la cuestión más interesante desde el punto de vista de la concreción del ámbito material de aplicación de la norma de transposición se encuentra regulada en el apartado 3º del art. 2 RD. 1665/91. Esta norma, que transcribe lo dispuesto en el art. 2 de la Directiva, excluye la aplicación del sistema de reconocimiento de títulos a las profesiones que hayan sido objeto de una Directiva específica que regule esta cuestión del reconocimiento. En este sentido, existe una cierta confusión conceptual que tiende a asimilar los ámbitos materiales de aplicación de las Directivas para facilitar la libre prestación de servicios de determinadas profesiones, como puede ser el caso de la profesión de abogado, con el marco de la Directiva 89/48/CEE o con las Directivas específicas para el reconocimiento de títulos.

Así, y a título ejemplificativo, podemos referirnos a determinadas profesiones médicas y paramédicas para las que existen Directivas propias que establecen el procedimiento de reconocimiento mutuo y específico de estos títulos (46).

(44) STJCE de 9 de febrero de 1994, Rec. 1994-2, págs. 451 y ss., donde se ha puesto de manifiesto que la formación adquirida en un Estado tercero, requeriría, en primer lugar, la convalidación académica del título de formación, lo que supone que el procedimiento es ajeno al establecido en la Directiva 89/48/CEE e incluso que el supuesto es excluyente del ámbito de aplicación de la libertad de establecimiento, dado que el Tribunal no considera hecho transfronterizo la adquisición de la titulación profesional fuera del territorio de la Unión Europea. En similar sentido se ha pronunciado el Tribunal en STJCE de igual fecha, asunto 319/92, HAIM, Rec. 1994 2, págs. 425 y ss. en el caso de un odontólogo alemán que habiendo adquirido su título profesional en Estado tercero pretendía hacer valer en Alemania su derecho establecerse libremente.

(45) Habrá de entenderse, obviamente, aunque no lo diga el precepto, que las autoridades competentes serán aquellas que, para cada profesión específica, aparecen regulada en los Anexos III y IV del RD.

(46) La relación de Directivas específicas sobre reconocimiento mutuo de profesiones se encuentra recogida en los tres volúmenes del capítulo 06 de la Edición Especial de DOCE. Desde la adhesión de España a la Comunidad los Reglamentos y Directivas específicas aprobados en esta materia han sido:

Estas Directivas, regularían el reconocimiento recíproco a efectos de libertad de circulación de trabajadores, de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios, por lo que quedarían excluidas del campo de aplicación de la

- Directiva del Consejo 85/584/CEE, de 20 diciembre, por la que se modifica en razón de la adhesión de España y Portugal, la Directiva 85/433/CEE, encaminada al reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos en farmacia y que implican medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento para determinadas actividades del ámbito de la farmacia, DOCE 31 diciembre.
- Directiva del Consejo 85/614/CEE, de 20 diciembre, por la que se modifica, con motivo de la adhesión de España y Portugal, la Directiva 85/384/CEE, referente al reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos en materia de arquitectura e incluyendo medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de la libre prestación de servicios, DOCE 31 diciembre.
- Directiva del Consejo 86/17/CEE, de 27-enero-1986, por la que se modifica, con motivo de la adhesión de Portugal, la Directiva 85/384/CEE para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos en el sector de la arquitectura, DOCE 1 febrero.
- Directiva del Consejo 86/137/CEE, de 17-abril-1986, por la que se autoriza a determinados Estados miembros a aplazar por más tiempo la aplicación de la Directiva 77/780/CEE sobre el acceso a la actividad de las entidades de crédito y su ejercicio, DOCE 23 abril.
- Directiva del Consejo 86/457/CEE, de 15-septiembre-1986, relativa a una formación específica en medicina general, DOCE 19-septiembre.
- Directiva del Consejo 86/524/CEE, de 27-octubre-1986, por la que se modifica la Directiva 77/780/CEE en lo que respecta a la lista de exclusiones permanentes de determinadas entidades de crédito, DOCE 4 noviembre.
- Directiva del Consejo 86/653/CEE, de 18 diciembre, relativa a la coordinación de los derechos de los Estados miembros en lo referente a los agentes comerciales independientes, DOCE 31 diciembre.
- Reglamento CEE nº 4055/86/CEE, del Consejo, de 22 diciembre, relativo a la aplicación del principio de libre prestación de servicios al transporte marítimo entre Estados miembros y entre Estados miembros y países terceros, DOCE 31 diciembre.
- Directiva del Consejo 87/343/CEE, de 22 junio, por la que se modifica, en lo que se refiere al seguro de crédito y caución la primera Directiva 73/239/CEE sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la actividad del seguro directo distinto del seguro de vida y a su ejercicio, DOCE 4 julio.
- Directiva del Consejo 87/540/CEE, de 9 noviembre, relativa al acceso a la profesión de transportista de mercancías por vía navegable en el sector de los transportes nacionales e internacionales y encaminada al reconocimiento recíproco de los diplomas, certificados y otros títulos relativos a dicha profesión, DOCE 12 noviembre.
- Directiva del Consejo 88/357/CEE, de 22 junio, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo

Directiva 89/48/CEE (47). Al mismo tiempo, y como sucede en el caso de la profesión de abogado, se dan supuestos en los que determinadas profesiones

- distinto del seguro de vida, por la que se establecen las disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios y por la que se modifica la Directiva 73/239/CEE, DOCE 4 julio.
  - Directiva del Consejo 89/646/CEE, de 15 diciembre, para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, y por la que se modifica la Directiva 77/780/CEE, DOCE 30 diciembre, modificada por Directiva 92/30/CEE, DOCE 28 abril.
  - Directiva del Consejo 90/619/CEE, de 8 noviembre, sobre la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo de vida, por la que se establecen las disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios y por la que se modifica la Directiva 79/267/CEE, DOCE 29 noviembre.
  - Directiva del Consejo 91/672/CEE, de 16 diciembre, sobre el reconocimiento recíproco de los títulos nacionales de patrón de embarcaciones de transporte de mercancías y pasajeros en navegación interior, DOCE 31 diciembre.
  - Directiva del Consejo 92/49/CEE, de 18-junio-1992, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo distinto del seguro de vida y por la que se modifican las Directivas 73/239/CEE y 88/357/CEE, DOCE 11 agosto.
  - Directiva del Consejo 92/96/CEE, de 10-noviembre-1992, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo de vida, y por la que se modifican las Directivas 79/267/CEE y 90/619/CEE, DOCE 9 diciembre.
  - Directiva del Consejo 93/16/CEE, de 5-abril-1993, destinada a facilitar la libre circulación de los médicos y el reconocimiento mutuo de sus diplomas, certificados y otros títulos, DOCE 7 de julio.
- (47) En este sentido, el anexo I del RD. 1665/91, incluye en el ámbito de aplicación de la norma de transposición las siguientes profesiones del sector sanitario: enfermero generalista con especialidad, excepto en la especialidad obstétrica-ginecológica (que es objeto de Directiva específica), fisioterapeuta, óptico, podólogo y psicólogo. Evidentemente, en la medida en que se produjera la regulación a través de Directiva específica del reconocimiento de títulos de alguna de estas profesiones, el anexo habría de reconfigurarse. En relación a las profesiones médicas y paramédicas el reconocimiento de títulos para estas profesiones se realiza en base a las siguientes normas internas: Médicos, OM. de 14 de octubre de 1991, BOE de 23 de octubre; Farmacéuticos, RD. 1592/92, de 22 de diciembre, BOE de 23 de diciembre; Matronas, RD. 1071/91, de 28 de junio, modificado por RD. 279/92, de 18 de febrero, BOE de 25 de marzo; Veterinarios, RD. 335/92, de 3 de abril, BOE de 28 de abril; Odontólogos, RD. 675/92, de 25 de junio, BOE de 21 de julio. En general, y para todas las profesiones médicas y paramédicas vid. MAMBRILLA RIVERA, V.M.: «Régimen general de las profesiones paramédicas», en VV.AA., *Libre circulación de profesionales liberales en la CEE*, Lex Nova, Valladolid, 1991, págs. 199-230; MIRALLES SANGRO, P.P.: «Régimen general de las profesiones médicas», en VV.AA. *Libre circulación de profesionales liberales en la CEE*, op. cit., págs. 137-198. En particular, y en relación a la profesión de farmacéutico, vid. GARCIA VELASCO, I.: «Régimen general de las actividades farmacéuticas en la CEE», en VV.AA., *Libre circulación de profesionales liberales en la CEE*, op. cit., págs. 61

poseen una Directiva específica para la regulación armonizada de las condiciones de libre prestación de servicios, lo que no impide que en materia de reconocimiento de títulos estas profesiones puedan encontrarse reguladas en otras Directivas específicas o en la Directiva Marco 89/48/CEE (48).

En todo caso, lo que interesa destacar es que para la prestación ocasional de servicios difícilmente va a ser requerido el requisito de reconocimiento de títulos profesionales, dado que el factor temporal que condiciona la propia prestación impide, por definición, el sometimiento de la misma a un procedimiento de carácter administrativo que en sí mismo supone ya una restricción inadmisibles a la libre prestación de servicios en el sentido manifestado por los arts. 59 y 62 TCE y por la jurisprudencia nacida de los asuntos 33/74, Van Binsbergen (49) y 292/86, Gullung (50), y continuada, por lo que se refiere específicamente a las profesiones paramédicas, por la sentencia recaída en el asunto 58/90, Comisión vs. Italia (51).

### 3. Adaptación de los mecanismos de compensación en el reconocimiento de títulos profesionales .

El principio de confianza mutua en el reconocimiento de títulos profesionales se concreta, en el caso de la norma española, en el art. 4.1 RD. 1665/91, según el cual se reconocen en España, para el acceso a las actividades de una profesión regulada, con los mismos efectos que el correspondiente título, español, los títulos obtenidos en los Estados miembros que faculten para ejercer en ellos esa misma profesión.

Hay, por consiguiente, una garantía que afecta al principio de igualdad en el acceso a la profesión, lo que materializa, para el caso de la libertad de circulación

(48) Así, en relación con la profesión de abogado, la Directiva 77/249/CEE, de 22 de marzo, regula las condiciones de ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios de esta profesión en los Estados de la Unión Europea, encontrándose el procedimiento de reconocimiento recíproco de títulos regulado por la Directiva Marco 89/48/CEE, tal y como se establece en la relación de profesiones del Anexo I. Esta norma, a su vez, ha encontrado su transposición en España a través del RD. 607/86, de 21 de marzo, (BOE de 1 de abril), modificado por RD. 1062/88, de 16 de septiembre (BOE 20 de septiembre), cuyos artículos 1 y 7 resultan determinantes para fijar el ámbito de aplicación material, esto es, la realización en régimen de prestación ocasional de servicios de actividades propias de la profesión de abogado, sin apertura de despacho en España y con exclusión de cualquier condición de residencia y colegiación en España. Vid. en relación con los problemas de reconocimiento de las profesiones jurídicas en general URÍA MERUENDANO, R.: «Régimen general de las profesiones jurídicas», VV.AA., *Libre circulación de profesionales liberales en la CEE*, Lex Nova, Valladolid, 1991, págs. 105-118.

(49) Vid. STJCE de 3 de diciembre de 1974, Rec. 1974, págs. 1299 y ss.

(50) Vid. STJCE de 19 de enero de 1988, Rec. 1988, págs. 111 y ss.

(51) Vid. STJCE de 25 de julio de 1991, Rec. 1991-7/1, págs. 4193 y ss.

de trabajadores, lo dispuesto en el art. 1.1 del Reglamento CEE 1612/68, de 15 de octubre, cuando la existencia del título profesional sea requisito *ad substantiam* para poder realizar la prestación laboral. Al mismo tiempo, se reconoce el despliegue de efectos del título en todos los ámbitos, lo que no sólo equivale a la atribución de los derechos instrumentales de libre circulación inherentes a la titularidad de esta libertad, sino que afecta al cumplimiento de todas las obligaciones y al ejercicio de todos los derechos implícitos al ejercicio profesional de que se trate, incluyendo los de carácter deontológico-profesionales y las prerrogativas de utilización del título correspondiente.

En los casos en que no se regule la profesión en el Estado de origen donde se otorga el título, la norma española hace uso de la posibilidad ofrecida por la Directiva Marco en su art. 3.b. En estos casos, únicamente se reconocerá el derecho al ejercicio profesional cuando el solicitante haya ejercido a tiempo completo la indicada profesión y esté en posesión de uno o varios títulos de formación que le hayan preparado para el ejercicio de dicha profesión. La experiencia profesional, entendida como ejercicio efectivo y lícito de la profesión (52), determina el reconocimiento del título profesional en caso de profesión no regulada, aunque en este punto, tanto la norma española como la Directiva de referencia, adolecen de una falta de previsión notable en cuanto a la regulación del medio de prueba de dicha experiencia profesional.

Si bien en el caso de los títulos, diplomas o certificados oficiales, no se plantean problemas en cuanto al medio de acreditación (53), y si bien para los problemas de indeterminación de la forma de acreditación en los casos de prueba de la honorabilidad profesional se pueden establecer varias alternativas válidas, en los supuestos de prueba de la experiencia profesional el sistema resulta ser completamente voluntarista, y será la buena fe de las partes -solicitante y administración evaluadora- la que determine el grado de validez de las pruebas presentadas, lo que resulta criticable. Quizá sea ésta la razón por la cual el legislador español ha excluido la opción ofrecida por el art. 4.1.a) de la Directiva en relación a la utilización de la experiencia profesional del solicitante como sistema de compensación en el reconocimiento de su título de formación superior. Como se verá más adelante (54), la opción se ha realizado sobre la base del periodo de prácticas o de la prueba de aptitud, lo que permite un mayor y mejor control por parte de la administración autorizante.

En todo caso, hemos de hacer hincapié en el hecho de que los Estados miembros, en este caso el español, han de establecer los mecanismos necesarios, cualquiera que sea la opción que estimen pertinente, para evaluar la idoneidad de los títulos profesionales y proceder a su comparación y reconocimiento. Ello, a nuestro juicio, deviene una obligación de los Estados miembros tendente a

(52) Así la definen el art. 1.c) RD. 1665/91 y el art. 1.e) Directiva 89/48/CEE.

(53) Los arts. 8 y 9 RD. 1665/91 van a determinar el procedimiento de acreditación y de concesión de certificaciones.

(54) Vid. infra apartado 2.3.2).

eliminar la práctica consistente en exigir el requisito de nacionalidad para poder acceder a una profesión regulada. Esta posición puede extraerse de la sentencia recaída en el asunto 375/92, Comisión vs. España (55), en relación a la exigencia indebida que España viene haciendo del requisito de la nacionalidad española para poder ejercer en territorio nacional como guía turístico y guía intérprete. La Comisión, y así lo ratificó el Tribunal de Justicia, entiende que el Estado español debe establecer un procedimiento de examen de la correspondencia entre los diplomas y la capacitación exigidos por el Derecho nacional y los obtenidos en el Estado miembro de origen, pero no puede obviar su obligación de reconocer los títulos por la vía de establecer una restricción inadmisibles a la libre circulación cual es la exigencia de la nacionalidad española para ejercer estas dos profesiones (56).

*A) Adaptación de títulos de profesiones jurídicas: la prueba de aptitud.*

En la regulación de los mecanismos de compensación, la norma española ha hecho uso de la facultad que la Directiva Marco propone en el último párrafo del art. 4.1.b) en relación a las profesiones «cuyo ejercicio exija un conocimiento preciso del derecho nacional y en las cuales un elemento esencial y constante del

(55) Vid. STJCE de 22 de marzo de 1994, Rec. 1994-3, págs. 923 y ss.

(56) Esta polémica presenta una faceta particularmente interesante en el supuesto de las restricciones a los no nacionales al acceso a los empleos en la Administración pública en aplicación del art. 48.4 TCE, polémica que ha dado lugar a una muy específica jurisprudencia rediseñadora del contenido real de este precepto del Tratado. La relación de sentencias sobre la cuestión arranca en la de 12 de febrero de 1974, asunto 152/73, SOTGIU, Rec. 1974, págs. 153 y ss; con posterioridad, y con algunas correcciones conceptuales que paulatinamente van diseñando la posición jurisprudencial e institucional, aparecen los fallos de los siguientes asuntos: sentencias de 17 de diciembre de 1980 y de 26 de mayo de 1982, asunto 149/79, COMISION v. BELGICA (I y II), Rec. 1980 y 1982, págs. 3882 y 1845 y ss. respect.; sentencia de 3 de junio de 1986, asunto 307/84, COMISION v. FRANCIA, Rec. 1984, págs. 1725 y ss.; sentencia de 3 de julio de 1986, asunto 66/85, LAWRIE-BLUM, Rec. 1985, págs. 2121 y ss.; sentencia de 16 de junio de 1987, asunto 225/85, COMISION v. ITALIA, Rec. 1987, págs. 2625 y ss.; sentencia de 15 de marzo de 1988, asuntos 389-390/87, ECHTERNACH-MORITZ, Rec. 1988, págs. 723 y ss.; sentencia de 30 de mayo de 1989, asunto 33/88, PILAR ALLUE, Rec. 1989; sentencia de 23 de febrero de 1994, asunto 419/92, INGETRAUT SCHOLZ, Rec. 1994, págs. 390 y ss.; sentencia de 22 de marzo de 1994, asunto 375/92, COMISION v. ESPAÑA, Rec. 1994, págs. 923 y ss. Vid. un estudio pionero en España sobre el tema en MONEREO PÉREZ, J.L. y VIDA SORIA, J.: *La condición de nacionalidad en el acceso a los empleos públicos*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991; Vid. igualmente, un análisis particularizado y sistemático de esta jurisprudencia en GÓMEZ MUÑOZ, J.M.: *La libertad de circulación de trabajadores en la Unión Europea y su incidencia en la Administración Pública española*, op. cit., particularmente Capítulo IV.

ejercicio de la actividad profesional sea la asesoría y/o asistencia relativas al derecho nacional». En estos casos la opción entre el periodo de prácticas y la prueba de aptitud corresponde al Estado de acogida, no al solicitante, que la impondrá como excepción al principio de libertad de elección de sistema de compensación reconocido en el citado artículo de la Directiva. La opción de la autoridad española ha sido, para estos casos, la realización ex-arts. 5.a) y 6 de una prueba de aptitud en la que el solicitante habrá de demostrar la suficiencia de su nivel de conocimientos jurídicos.

El anexo II del RD. 1665/91, relaciona las profesiones reguladas cuyo ejercicio requiere la realización previa de la prueba de aptitud, siendo estas profesiones las de abogado, procurador, graduado social y auditor de cuentas (57).

En relación a la prueba de aptitud, se echa en falta en el RD. 1665/91 una definición exacta del alcance y finalidad de la misma, pues si bien la Directiva nada dice al respecto (58), las reglas procedimentales y competenciales establecidas por la norma de transposición son de todo punto insuficientes. El art. 6.1 RD. 1665/91, tan sólo previene que la prueba de aptitud deberá tomar en consideración que el solicitante es un profesional cualificado y que habrá de referirse a las materias que haya que elegir -no se dice por parte de quién- de entre las que figuren en una lista que elaborará el Ministerio a quien corresponda nombrar la Comisión de Evaluación, basándose en la comparación entre la formación exigida en España y la recibida por el solicitante. En dicha lista figurarán aquellas materias que no estén cubiertas por la titulación que presente el solicitante.

Tan sólo se previene en el art. 6.4, la obligación del solicitante que decida prepararse para la prueba de aptitud -única opción que le cabe- de ponerlo en conocimiento de la respectiva Corporación -entendemos colegio o institucional profesional- al objeto de poder utilizar los medios de formación de que dispongan en similares condiciones a las de sus colegiados o asociados.

(57) En particular, sobre las tres primeras profesiones citadas, vid. el estudio aproximativo de URÍA MERUENDANO, R.: «Régimen general de las profesiones jurídicas», en VV.AA., *Libre circulación de profesionales liberales en la CEE*, Lex Nova, Valladolid, 1991, págs. 105 y ss. En relación con la profesión de auditor de cuentas vid. el completo estudio de GONZALO ANGULO, J.A.: «Régimen general de las profesiones económicas: en especial la auditoría», en VV.AA., *Libre circulación de profesionales liberales en la CEE*, op. cit., págs. 231 y ss., en especial vid. el interesante gráfico en pág. 241, donde se trazan claramente las relaciones entre el Ministerio del ramo correspondiente y las Corporaciones o Instituciones colegiales, delimitándose sus áreas de competencia y los vínculos de relación. Vid. igualmente la reciente jurisprudencia en materia de requisitos exigibles a los auditores de cuentas en Francia en cuanto al reconocimiento de sus títulos en STJCE de 20-mayo-1992, asunto 106/91, RAMRATH, Rec. 1992-5, págs. 3351 y ss.

(58) Tan sólo alude en su art. 1.g) a la necesidad de que en el Estado de acogida se regule el estatuto del solicitante que quiera acogerse a la citada prueba, sin añadir más datos al respecto.

Los anexos III y IV del RD. 1665/91, establecen, por su parte, la relación entre los diferentes títulos de formación superior afectados por la Directiva Marco en España y los Ministerios correspondientes encargados de nombrar a las Comisiones de Evaluación que serán los órganos competentes para poner en práctica los mecanismos de compensación pertinentes para atender las solicitudes de reconocimiento de títulos (59). Entendemos, aunque no lo diga el art. 6.2 RD. 1665/91, que operará una Comisión de Evaluación de las pruebas de aptitud por cada Ministerio implicado, y que dichas Comisiones se compondrán de miembros nombrados por los Ministerios competentes de entre su personal, previa consulta a las Corporaciones o, en su defecto, Instituciones correspondientes. Esto evita, a nuestro juicio, que sean las corporaciones profesionales e instituciones colegiales las que decidan en último extremo en relación con las aptitudes de los solicitantes, lo que deja en manos de la administración pública el control sobre el sistema de reconocimiento sustrayéndolo, así, de la discrecionalidad corporativa (60).

Por su parte, y en relación a la cuestión del control estatal, el Tribunal de Justicia ha tenido la ocasión de pronunciarse sobre la obligación de los Estados

(59) Las profesiones reconocidas dentro del marco de aplicación de la Directiva en España se engloban en cinco grandes sectores: sector jurídico, contable y económico; sector sanitario; sector técnico y de ciencias experimentales; sector cultural y sector varios. El grupo más numeroso es el sector técnico que engloba una gran variedad de profesiones técnicas entre las que destacan las ingenierías, de las cuales aparecen todas las especialidades que pueden ejercerse en España. En este grupo se encuentra también la profesión de arquitecto técnico, cuya titulación de grado superior, la arquitectura, es objeto de una Directiva específica en materia de reconocimiento, la 85/384/CEE, modificada por la 86/17/CEE, de 27 de enero. La existencia de múltiples Directivas específicas en el ámbito de las profesiones médicas y paramédicas hace que tan sólo se reconozcan cinco de estas profesiones en el RD. 1665/91, a saber, enfermero generalista con especialidad -a excepción de la especialidad obstétrico-ginecológica (matronas)-, fisioterapeuta, óptico, podólogo y psicólogo, quedando excluidas todas las especialidades médicas. Por lo que respecta a los Ministerios implicados en el nombramiento de las Comisiones de Evaluación estos son diez: Justicia, Economía y Hacienda, Obras Públicas y Transportes, Educación y Ciencia, Trabajo y Seguridad Social, Industria, Comercio y Turismo, Agricultura, Pesca y Alimentación, Administraciones Públicas, Sanidad y Consumo y Asuntos Sociales. De entre todos estos Ministerios, los de Educación y Ciencia, Obras Públicas y Transportes, Economía y Hacienda y Administraciones Públicas, habrán de ser consultados por el resto a la hora de la constitución de las Comisiones de Evaluación, pues son ellos los que tienen atribuidas la competencia en cuanto a la acreditación del título académico correspondiente a cada profesión.

(60) Al respecto, podemos aludir a la polémica que se suscita en España a finales de octubre de este año en relación a la propuesta formulada por los entes colegiales de la abogacía respecto a una posible ley de pasantía que obligaría a los licenciados en derecho que quisieran ejercer la profesión de abogados a pasar por un periodo obligatorio de formación como abogados pasantes durante dos años. El rechazo estudiantil a la propuesta ha sido, en un primer momento, rotundo.

miembros de verificar la equivalencia entre los títulos y las aptitudes exigidos por el Derecho nacional, ejerciendo sin posibilidad de delegación el control directo sobre el procedimiento de reconocimiento y resolviendo, en todo caso, mediante decisiones motivadas susceptibles de recurso en vía judicial. Así es digna de destacarse la STJCE de 7-mayo-1991, asunto 340/89, Vlassopoulou (61), que en un caso particular referido al ejercicio profesional de un abogado griego en Alemania, reafirmó la competencia directa del Ministerium für Justiz y del Bundes Europaangelegenheiten Baden-Württemberg, en la resolución del expediente de control de la aptitud profesional del sujeto recurrente.

*B) Adaptación de títulos con duración o estructura diferente a los españoles: la opción prueba de aptitud-periodo de prácticas.*

La norma de transposición española se ha decantado por la opción contenida en el art. 4.1.b) de la Directiva de exigir un periodo de prácticas o una prueba de aptitud a elección del solicitante. Ante la ya comentada imposibilidad de exigir cumulativamente, además, la experiencia profesional, el solicitante de reconocimiento habrá de someterse a una prueba de aptitud o realizar un periodo de prácticas en aquellos casos en que la formación recibida por él comprenda materias sustancialmente diferentes de las cubiertas por el título español requerido, o cuando la correspondiente profesión abarque en España una o varias actividades profesionales que no existan en esa misma profesión en el país de origen, y esta diferencia se caracterice por una formación específica exigida en las disposiciones españolas aplicables, y se refiera a materias sustancialmente diferentes de las cubiertas por los títulos que presente el solicitante.

De nuevo hay que ponderar el esfuerzo de síntesis realizado en la composición del art. 5.b) RD. 1665/91 en relación con las posibilidades ofrecidas por el art. 4.1.b) de la Directiva Marco, pues la relación de supuestos resulta suficientemente clara y ajustada a lo exigido por la Directiva. La prueba de aptitud, caso de que la elección sea ésta, se configura, en este supuesto, con los mismos rasgos que para el caso de las profesiones jurídicas, por lo que a los problemas allí detectados nos remitimos.

En caso de que la opción sea el período de prácticas, la parquedad con que el art. 7 RD. 1665/91 trata la regulación del mismo, da lugar a una clara situación de indefinición sobre las características materiales, contenido y estructura de dicho periodo que necesitará ser resuelta reglamentariamente por cada Departamento ministerial competente en el establecimiento del programa del que habla el apartado 1º del art. 7 (62).

(61) Vid. STJCE cit., Rec. 1991-5, págs. 2357 y ss.

(62) Aunque se verá más adelante, los desarrollos reglamentarios de los anexos de la norma de transposición han sido hasta la fecha claramente insuficientes, por lo que la regulación de los periodos de prácticas está aún por definir en la mayoría de las profesiones reguladas en España. Vid. al respecto apartado 2.4) nota a pie final.

Es notable, por contra, la preocupación por la protección sanitaria de los solicitantes del periodo de prácticas, protección a la que ni siquiera se alude en la Directiva Marco, lo que dota a esta norma de un claro carácter de «norma más favorable» en relación a lo fijado en el nivel comunitario. La previsión realizada en cuanto a esta protección contempla las dos posibles situaciones en que pueden encontrarse a efectos aseguratorios los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia que se desplazan para desarrollar su labor profesional a otro Estado de la Unión Europea, a saber: a) que los profesionales sean titulares o beneficiarios en su propio país de un régimen de asistencia sanitaria a través del sistema de Seguridad Social del Estado de origen; b) que no sean beneficiarios de un régimen de asistencia sanitaria al no resultar aplicable el régimen de protección de la Seguridad Social a las actividades profesionales que se lleven a cabo durante el periodo de prácticas en el Estado de acogida.

En el primero de los supuestos, el apartado 2º del art. 7 RD. 1665/91, aplica consecuentemente los Reglamentos CEE nº 1408/71, de 14 de junio (63), y nº 574/72, de 21 de marzo (64), relativos a los regímenes de Seguridad Social de los trabajadores por cuenta ajena y sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad. Durante el periodo de prácticas, pues, el trabajador quedaría protegido frente a aquellas contingencias que requiriesen asistencia sanitaria. El lacónico contenido del art. 7.2, suscita, sin embargo, multitud de dudas acerca del alcance real de la protección garantizada, dado que no se especifica el tipo exacto de contingencia -profesional o común- ni se alude a otros tipos de contingencias posibles que pudieran darse durante dicho periodo. El carácter del precepto parece aludir, tan sólo, a la aplicación del capítulo IV del Reglamento CEE nº 1408/71 (65) relativo a las contingencias por accidente de trabajo y enfermedad profesional, pero ello levanta serías dudas en los casos en que hiciera falta asistencia sanitaria por maternidad o enfermedad común, lo que nos lleva a pronunciarnos en sentido *pro operario* a favor de la cobertura de estas situaciones.

En el segundo de los supuestos, la desprotección del profesional durante el periodo de prácticas no queda suficientemente aclarada en cuanto a sus motivos en el apartado 3º del art. 7 RD. 1665/91. La norma de transposición -que en este caso no actúa como tal por las razones antes expuestas- establece que cuando no resulte aplicable el régimen de Seguridad Social a las actividades profesionales que se lleven a cabo en el periodo de prácticas, la Corporación o, en su defecto,

(63) Vid. DOCE C 325, de 10 de diciembre de 1992 y versión consolidada con las reformas del Reglamento 1945/93, en DOCE L 181, de 23 de julio de 1993.

(64) Vid. DOCE C 325, de 10 de diciembre de 1992, y versión consolidada con las modificaciones introducidas por el Reglamento CEE nº 1945/45, en DOCE L 181, de 23 de julio de 1993. Este Reglamento se refiere a las modalidades de aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena y sus familias que desplacen en el interior de la Comunidad.

(65) Vid. arts. 52 a 63 Reglamento CEE nº 1408/71, cit.

Institución correspondiente adoptará las medidas oportunas para conseguir que el solicitante que decida realizar las mencionadas prácticas pueda acceder durante las mismas a la asistencia sanitaria a que tengan derecho los asociados o colegiados en similares condiciones a éstos. Las causas por las cuales el régimen de Seguridad Social no sea aplicable podrían ser múltiples, aunque el RD. 1665/91 parece vincularlas a la naturaleza de la prestación realizada durante el periodo de prácticas.

En el caso español es difícilmente imaginable tal situación de desprotección, ni siquiera en el supuesto más desfavorable que podría ser la realización de las prácticas bajo la modalidad de contrato en prácticas a tiempo parcial por debajo de las doce horas a la semana o cuarenta y ocho al mes de las que hablaba el art. 4.3 de la Ley 10/94, de 19 de mayo -hoy art. 12.3 ET (66)- puesto que incluso en este caso, el trabajador tiene derecho a asistencia sanitaria por contingencias comunes (67). Dado que el periodo de prácticas puede tener una duración máxima de tres años, tal y como establece el art. 1.d) RD. 1665/91, a menos que la práctica se efectúe sin vínculo contractual, ya sea laboral ya sea civil, la situación de desprotección no es fácilmente perceptible.

Ha de tenerse en cuenta, además, que la realización del periodo en prácticas, según dispone el citado art. 1.d), se ha de efectuar bajo la responsabilidad de un profesional cualificado designado por el Ministerio competente, una vez oída la Corporación o Institución correspondiente y a instancia del interesado, lo que nos hace suponer que la administración responsable habrá de contractualizar de algún modo la relación con el solicitante. Téngase además en cuenta, que el art. 7.5 está previendo dicha contractualización en la medida en que establece que durante el periodo de prácticas, el solicitante podrá percibir retribución -que no simple compensación- «según la naturaleza de su actividad y la relación jurídica que se establezca».

Por otro lado, la previsión contenida en el art. 7.4, añade un punto de incertidumbre más a la situación prevista cuando establece que el solicitante deba suscribir, al iniciar el periodo de prácticas, una póliza de accidentes con la Mutualidad profesional correspondiente o, en su defecto, con una Empresa de Seguros, en el caso de que no resulte de aplicación el régimen de la Seguridad Social. ¿Por qué, cabe preguntarse, una póliza de seguros tan sólo para el caso de accidentes?. ¿Es que acaso la asistencia sanitaria que se garantiza en el art. 7.2 -interpretando el precepto sistemáticamente- tan sólo comprende los supuestos de accidente?. ¿Y qué tipo de accidentes, los comunes o los de trabajo?. ¿Y por qué no una póliza que cubra los riesgos por enfermedad?. Ciertamente no es

(66) En la redacción dada por el RD-L 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, BOE de 25 de marzo.

(67) Así como a protección por contingencias de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, Fondo de Garantía Salarial y prestación económica correspondiente a los periodos de descanso por maternidad.

posible encontrar solución a todos estos interrogantes en el texto de la norma. Entendemos que la postura jurídicamente más defendible es la de interpretar todo el sistema de garantías del art. 7 RD. 1665/91 en clave *pro operario*, lo que nos lleva a presumir que la relación jurídica que se establezca entre el solicitante de reconocimiento y la entidad en la que realice el periodo de prácticas -que tampoco queda determinada en la norma- ya sea de tipo civil, ya sea de tipo laboral, habrá de incorporar necesariamente los mecanismos aseguratorios mínimos para permitir que la prestación se encuentre garantizada, al menos, desde el punto de vista de los riesgos profesionales.

Consiguientemente, entendemos que no habría objeción en celebrar con un trabajador comunitario migrante que presentase alguno de los títulos académicos relacionados en el art. 2 RD. 2317/1995 (68), un contrato laboral en prácticas hasta una duración máxima de dos años (69) que cubriera contractualmente el periodo de prácticas del que habla el art. 7.5 RD. 1665/1991. No obstante, y dado que el periodo de prácticas máximo previsto es de tres años, el contrato en prácticas tan sólo podría cubrir los dos primeros años, lo que dejaría sin resolver el problema del tercer año, si se optara por su realización. Las soluciones en este caso pasarían bien por contractualizar laboralmente de modo temporal ese periodo final con alguna de las formas contractuales admisibles, bien por contractualizar civilmente dicho periodo, bien por articular cualquier otro mecanismo jurídico que permitiera la protección del solicitante. De todos modos, el contrato laboral en prácticas sería retribuido, lo que no plantearía problemas con el art. 7.5 precitado que también prevé esa posibilidad.

Por otro lado, habremos de entender los supuestos de no contractualización de la relación de prácticas como supuestos de tipo académico en los que el solicitante se encontrará sujeto a la realización de prácticas no retribuidas -situación a la que alude el art. 7.5- dentro de un programa específico de formación que habrá de ser aprobado y controlado por el Ministerio del ramo correspondiente. En estos casos el régimen aseguratorio bien podría ser el propio del Seguro Escolar existente para los estudios superiores.

#### 4. Requisitos de carácter procedimental y profesiones reguladas.

Procedimentalmente, la norma de transposición española plantea los mismos problemas que la Directiva Marco a la hora de regular los trámites y pasos

(68) Entendemos que en este supuesto no operarían las normas estrictamente académicas en cuanto a la convalidación o reconocimiento de los títulos académicos, puesto que nos encontraríamos ante un supuesto de reconocimiento de títulos para el ejercicio de profesión regulada, y suponemos que el solicitante se va a integrar en un programa de prácticas preestablecido que le permita, al final del mismo, poder ejercer profesionalmente la profesión para la que ha sido preparado académicamente.

(69) Vid. art. 11.1.b) ET y 3.1 RD 2317/1993. El plazo máximo del periodo de prácticas es de tres años, ex-art. 1.d) RD 1665/1991, lo que no plantea problemas en relación a la duración máxima del contrato de aprendizaje.

que los solicitantes han de verificar para poder establecerse en el Estado de acogida y poder ejercer la profesión regulada para la que se hayan titulados (70). Es destacable que el art. 11 RD. 1665/91 se refiera al derecho de los solicitantes «a establecerse» en términos tan ambiguos que puedan suscitar dudas acerca del ámbito material de aplicación del propio RD. Obviamente se trata de una imprecisión técnica que sólo se subsana atendiendo al recordatorio que el art. 13 realiza posteriormente acerca de las implicaciones de esta norma en el ámbito de la libre circulación de trabajadores. En cualquier caso, la imprecisión es censurable pues puede hacer pensar que el art. 11 sólo contempla la posición de los ciudadanos comunitarios que quieren ejercitar la libertad de establecimiento, estableciéndose, pues, por cuenta propia.

De otro lado, la norma española va a materializar el principio de igualdad de tratamiento en relación con los derechos de los solicitantes que vean reconocido su título profesional. De este modo se pronuncia el art. 10, que reconoce a estos profesionales el derecho a utilizar su título en condiciones de igualdad con los españoles y, en su caso, a utilizar la abreviatura del mismo en la lengua propia. En todo caso, y a efectos profesionales, deberá utilizarse la denominación española que corresponda a la formación recibida. Obviamente, una vez acreditados todos los requisitos necesarios para poder desarrollar regularmente el ejercicio profesional, los profesionales comunitarios se encontrarán sometidos -aunque la norma española no lo diga- a las mismas obligaciones y deberes que los nacionales españoles, tanto desde el punto de vista deontológico como en relación a toda la normativa aplicable al ejercicio profesional, lo que recientemente ha venido a confirmar el Tribunal de Justicia en la STJCE de 7-mayo-1992, asunto 104/91, Aguirre Borrel (71), que alude a la aplicación de sanciones de tipo penal en caso de incumplimiento de la normativa del Estado de acogida en cuanto a la práctica y requisitos del ejercicio profesional.

Finalmente, es de destacar el lento, aunque progresivo, desarrollo que se ha producido del mandato prevenido en la Disposición Final 1ª del RD. 1665/91, en relación con la regulación, a través de Orden Ministerial, de las peculiaridades propias de cada una de las profesiones reguladas referenciadas en el Anexo I de la norma de transposición. Las dificultades encontradas por los Ministerios del ramo correspondiente en su consulta -no vinculante, por cierto- con las Corporaciones e Instituciones colegiales resultan más que evidentes, habiéndose hasta la fecha desarrollado las peculiaridades del régimen de reconocimiento de los

(70) Particularmente, el problema planteado por el plazo de cuatro meses para la resolución de los expedientes, plazo que debería ser de tres meses como se ha propuesto anteriormente, y que se transcribe en el art. 12 RD. casi literalmente del art. 8.2 de la Directiva Marco.

(71) Vid. STJCE cit. Rec. 1992-5, págs. 3003 y ss.

títulos siguientes: Enfermero generalista (72); Agente de la propiedad inmobiliaria (73); Ingeniero Aeronáutico, de Canales, Caminos y Puertos, de Telecomunicaciones, Ingeniero Técnico Aeronáutico, de Obras Públicas, de Telecomunicaciones y de Topografía, y Arquitecto Técnico (74); Ingeniero Agrónomo, Ingeniero de Montes, Ingeniero Técnico Agrícola e Ingeniero Técnico Forestal (75); Psicólogo, Biólogo, Maestro, Profesor de Educación Secundaria y Profesor de Universidad (76); Economista, Actuario de Seguros, Diplomado en Ciencias Empresariales, Profesor Mercantil, Auditor de Cuentas y Habilitado de clases pasivas (77); Fisioterapeuta, Optico y Enfermero generalista con especialidad (78).

(72) El régimen de reconocimiento general para todas las especialidades se regula en el RD. 1275/92, de 23 de octubre, BOE de 27 de noviembre, aunque para la especialidad de enfermero generalista no existe aún Orden Ministerial específica.

(73) Vid. OM. 4 de marzo de 1993, BOE de 18 de marzo. Particularmente interesante en el caso de los agentes de la propiedad inmobiliaria es el problema planteado por la delimitación de funciones de estos agentes, ya que al ser regulada la profesión como tal sólo muy recientemente, se han producido en España gran cantidad de procedimientos penales motivados por situaciones de intrusismo profesional ejercido, básicamente, por abogados, graduados sociales y economistas que se dedicaban a los negocios inmobiliarios de manera irregular. Sobre estos problemas ha tenido ocasión de pronunciarse recientemente el Tribunal de Justicia en STJCE de 28-enero-1992, asunto 331/90, LÓPEZ BREA e HIDALGO PALACIOS, Rec. 1992-1, págs. 323 y ss. en cuestión prejudicial ex-art. 177 en procedimiento penal seguido contra estos dos demandados. El Tribunal vino a resolver la posibilidad, admisible y por tanto no contraria al principio de igualdad, de que las actividades ejercitables por los agentes de propiedad inmobiliaria figuraran en una lista cerrada fijada por la normativa nacional.

(74) Todas las especialidades mencionadas de Ingeniería Superior y Técnica, así como de Arquitectura técnica se desarrollan en una única OM. de 12 de abril de 1993, BOE de 30 de abril. En relación con la situación de los arquitectos superiores, vid. STJCE de 21-enero-1992, asunto 310/90, EGGLE, Rec. 1992-1, págs. 177 y ss. donde se establece la posibilidad de que los Estados de acogida (en el supuesto, el estado holandés a través del Nationale Raad van orde van Architecten), puedan fijar las condiciones de duración máxima de los estudios de arquitectura para que el reconocimiento de títulos pueda ser válido. Igualmente, y en relación a la validez de los títulos de arquitectura adquiridos fuera de los cauces normales académicos en el Estado de origen vid. STJCE. 8-abril-1992, asunto 166/91, BAUER, Rec. 1992-4, págs. 2797 y ss. En igual sentido vid. STJCE de 9-agosto-1994, asunto 447/93, DREESSEN, Rec. 1994-8, págs. 4087 y ss.

(75) OM. de 21 de diciembre de 1994, BOE de 29 de diciembre.

(76) OM. de 23 de enero de 1995, BOE de 28 de enero.

(77) OM. de 19 de mayo de 1995, BOE de 25 de junio.

(78) OM. de 22 de junio de 1995, BOE de 30 de junio.

3

---

## RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA