

Introducción al problema del reconocimiento de títulos europeos (1)

Por Juan Manuel Del Valle Pascual

Jefe del Gabinete de Asesoría Jurídica y Técnico de Gestión de la Universidad Politécnica de Madrid

Diario La Ley, Sección Doctrina, 2000, Ref. D-58, tomo 2, Editorial LA LEY

LA LEY 10987/2001

I. Introducción a la introducción

Intentar reconducir a la unidad la compleja problemática del reconocimiento de efectos de los títulos académicos y profesionales es una tarea difícil, que sólo se puede afrontar investido de una notable temeridad. La prudencia, por contra, conduciría -de no rechazar de antemano el empeño- a desgranar una serie de problemas materiales y objetivos individualizados que, trabajosamente, podrían irse arracimando, tras resaltar las pertinentes advertencias cautelares y obstativas de una tesis final que, objetivando el resultado, evitara decir lo política y sociológicamente incorrecto. Si esta intención hubiera guiado mis pasos, es posible que hubiera escrito en este artículo la verdad. Más difícilmente hubiera tenido la fortuna de decir casi toda la verdad. Pero hubiera resultado imposible que lo expuesto hubiera sido nada más que la verdad. Consciente como soy de tal imposibilidad, voy a intentar exponer sólo algunas verdades que suele resultar incómodo contar, pero que creo necesario que se conozcan, recordándole al lector que hace ya tiempo me encargué de recorrer algunas parcelas de este asunto (2) . Como los malos lectores de novelas policíacas, voy a empezar por el final, desvelando los móviles del asesino, en lugar del perfil de la víctima -que sería más razonable para ir comenzando- avisando que su retrato en algún momento puede convertirse en un espejo insospechado. Comencemos por una visión introspectiva.

Una sensación colectiva de elitismo propietario llega a parcelar los frutos de la inteligencia y los dividendos de la capacitación académica y profesional, consolidados en un título que se defiende a sangre y fuego en las fronteras del minifundio, a fin de evitar pretendidas invasiones que puedan socavar una situación social de privilegio, o profesional de reflejo en nuestra muy querida cuenta corriente bancaria. ¿La caridad bien entendida empieza por uno mismo?

En una sociedad con resabio de castas, nos cuesta que a otros se pueda reconocer la convalidación de una asignatura que a nosotros nos costó superar con dificultad decimos, aunque muchas veces no sea cierto, la homologación de un título académico, en cuya obtención tanto esfuerzo derrochamos -seguimos diciendo-, el acceso pujante a un puesto de trabajo, que va a disparar la presión horizontal y verticalmente, en sentido ascendente, perturbando una cierta comodidad que reposa en la quietud alcanzada tras un prolongado itinerario profesional o con la contratación por una empresa, la superación de una oposición, o con la colegiación, cuya obtención agranda el número de competidores. Incrementando todo ello la intranquilidad de quienes ya gozamos de una posición que considerábamos intangible -salvo para nuestro ascenso- y consolidada, y a la que los nuevos aires hacen correr peligro de catarro, que nadie sabe si puede acabar en pulmonía. La tentación nos conduce a cerrar las puertas cuando ya estamos dentro de la estancia.

Esta cerrazón mental que acaba teniendo sus raíces más profundas en el riesgo de pérdida del oropel social y de afectación del monedero, me parece a mí que es la materia prima subliminal que late en la negativa al reconocimiento de títulos, -ajenos, obviamente-, entre otras muchas cosas razonables. La naturaleza humana, irreductible ella, nos hace que deseemos llegar a las altas cumbres en escueta compañía, y gozar de sus vistas sin

estrecheces y con un cierto sosiego. Tan etérea cuestión me parece a mí que es a donde lleva la reconducción a la unidad del gran bosque de los problemas de reconocimiento de títulos. Vayamos ahora a diferenciar robles y encinas.

II. ¿Y la Constitución, qué opina de esto?

1. La española

Pues la Constitución otorga competencia exclusiva al Estado para la *«regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas de desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia»*, distinguiendo, por primera vez, una doble adjetivación de los títulos *«no demasiado habitual antes de la Constitución en España, donde el título académico apenas se distinguía del que habilitaba para el ejercicio profesional»* en palabras de =Baena del Alcázar= (3) .

De cuyo punto primario surgen dos vectores. El primero nos lanza hacia el art. 27.1 de la Constitución Española, en el que se encuentra un derecho fundamental de todos a la educación, que los poderes públicos garantizarán *«mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados, y la creación de centros docentes»* (art. 27.5 de la Constitución Española), y que cuando se ejercite tal derecho para obtención de títulos académicos -cómo no- en las universidades, se hará teniendo en cuenta el principio de autonomía de las mismas (art. 27.10 de la Constitución Española).

Derecho al estudio que ha de ser *«en la universidad de su elección»*, del ciudadano, como plasmó el art. 25 de la Ley Orgánica 11/1983 de 25 de agosto (*Boletín Oficial del Estado* de 1 de septiembre) de reforma universitaria (LRU), como, por cierto, tan poco garantizaron el Real Decreto 1005/1991 de 14 de junio (*Boletín Oficial del Estado* del 26), y el más reciente Real Decreto 704/1999 de 30 de abril (*Boletín Oficial del Estado* de 1 de mayo), que han priorizado a los solicitantes de plazas universitarias que cursaron estudios previos en centros del mismo distrito, o centros adscritos a cada universidad, aun con ciertos añadidos de similar tratamiento a su condición ventajista.

El segundo vector, nos lanza a una segunda libertad fundamental -aunque no susceptible de la menos parsimoniosa y más profunda garantía de exigibilidad de contenido jurisdiccional y constitucional del art. 53 de la Constitución Española- de *elección de profesión u oficio*, que va de la mano del *derecho al trabajo* del art. 35.1 de la Constitución Española, que deja en manos de la Ley la regulación de peculiaridades propias, en el caso de las profesiones tituladas, que el propio art. 36 de la Constitución Española, reconociendo una inveterada tradición, garantiza con los Colegios Profesionales. Lo cual nos abre un abanico de conceptos que se encarga de diferenciar =Antonio =Fanlo Loras=, que entiende por *profesión libre* *«cuando su ejercicio no requiere contar con título alguno, ya sea académico o profesional»*, que deja de serlo, para ser *regulada* *«cuando su ejercicio es disciplinado por el legislador y requiere la previa posesión de alguno de aquellos títulos»*, que es, además, *titulada*, *«cuando para su ejercicio se requiere contar con títulos académicos oficiales»*, siendo, *colegiada* *«cuando además de aquellos títulos el ejercicio de la profesión se condiciona a la pertenencia obligatoria al respectivo Colegio Profesional, en cuanto estructura corporativa encargada de la ordenación y disciplina de dicha profesión»* (4) . Profesión que si cumple con todos estos atributos, podríamos definir como *profesión blindada*, pues sólo una Ley va a poder alterar el estado previo de un territorio en el que ya algunos colonos habrán construido su finca solariega, cercándola para evitar incómodas invasiones (5) , de profesionales advenedizos e inermes de una estructura institucional que les asocie y defienda.

Sin que podamos olvidar, fuera de la importancia de estos dos vectores, el portillo del art. 93 de la Constitución Española, que permitía que una Ley Orgánica autorizara tratados por los que se atribuyera a una organización o

institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución misma. Precepto redactado «*con la mirada puesta en la integración de España en Europa*» al decir -y sólo es una voz más-, de =J=osé =M=anuel =Serrano Alberca= (6) . Lo cual nos lanza, ni más ni menos, en brazos del *acervo comunitario*, que reconocerá el lector que no resulta fácil de sintetizar. Poco y malo se escribió de los cobardes, así que evitemos este *rol*, no sin olvidar que de muchos valientes, o temerarios, lo que se escribe son epitafios.

2. La europea

El Derecho Comunitario se vertebra sobre cuatro libertades, de las que ahora nos interesa reseñar las de circulación de trabajadores, de establecimiento y servicios. En el fondo un tronco común, que, en su formulación positiva, se refiere a la defensa de la movilidad de determinados factores de producción entre los diferentes Estados miembros, regidos por un móvil mediata o inmediatamente económico, y no de mero recreo -que más adelante también quedará comprendido-, que tanto acoge a los trabajadores asalariados, como a las empresas, tanto personas físicas, como jurídicas, y a los profesionales. En forma negativa, la libertad de circulación de personas es todo aquello que no haga referencia a la circulación de mercancías, es decir, objetos de lícito comercio, uno de los cuales es el capital, que es protagonista de una libertad específica. Estos dos bloques de libertades de circulación -mercancías y personas-, se distinguen en un primer golpe de vista porque lo predominante en aquélla será el objeto de la actividad, el tránsito, y en ésta, el sujeto productor de la mercancía, a veces puramente espiritual o idealizada, como es el caso de los servicios.

Sentado ya que la libre circulación de personas es un género común, referido en lo esencial a la movilidad supranacional del trabajo, concebido como un factor clásico de la economía (tierra, capital y trabajo), cabe señalar qué modalidades recoge, anticipando desde ahora mismo, que sus diferencias tienen más de matiz doctrinal, que de elemento decisivo para que a través de la distinción se favorezca o dificulte el acceso desde el mercado de un Estado miembro al de otro (7) . Antes al contrario las interpretaciones del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, sólo han resultado restrictivas excepcionalmente, decantándose sus decisiones de manera abrumadoramente general, a favor de la potenciación de las libertades de circulación.

Dichas modalidades de las libertades que nos ocupan, comienzan con las de los trabajadores que tiene como característica diferencial la referencia a personal asalariado o dependiente (8) de una organización en la que se inserta con vocación de continuidad, para cuyo ejercicio precisa de la domiciliación en un Estado miembro diferente del de pertenencia o de titulación. La libre prestación de servicios hace razón al tránsito fronterizo más o menos ocasional, pero carente de asentamiento estable en ajena o propia organización. Es cimentar las propias raíces económicas en un Estado miembro desde el suelo de otro, a través de agencias filiales o sucursales, lo que cualifica la libertad de establecimiento, que por la propia semántica se realiza con idea de duración y permanencia.

Contra todo ello se atenta al exigir a los nacionales de otro Estado miembro diferentes y no razonables condiciones que a los del propio, por vía jurídica o fáctica, con la reducción o inexigibilidad de trámites, licencias administrativas, o la concesión de ayudas financieras a los nacionales a las que no tengan acceso los restantes ciudadanos comunitarios.

Sólo se justifica la diferencia de trato por razones de *orden público, seguridad pública y salud pública*, así como en los supuestos de ejercicio de *autoridad habitual* u ocasional, arts. 48.3 y 55 del Tratado de Roma, por ser ésta reducto último de la soberanía que se consiente en monopolio de los Estados miembros, y que alcanza a algunos grados del funcionariado (9) , y de aquellas otras actividades que se señalen por el Consejo (10) . El tránsito del Estado abstencionista al Estado intervencionista y aun prestacional, hace que el sujeto Estado no prejuzgue, por el mero hecho de ponerse en movimiento, actuación soberana, pues ésta lo será sólo cuando de su propia

naturaleza así se derive, y no por fuerza todos sus actos han de ser encomendados a funcionarios públicos. El caso es que esta excepción ha quedado mitigada en el ámbito español, por la Ley 17/1993 de 23 de diciembre (*Boletín Oficial del Estado* del 24) y, en su desarrollo, por el Real Decreto 800/1995 de 19 de mayo (*Boletín Oficial del Estado* del 7 de junio), lo que se traslada al Real Decreto 364/1995 de 10 de marzo (*Boletín Oficial del Estado* del 10 de abril), que en ese ámbito más general regula el acceso a la función pública.

El asunto es que en el art. 57.1 del Tratado de Roma, tras la redacción resultante de Maastricht de 7 de febrero de 1992, reconoció lo siguiente:

«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 (en el que por mayoría cualificada el Consejo adopta una posición común con el Parlamento), adoptará directivas para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos» (11) .

Para continuar diciendo, en el siguiente inciso:

«Con el mismo fin, el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 B, adoptará 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 durante todo el procedimiento previsto del artículo 189 B para aquellas directivas cuya ejecución en un Estado miembro, al menos implique la modificación de los principios legales vigentes relativos al régimen de las profesiones en lo que se refiere a la formación y las condiciones de acceso a las mismas de las personas físicas. En los demás casos, el Consejo decidirá por mayoría cualificada.»

La redacción originaria vinculaba a alcanzar unanimidad cuando se trataba de medidas relativas a la protección del ahorro y la distribución del crédito, así como al ejercicio de la profesión bancaria, sin dar otro protagonismo que no fuera el consultivo a la Asamblea. Como el Acta única Europea introduce el procedimiento de cooperación entre el Consejo y el Parlamento Europeo, a él acoge las medidas residuales contempladas en el precepto (*«en los demás casos...»*) durante el período transitorio -y como ya acabó, no vale la pena reproducirlo-, incluyendo esta acción entre los objetivos del *mercado interior* (art. 13). Maastricht retira las referencias financieras, y el tratado de Amsterdam obvia ya citar el período transitorio, introduciendo también una referencia al procedimiento previsto en el art. 189 B. Quedando incólume el precepto, según el cual:

«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 el ejercicio en los diferentes Estados miembros» (12) .

En conclusión, poco dinamismo se advierte en el Derecho originario europeo en relación con la materia. Ello es resultado de que los aspectos de habilitación, atribuciones y control de capacitación de trabajadores y profesionales independientes han sido y son de una notable heterogeneidad en los diferentes Estados miembros, y al utilizar la técnica de las directivas no se pretendió una subversión inmediata de los diferentes sistemas nacionales, ni aún una acelerada armonización de los mismos, para no perjudicar su respectiva evolución hacia la recomendable uniformidad que aún no se atisba. Por más que voluntariosamente el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, desde las sentencias *Jean Reyners/Estado Belga de 21 de junio de 1974* y *Van Binsbergen de 3 de diciembre* del mismo año, asentara la idea de que desde el final del período transitorio el derecho de establecimiento gozara de *efecto directo*, es decir, de inmediata aplicabilidad en cada Estado, y de directa invocación por cada particular ante los Juzgados y los Tribunales de Justicia, lo que, no nos engañemos, *«no implica la inutilidad de las directivas referidas a las diferentes profesiones, porque sigue siendo necesario agilizar los trámites de convalidación de títulos profesionales y coordinar los sistemas de acceso a las profesiones»*, como

señala =Fernando =López Ramón= (13) .

Y el asunto es que quedan aún extensas praderas de heterogeneidad demasiado extensa en el sistema, en lo afectante a la delimitación de las profesiones tituladas y en sus sistemas de organización, lo que nos va a hacer colocarnos a las puertas de los colegios profesionales, para empezar por algún sitio.

III. Vamos al colegio

El ejercicio de las profesiones tituladas resulta vinculado en España al control de los colegios profesionales, como apunta el art. 36 de la Constitución Española, que es el resultado de los desvelos del Senador Pedrol Rius, presidente a la sazón del Consejo General de la Abogacía Española y senador de las Cortes Constituyentes que, en tal foro afirmó:

«El Colegio está detrás de esos profesionales asegurándoles su independencia, robusteciendo su libertad de actuación para enfrentarse con quien sea en defensa de los ciudadanos» (14) .

Y ello es justo y necesario para la corrección del sistema. A tal efecto, y no en vano son definidos como *«personas jurídicas públicas de base asociativa»*, como *«Corporaciones sectoriales de base privada, o entes característicamente públicos, pero absolutamente separados -o separables- de la Administración del Estado»* por =Mariano =Baena del Alcázar= (15) , en los que se integran preceptivamente para el ejercicio profesional independiente los respectivos titulados.

Son *«Corporaciones públicas por su composición y organización que, sin embargo, realizan una actividad en gran parte privada aunque tengan delegadas por la Ley funciones públicas... cuyo origen, organización y funciones no dependen sólo de la voluntad de los asociados, sino también y en primer término, de las determinaciones obligatorias del propio legislado»*, como señaló la sentencia del Tribunal Constitucional 89/1989 de 11 de mayo (16) .

Su regulación estatal se encuentra en las Leyes 2/1974 de 13 de febrero (*Boletín Oficial del Estado* del 15), modificada por la Ley 74/1978 de 26 de diciembre (*Boletín Oficial del Estado* del 11 de enero de 1979) y por el Real Decreto-Ley 5/1996 de 7 de junio (*Boletín Oficial del Estado* del 8), en lo referente a medidas liberalizadoras (17) . Un tanto añejas, la verdad, cuando se profundiza cada día más en la descentralización legislativa que, para su entendimiento global, reclama con mayor urgencia un tronco común.

No parece que deba omitirse entrar a considerar la naturaleza de los Colegios Profesionales. La tarea nos la facilita =José =Luis =López González= (18) cuando agrupa la doctrina en tres bloques:

- a) La tesis tradicional que los encuadra en el seno de la administración que es defendida por =Garrido Falla=, =Baena del Alcázar= y =Entrena Cuesta=;
- b) La que los ve como corporaciones sectoriales de base privada, pero que ejercen, a través de delegación, funciones públicas, aunque de manera adicional y sin que ello afecte a la esencia de la corporación. A lo que se apuntan =García de Enterría=, =Tomás =Ramón Fernández= y =Santamaría Pastor=;
- c) Son personas jurídicas públicas, encuadradas en la organización estatal, aunque separadas por completo de la Administración del Estado según =Ariño Ortiz=, =Souvirón Morenilla=, =Fanlo Loras= y el propio autor de la clasificación.

Pues bien, fuera de que sean galgos o podencos, el caso es que, según =López González= -a lo que me apunto-, *«lo que fundamenta la creación de un colegio debe de ser el interés público general y no el mero acotamiento injustificado de un sector para dejarlo en manos de un grupo profesional»* (19) . Y en dicha razón el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no los consideró incompatibles con el Derecho comunitario en la sentencia

Auer II, de 1983.

Pero una cosa es que los colegios no sean incompatibles por esencia, y otra cosa es que no mantengan posiciones que no sean un ejemplo de incompatibilidad, haciendo prevalecer la defensa corporativa de intereses privados sobre el interés público estatal o supranacional. Lo advierte =Borrajo Iniesta=, al destacar, alborozadamente, que desde el comienzo de la implantación del derecho comunitario, *«los Colegios y demás organismos profesionales han sido directamente batidos por el flujo de las libertades comunitarias, sin que en ningún momento se haya planteado ninguna duda al respecto»* (20) . Sobran ejemplos de posiciones colegiales cerradas a la admisión de candidatos, bien sea para la efectividad de un convenio bilateral entre España y Argentina sobre profesiones odontológicas (sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 1985), bien en el ámbito penal y para la profesión no titulada académicamente de informadores de turismo (sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1985, LA LEY, 1986-1, 859), entre otros muchos ejemplos. No aburriré al lector con más casuística, pero no quiero pensar lo que pasará si a estos flujos se añade una diferenciación de intereses corporativos diversos en cada comunidad autónoma.

El asunto es que muchos colegios profesionales han antepuesto la defensa de sus intereses corporativos a los intereses públicos que justificaban su posición institucional, aun a pesar de que la jurisprudencia ya se hubiera decantado en contra de sus criterios, sin omitir un largo calvario a cuantos pretendieran la colegiación, provocando que surja una bruma de sospecha de actuación retardataria del dinamismo social. ¿Alguien debería hacer algo?

IV. Venimos de la Universidad

=S=antiago =Muñoz Machado= y otros, destacaban: *«El ejercicio libre de las profesiones en España está sometido a un triple requisito: 1.º La culminación de los estudios académicos correspondientes, realizados en los centros especialmente dedicados a impartir estas enseñanzas. 2.º La inscripción en el Colegio Oficial que agrupa a todos los profesionales de la misma titulación. 3.º El desarrollo de la práctica profesional en un campo previamente delimitado por las normas que asignan a cada grupo un conjunto de competencias más o menos específico o tasado»* (21) .

De lo cual se derivan para =Baena del Alcázar= tres categorías de vinculación entre los títulos académicos y profesionales: a) *Rígida*, que aboca a un talante más práctico de los estudios; b) *Flexible*, que acoge el anterior sistema para las profesiones más consolidadas y otro más libre para las de nueva creación, siendo que este criterio era el preferido por el Ministerio de Educación y Ciencia; y c) *Desvinculación* entre título académico y profesión, con lo que se evitaría el fraccionamiento entre Facultades, Secciones y Subsecciones (22) .

Pues bien, el sistema de reconocimiento de títulos académicos no se nos presenta con menores dificultades que el de reconocimiento de títulos profesionales, que mezclan similitudes y distingos. La homologación de títulos académicos será el proceso de verificación efectuado en virtud del plan de estudios que sirve de soporte al título a homologar, para la obtención de una credencial homologada. Esta homologación sólo excepcionalmente se produce de manera automática, y generalmente requiere de un acto singularizado de verificación.

El Gobierno, previo informe del Consejo de Universidades, tiene la competencia de regular las condiciones de homologación de títulos extranjeros, según el art. 32.2 de la Ley de Reforma Universitaria. En virtud de tal habilitación legal se editó el Real Decreto 86/1987 de 16 de enero (*Boletín Oficial del Estado* del 23), en relación con los títulos universitarios. Corresponde al Ministerio de Educación y Cultura la concesión y homologación de títulos extranjeros (art. 4), previo informe de la Comisión Académica del Consejo de Universidades (art. 5.1), sin perjuicio del posible asesoramiento científico-técnico de expertos españoles o extranjeros, de instituciones españolas, u organizaciones internacionales o de información de autoridades extranjeras por vía diplomática (art.

5.2).

Estas resoluciones deben adoptarse de acuerdo con los tratados y convenios internacionales de los que España sea parte y de las recomendaciones adoptadas por los organismos u organizaciones internacionales de carácter gubernamental de los que España sea miembro; de las tablas de homologación de planes de estudio, y de títulos aprobados por el ministerio, también previo informe de la Comisión Académica del Consejo de Universidades (art. 6). Y en defecto de estas fuentes, deben tenerse en cuenta el curriculum académico y científico del solicitante, los precedentes administrativos aplicables, el prestigio en el ámbito de la comunidad científica de la universidad o institución extranjera que concedió los títulos o grados, la reciprocidad otorgada a los títulos españoles y el asesoramiento de la universidad española más afin con la tesis presentada, para el caso de los títulos de doctor (art. 7). Demasiados pasos para que no, aparezca un sinfín de obstáculos, que se acrecientan cuanto menos global sea el análisis, pues da cabida a más subjetividades, y ralentiza la decisión final.

No cuenta con menos meandros el sistema de reconocimiento de títulos de otros Estados miembros de la Comunidad Europea, aunque, eso sí, no puede decirse que nos encontremos ante un campo que no haya gastado tiempo y atenciones reglamentarias. Baste ver el anexo de disposiciones que acompaña a este trabajo que, para abreviar, intento sintetizar en el siguiente esquema de líneas rectoras, que conlleva las siguientes acciones independizables:

- a) *Reconocimiento de títulos* listados, según el grado de homogeneidad de los estudios y/o del contenido académico o profesional de los mismos.
- b) *Verificación* ministerial según contenidos académicos y contenidos, en su caso, profesionales, generalmente cuando se trata para esto último de materias respecto a las que la titulación habilitante esté intervenida por un concreto ministerio, cuando ello se otorga a un colegio profesional; o de ambos tipos de entidades, cuando se da una duplicidad de contenidos académicos y profesionales.
- c) *Comprobación administrativa* cuando se comprenden, además, revisiones de estricta autenticidad de los títulos, diplomas o certificados, antecedentes disciplinarios, sancionadores, profesionales, administrativos o penales, o de honorabilidad profesional, en relación, con haber estado afectado por una quiebra mercantil.

A tal efecto es imprescindible tener en cuenta la relativa facilidad que significa el Convenio de la Haya de 8 de octubre de 1961, ratificado por España mediante instrumento de 10 de abril de 1978 (*Boletín Oficial del Estado* de 25 de septiembre), aunque sólo, como es lógico, en relación con los diferentes países suscriptores del mismo. Lo demás es terreno para la biodiversidad burocrática.

Inciendo en cualquiera de los sistemas autorizatorios mencionados de reconocimiento de verificación, podemos encontrarnos con ciertos suplementos, que podrían sintetizarse de la siguiente manera:

- a) *Temporales*, de fecha de inicio de estudios (ejemplo para arquitectos), de fecha de expedición del Certificado (después del 8 de mayo de 1945, para la República Federal Alemana por autoridades de la República Democrática Alemana), regulación de acceso y ejercicio (20 de diciembre de 1985), para quien recibió la formación antes del 5 de agosto de 1987 con dedicación de tres años durante los cinco anteriores a la expedición del certificado.
- b) *De conocimiento*, bien mediante una *prueba teórico práctica*, en los supuestos en que la formación acreditada no guarde equivalencia con la que conduce al título español (ejemplo: para farmacéuticos y médicos especialistas); *pruebas de aptitud*, cuando la formación a acreditar por el solicitante comprenda un conocimiento preciso del Derecho español, en la cual un elemento esencial y constante de la actividad profesional sea la asesoría o asistencia en tal materia (ejemplo: abogado y auditor de cuentas); *una prueba de aptitud o realización de un período de prácticas* a elección del solicitante, cuando la formación recibida y la profesión que se pretende ejercer

comprenda materias sustancialmente diferentes, cuando la profesión abarque en España una o varias actividades que no existan en esa misma profesión en el país de origen, y esa diferencia se caracterice por una formación específica exigida en disposiciones españolas aplicables y se refiera a materias sustancialmente diferentes (ejemplo: diversas ingenierías); o un tiempo de *experiencia profesional* acreditado, por cuenta propia o como directivo de empresa (ejemplo: actividades de pesca, construcción naval o transportes); o una titulación con un tiempo de *ejercicio profesional efectivo* (ejemplo: odontólogo).

Un profundo bosque de singulares especies acompaña esta síntesis que, me da la impresión, ya es suficientemente oscura. Informarse, del nivel de exigencia en cada Estado o de cada profesión en el mismo Estado, tampoco es tarea fácil, aunque desde 1984 se implantó el sistema *NARIC (European Community Network of National Academy Recognition Centre)*, que en relación con distintos países de la Unión Europea y bajo el patrocinio del Consejo de Europa y la Unesco, está al alcance el sistema *ENIC (European Network of Information Centre)*.

Carezco de experiencia para saber si hay resabios corporativos en el sistema de homologación de títulos. Muchos no ha de haber, habida cuenta de la beligerancia al respecto de los Colegios Profesionales, que disienten en muchas ocasiones del ministerio, cuando decide homologar.

Sí la tengo, en cambio, respecto a la práctica más fragmentaria y menor de la convalidación de estudios, y tengo la sospecha de que tales resabios existen. Corresponde a las universidades la convalidación de estudios cursados en otros centros académicos nacionales o extranjeros, a efectos de continuación de los estudios correspondientes, lo cual deben hacer las universidades siguiendo los criterios generales que acuerde el Consejo de Universidades (art. 32.1 de la Ley de Reforma Universitaria). Su régimen jurídico se contempla aún en el Decreto 1676/1969 de 24 de julio (*Boletín Oficial del Estado* del 15 de agosto), subsistente para lo que entonces se denominaba como convalidación de estudios parciales. Tal convalidación implica el reconocimiento de los estudios del grado inferior previos o necesarios para obtener el título o acceder a los estudios convalidados (art. 3), y podrá precisar de *dictamen singular* de la facultad universitaria o escuela técnica superior correspondiente. Quienes obtuviesen convalidación de estudios superiores en un determinado centro no podrán continuarlos en otro distinto hasta tanto no hayan permanecido matriculados en aquél durante un período de dos cursos académicos completos como mínimo (art. 4).

V. Conviene ir terminando

Después de la lectura de estas líneas, tal vez se comprenda mejor por qué me curé en salud al comienzo del artículo. No me cabe duda de que sistemas profesionales y educativos tan diversificados no admiten su aproximación sin un denodado esfuerzo que mitigue el vuelco social que llevaría a trastocar sistemas educativos y profesionales de una larga tradición, y comprobada eficacia, también hay que decirlo. Zamora no se ganó en una hora, pero hasta las murallas de Jericó se tambalearon y cayeron ante el persistente sonido de las trompetas. Y una humilde trompeta, al cabo, es este trabajo.

A mi parecer, sólo un proceder carente de generosidad y exultante de egoísmo ha impedido una mayor armonización en la legislación europea, tanto educativa como profesional, que nos conduzca a estar más próximos en un espacio común. El asunto se solventa decantándose por el dilema siguiente: particularismo o globalización. No va a ser necesario que indique hacia donde nos ha conducido el tiempo próximo pasado.

Desde una visión meramente española, teniendo en cuenta los problemas generales europeos e incluso españoles, en que deben compatibilizarse títulos académicos y profesionales que han ganado posición durante mucho tiempo y se ven ante el peligro de otras titulaciones emergentes, en ocasiones tremendamente próximas, en que determinados colegios profesionales no contemplan ya las competencias y atribuciones que en otro tiempo tuvieron

profesionales similares que hoy son titulados diferenciados, bueno será recordarles que allá donde no hay un campo reservado para profesionales titulados, el ejercicio profesional es libre y sin cortapisa. Que lo sepan los cancerberos universitarios y colegiales, y el ministerio que dejó en convivencia halcones y palomas, unos defendidos por un colegio profesional, y otras solas ante el peligro.

Bueno será también recordarles a los poderes públicos que estos nuevos profesionales, que ejercen su actividad libremente, carecen de una entidad intermedia que esté atenta a la deontología con la que desempeñan sus actividades, con cuya omisión legislativa los ciudadanos estarán inermes, y antes o después surgirá el conflicto resultante de la inactividad legislativa, y siempre cuando sea tarde para repararlo. Si más vale prevenir que curar, esta situación reclama del Estado una nueva Ley de Colegios Profesionales, o por mejor decir, de ejercicio de profesiones tituladas, que enmarque una mayor viveza legislativa de los parlamentos de las comunidades autónomas, determinando un marco común en defensa del ciudadano. Pues no van a regular estas últimas cada profesión como si fuera un minifundio, cuando el problema reclama una solución de macroeconomía jurídica.

Anexo

Régimen Jurídico Español

A) Normativa General

a) Educación Superior

- Real Decreto 86/1987 de 16 de enero (*Boletín Oficial del Estado* del 23), sobre condiciones de homologación de títulos extranjeros.
- Orden Ministerial de 9 de febrero de 1987 (*Boletín Oficial del Estado* del 13), sobre condiciones de homologación.
- Real Decreto 1496/1987 de 6 de noviembre (*Boletín Oficial del Estado* del 14), sobre obtención, expedición y homologación (particularmente de títulos de universidades privadas).

b) Educación no universitaria

- Real Decreto 104/1988 de 29 de enero (*Boletín Oficial del Estado* del 17 de febrero).
- Orden Ministerial de 14 de marzo de 1988 (*Boletín Oficial del Estado* del 17).

B) Normativa sobre Títulos de Estados Comunitarios y del espacio económico europeo.

a) General

- Real Decreto 1665/1991 de 25 de octubre (*Boletín Oficial del Estado* del 22 de noviembre), que regula el sistema general de reconocimiento de títulos de Enseñanza Superior de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea que exigen una formación mínima de tres años de duración, para los Técnicos en Empresas y Actividades Turísticas, para volver a hacerlo, dándole nueva redacción cuyo Anexo se modificó por Real Decreto 767/1992 de 26 de junio (*Boletín Oficial del Estado* del 16 de julio), por Real Decreto 1754/1998 de 31 de julio (*Boletín Oficial del Estado* del 7 de agosto).
- Nota. Este reglamento habilitará la aprobación de Ordenes Ministeriales conjuntas de los Ministerios afectados para desarrollo y aplicación a cada uno de los sectores profesionales afectados. Por cuya razón las referiremos en el epígrafe correspondiente a normativa específica.
- Real Decreto 1396/1995 de 4 de agosto (*Boletín Oficial del Estado* del 18), que regula un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales, extensivo a Estados signatarios del Acuerdo sobre Espacio Económico Europeo. Modifica también el Anexo del anterior reglamento.

b) Especial

- Real Decreto 992/1987 de 3 de julio (*Boletín Oficial del Estado* del 1 de agosto), que regula la obtención del título de enfermero especialista, desarrollado por la Orden Ministerial de 24 de junio de 1998 (*Boletín Oficial del Estado* del 30); el Real Decreto 1017/1991 de 28 de junio (*Boletín Oficial del Estado* del 29), modificado por el Real Decreto 279/1994 de 18 de febrero (*Boletín Oficial del Estado* del 25 de marzo), para Matronas y Asistentes obstétricos; el Real Decreto 1275/1992 de 23 de octubre (*Boletín Oficial del Estado* del 25 de noviembre), para Enfermeros responsables de cuidados generales: extendido ello al Espacio Económico Europeo por Real Decreto 2170/1998 de 9 de octubre (*Boletín Oficial del Estado* del 24).
- Real Decreto 1464/1988 de 2 de diciembre (*Boletín Oficial del Estado* del 8), sobre profesionales del sector inmobiliario.
- Real Decreto 331/1989 de 17 de marzo (*Boletín Oficial del Estado* del 5 de abril), completado por el Real Decreto 335/1992 de 3 de abril (*Boletín Oficial del Estado* del 28), y por el Real Decreto 2170/1998 de 9 de octubre (*Boletín Oficial del Estado* del 24), se extiende a los Estados signatarios del Espacio Económico Europeo, sobre Veterinarios.
- Real Decreto 1081/1989 de 28 de agosto (*Boletín Oficial del Estado* del 7 de septiembre), del sector de la Arquitectura.
- Real Decreto 1667/1989 de 22 de diciembre (*Boletín Oficial del Estado* del 4 de enero de 1990) con el que se amplía al respecto el Real Decreto 27/1984 de 11 de enero (*Boletín Oficial del Estado* del 31), y Real Decreto 1595/1992 de 23 de diciembre (*Boletín Oficial del Estado* del 9 de febrero de 1993), todos referentes a las profesiones farmacéuticas y de Médicos especialistas. En cuyo desarrollo se han dictado las Ordenes Ministeriales de 14 de octubre de 1991 (*Boletín Oficial del Estado* del 23), de 16 de octubre de 1996 (*Boletín Oficial del Estado* del 19), y la resolución de 18 de noviembre de 1996 (*Boletín Oficial del Estado* del 27). Extendido al Espacio Económico Europeo por el citado Real Decreto 2170/1998.
- Real Decreto 1691/1989 de 29 de diciembre (*Boletín Oficial del Estado* del 15 de enero de 1990), modificado por el Real Decreto 2072/1995 de 22 de diciembre (*Boletín Oficial del Estado* del 23 de enero de 1996), para Médicos y Médicos especialistas; el Real Decreto 1776/1994 de 5 de agosto (*Boletín Oficial del Estado* del 8 de septiembre), para determinados licenciados en Medicina y cirugía: el Real Decreto 931/1995 de 9 de junio (*Boletín Oficial del Estado* del 16), para la formación especializada en Medicina familiar y comunitaria, afectado por el Real Decreto 1753/1998 de 31 de julio (*Boletín Oficial del Estado* del 27 de agosto), sobre dichas especialidades y sobre el ejercicio de la Medicina familiar en el Sistema Nacional de Salud.
- Real Decreto 1017/1991 de 28 de junio (*Boletín Oficial del Estado* del 29), sobre matronas, cuyo alcance se amplió por el Real Decreto 2170/1998.
- Real Decreto 438/1992 de 30 de abril (*Boletín Oficial del Estado* del 8 de mayo), sobre agencias de información, servicios de vigilancia, de publicidad y sus agencias, organización de manifestaciones comerciales privadas (como ferias, exposiciones, etc), agencias especializadas en los trabajos auxiliares de oficina (incluido el alquiler de máquinas mecánicas y electrónicas y los servicios de traducción), asesoramiento en organización y métodos, actividades en los ámbitos literarios y artísticos, de tasación salvo en materia de seguros, intérprete y servicios de seguimiento de prensa.
- Real Decreto 439/1992 de 30 de abril (*Boletín Oficial del Estado* del 8 de mayo), sobre actividades relativas a la pesca en aguas interiores, la construcción de material de transporte y auxiliares, comunicaciones no estatales y servicios prestados a la sociedad, de servicios recreativos y de servicios personales.

- Real Decreto 675/1992 de 19 de junio (*Boletín Oficial del Estado* del 25 de julio), sobre Odontólogos, afectado también por el Real Decreto 2170/1998.
- Real Decreto 1275/1992 de 20 de octubre (*Boletín Oficial del Estado* del 25 de noviembre), sobre enfermería, que se extendió al Espacio Económico Europeo por el Real Decreto 2170/1998.
- Orden Ministerial de 12 de abril de 1993 (*Boletín Oficial del Estado* del 20), sobre Ingenierías, Ingenierías Técnicas y Arquitectura Técnica (ver Nota en el apartado precedente).
- Orden Ministerial de 28 de marzo de 1995 (*Boletín Oficial del Estado* del 5 de abril) para los Diplomados en Trabajo Social.
- Orden Ministerial de 19 de mayo de 1995 (*Boletín Oficial del Estado* del 25), para las profesiones de Economista, Actuario de Seguros, Diplomado en Ciencias Empresariales, Profesor Mercantil, Auditor de Cuentas y Habilitado de Clases Pasivas. Las instrucciones para rellenar la solicitud se contienen en la corrección de errores del *Boletín Oficial del Estado* del 14 de junio de 1995.
- Orden Ministerial de 22 de junio de 1995 (*Boletín Oficial del Estado* del 30), para Fisioterapeutas, Podólogos, ópticos y Enfermeros generalistas con especialidad.
- Orden Ministerial de 2 de octubre de 1995 (*Boletín Oficial del Estado* del 7), para Físicos, Geólogos, Químicos, Ingenieros Industriales, de Minas, Navales. Ingenieros Técnicos Industriales, de Minas y Navales). Corrección de erratas en *Boletín Oficial del Estado* de 3 de noviembre de 1995.
- Orden Ministerial de 12 de junio de 1998 (*Boletín Oficial del Estado* del 19), que se aplica a la verificación de los títulos de Logopeda y de Terapeuta Ocupacional.

(1) Conferencia rendida en la Universidad de Murcia el 14 de diciembre de 1999.

[Ver Texto](#)

(2) Me ocupé de él, disertando sobre «Las atribuciones profesionales de los técnicos titulados hoy. En el camino a ninguna parte» *LA LEY*, viernes, 25 de agosto 1995. Año XVI. Ref. 3853.

[Ver Texto](#)

(3) *La libre circulación de profesionales en Europa, y su incidencia en España*, Ministerio de Educación y Ciencia. Consejo de Universidades. Secretaría General. Madrid, 1987, pág. 74.

[Ver Texto](#)

(4) «Encuadre histórico y constitucional, naturaleza (*sic*) y fines. La autonomía colegial» *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución. Unión Profesional*, Civitas. 1.ª ed. 1996, pág. 104. Texto coordinado por =L=orenzo =Martín-Retortillo=.

[Ver Texto](#)

(5) Sólo me consta una arriesgada aventura global del legislador para deslindar y amojonar una difícil pradera de profesiones en conflicto, con la Ley 38/1999 de 25 de noviembre (*Boletín Oficial del Estado* del 6), de ordenación de la edificación. Vaya mi aplauso a su valentía, que ha venido acompañada de un juicioso consenso previo.

[Ver Texto](#)

(6) *Comentario de la Constitución*, 2.ª ed. ampliada, Civitas, pág. 1328. Trabajo dirigido por =F=ernando =Garrido Falla=.

[Ver Texto](#)

-
- (7) Según =Ignacio =Borrajó Iniesta=, en «Las Libertades de establecimiento y de servicios en el tratado de Roma» (*Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, dirigido por =Eduardo =García de Enterría= y otros, Ed. Civitas, Madrid, 1986 par. 151), «... cualquier actividad económica de una persona incluida en el tratado que no sea un intercambio de mercancías o un movimiento de capitales, queda englobada en alguna de las restantes libertades».

[Ver Texto](#)

-
- (8) La profesión dependiente «*implica la prestación por tiempo indefinido, normalmente en el seno de una organización o empresa, con un empleador permanente que puede controlar y exigir al profesional conforme a pautas jurídicas dadas (contractuales o estatutarias)*» según =Gaspar =Ariño Ortíz= y =José =María =Souvirón Morenilla=, en *Constitución y Colegios profesionales*, Unión Editorial, S.A., 1984, pág. 102.

[Ver Texto](#)

-
- (9) Por ejemplo, en el caso de un arquitecto municipal, según la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 28 de mayo de 1982, en el asunto de la *Comisión contra Bélgica*, que cita =Alegría Borrás=, en «Incidencia y efectos de la normativa comunitaria», *Actualidad Administrativa*, núm. 5, semana 28 de enero a 3 de febrero, 1991, ref. VI, pág. 86.

[Ver Texto](#)

-
- (10) La comunicación de la Comisión, notificada el 5 de enero de 1988, evitó la discriminación en los siguientes sectores: a) Gestión de un servicio comercial, transportes, correos, gas, electricidad y radiotelevisión; b) servicios operacionales de sanidad; c) Enseñanza; d) Investigaciones científicas civiles. Según =Matías Chauchar= en «Las profesiones después de 1982. Estudio sobre la libre circulación: La situación francesa», *Actualidad Laboral*, núm. 94, semana 27 noviembre-3 diciembre 1989, pág. 593.

[Ver Texto](#)

-
- (11) El precepto exigía, en su redacción originaria, unanimidad del Consejo a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, en el período transitorio, y mayoría cualificada después. El Acta única Europea introduciría estos aspectos en el procedimiento de cooperación con el Parlamento Europeo (art. 6.6).

[Ver Texto](#)

-
- (12) Que se mantiene desde el texto originario del tratado de Roma.

[Ver Texto](#)

-
- (13) «Libre competencia y Colegios Profesionales en la experiencia constitucional española», *Los colegios profesionales...* cit. pág. 256.

[Ver Texto](#)

-
- (14) =Oscar =Alzaga Villaamil=, *La Constitución Española de 1978. Comentario sistemático*, Ediciones del Foro, 1978, pág. 299.

[Ver Texto](#)

- (15) Utiliza la primera definición entrecomillada en el prólogo de *Régimen Jurídico de los Colegios Profesionales*, Tecnos, 1989, pág. 16. Para un conocimiento más completo de la materia, ver *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español*, 1968, Editorial Montecorvo S.A., del mismo autor. =G=aspar =Ariño Ortiz=, en «Corporaciones profesionales y Administración Pública», *RAP* núm. 72, 1973. =J=osé =M=aría =Souvirón Morenilla=, *Naturaleza y caracteres de los Colegios Profesionales. Notas para una Ley reguladora*, Madrid, 1980. Y los dos autores últimamente mencionados en *Constitución y Colegios Profesionales*, Unión Editorial, S.A., 1984.

[Ver Texto](#)

- (16) Que analiza en profundidad la naturaleza jurídica de estas corporaciones, reproduciendo anteriores dictados del mismo Tribunal contenidos en las sentencias 23/1984 y 20/1988, a alguno de los cuales se acaba de hacer mención. Sigue diciendo aquella sentencia que «*los Colegios Profesionales constituyen una típica especie de corporación reconocida por el Estado, dirigida no sólo a la consecución de fines estrictamente privados, lo que podría conseguirse con la simple asociación, sino esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión que constituye un servicio al común se ajusta a las normas o reglas que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio, que por otra parte, ya ha garantizado el Estado con la expedición del título habilitante*».

[Ver Texto](#)

- (17) En el ámbito de las respectivas Comunidades Autónomas, tengo censadas la Ley Catalana 13/1982 de 17 de diciembre (*Boletín Oficial del Estado* de 1 de febrero de 1983), modificada por el Real Decreto-Legislativo 1/1986 de 24 de agosto (*Boletín Oficial del Estado* de 1 de septiembre), para la adaptación a la normativa comunitaria; la Ley Canaria 10/1990 de 23 de mayo (*Boletín Oficial del Estado* de 16 de junio); la Ley madrileña 19/1997 de 11 de julio (*Boletín Oficial del Estado* del 7 de mayo de 1998), La Ley navarra 3/1998, de 6 de abril (*Boletín Oficial del Estado* del 2 de junio) y la Ley de Castilla-La Mancha 10/1999 de 26 de mayo (*Boletín Oficial del Estado* de 28 de julio).

[Ver Texto](#)

- (18) «Reflexiones sobre la problemática constitucional de los Colegios Profesionales», *Revista General del Derecho*, núm. 640-641, enero-febrero, págs. 104 a 120.

[Ver Texto](#)

- (19) *Ibidem*, pág. 105.

[Ver Texto](#)

- (20) *Las libertades de establecimiento...* cit. págs. 207 y ss.

[Ver Texto](#)

- (21) *La libertad de ejercicio de la profesión y el problema de las atribuciones de los técnicos titulados*, =S=antiago =Muñoz Machado=, =L=uciano =Parejo Alfonso= y =E=loy =Ruiloba Santana=. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1983, pág. 25.

[Ver Texto](#)

- (22) *La libre circulación...*, cit. págs. 96 y ss.

[Ver Texto](#)
