



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 03.02.2000
COM(2000) 17 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO
Y AL PARLAMENTO EUROPEO**

**SOBRE LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA 92/51/CEE DIRIGIDO
DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 18 DE LA DIRECTIVA 92/51/CEE**

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	5
II	RESUMEN	5
III	RESEÑA HISTÓRICA.....	7
IV	MARCO GENERAL.....	8
	A. Estado de la transposición.....	8
	B. Aplicación.....	8
	1.Introducción	8
	2.Periodo 1995-96.....	9
	3.Conclusión	11
	4.Periodo 1997-98.....	11
	5.Conclusión	14
	C Estadísticas.....	14
V.	COMENTARIOS POR ARTÍCULOS	15
VI.	COMENTARIOS POR PROFESIONES	36
	A. Administración pública.....	36
	B. Profesiones docentes	38
	C. Profesiones sociales.....	40
	D. Profesiones sanitarias	41
	1. Consideraciones generales	41
	2. Limitaciones al reconocimiento de títulos	41
	a) Actividades reservadas a ciertas profesiones.....	41
	b) Profesiones que pueden parecer similares en dos Estados miembros, pero cuyo campo de actividad es diferente	42
	c) Profesiones de niveles diferentes	42
	d) Limitaciones relacionadas con la existencia de otras Directivas (caso de los enfermeros especializados)	43
	3. Problemas surgidos.....	43
	a) No transposición	43
	b) Aplicación inadecuada	44
	4.Conclusiones	45
	a) La dependencia entre Estados miembros	45

b) Especificidad de los profesionales de la salud.....	46
E. Profesiones relacionadas con el transporte.....	46
F. Profesiones del sector turístico	47
1.Acompañantes	47
2.Guías turísticos.....	48
a) Introducción.....	48
b) Jurisprudencia relacionada con los guías turísticos	49
c) Establecimiento y servicios	49
3.Delimitación de los campos de actividad de las dos profesiones : acompañantes y guías turísticos	50
4.Conclusiones	51
G. Profesiones relacionadas con el deporte.....	53
1.Libre circulación de los asalariados y libertad de establecimiento	53
2.Prestación de servicios.....	54
VII. EL GRUPO DE COORDINACIÓN	55
A. Reuniones e informes	55
B. Código de conducta aprobado por el grupo de coordinación para el sistema general de reconocimiento de títulos.....	57
C. Cooperación administrativa entre Estados miembros	58
VIII.EXIGENCIAS LINGÜÍSTICAS.....	59
IX. PRESTACIÓN TEMPORAL DE SERVICIOS	60
X. CONCLUSIONES	65
ANEXO I.....	66
I. OBSERVACIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS.....	66
A. Bélgica.....	66
B. Dinamarca.....	66
a) Una reglamentación complicada.....	66
b) El sistema general	67
c) Observaciones específicas	68
a) Francia: profesión de monitor deportivo	68
b) Austria: monitores de esquí y guías alpinos	69
c) Profesiones relacionadas con el deporte.....	69

C. Países Bajos	70
D. Austria	70
E. Portugal.....	70
F. Reino Unido	71
G. Finlandia	71
H. Liechtenstein	72
I. Alemania.....	72
ANEXO II	73

I. INTRODUCCIÓN

1. El objetivo de la Directiva 92/51¹ del Consejo consiste en ampliar el sistema general de reconocimiento de títulos de enseñanza superior de duración mínima de tres años, establecido por la Directiva 89/48, a las formaciones de otros niveles.
2. Los principios básicos son los mismos²: se presume que un profesional plenamente cualificado para ejercer una profesión en un Estado miembro posee las cualificaciones necesarias para ejercer la misma profesión en otro Estado miembro. Al igual que con la Directiva 89/48, la falta de coordinación de la formación³ autoriza a exigir medidas de compensación en caso de diferencias sustanciales entre las formaciones, con garantías de procedimiento. No obstante, al abarcar un mayor número de formaciones, la Directiva 92/51 resulta más compleja. Así, existen tres niveles principales de cualificaciones, con pasarelas, y se han tenido en cuenta formaciones atípicas en el sistema inicial.
3. El artículo 18 de la Directiva prevé que cinco años después de su transposición⁴ se realice un informe del estado de aplicación.
4. El presente informe recuerda, en primer lugar, la elaboración de la Directiva y trata, a continuación, su transposición, así como las estadísticas relativas a su aplicación. Seguidamente comenta los diferentes artículos de la Directiva y la experiencia relativa a su aplicación a los principales grupos de profesiones afectadas. A continuación resume los trabajos del grupo de coordinación encargado de aplicar la Directiva, y, por último, se desarrollan dos cuestiones importantes: las exigencias lingüísticas y las prestaciones de servicios. Las conclusiones intentan definir algunas orientaciones para el futuro.

II RESUMEN

5. La adopción de la Directiva 92/51/CEE inició la apertura de una nueva fase esencial para el funcionamiento del sistema general. La Directiva amplió la aplicación del sistema general a un nuevo ámbito que abarca una multitud de profesiones muy diferentes. La variedad de éstas, las variaciones en la educación y la formación que sirven de base a estas profesiones en los Estados miembros y el sistema de pasarelas entre esta Directiva y la del primer sistema general constituyeron nuevos retos para la aplicación del reconocimiento mutuo entre los Estados miembros en el ámbito del reconocimiento de títulos.
6. Como consecuencia, la aplicación de la Directiva sufrió retrasos considerables en varios Estados miembros, algunos tan frecuentes y prolongados que la privaron durante varios años de cualquier efecto real en la totalidad de las profesiones abarcadas en un Estado miembro. Otros fueron más esporádicos y específicos, y a

¹ DO L 209 de 24.7.1992 p.25

² El sistema general complementario debe basarse en los mismos principios y contener, mutatis mutandis, las mismas normas que el sistema general inicial (considerando 5 de la Directiva).

³ *«en el caso de las profesiones para cuyo ejercicio la Comunidad no ha determinado el nivel mínimo de cualificación necesario, los Estados miembros conservan la facultad de fijar dicho nivel con el fin de garantizar la calidad de las prestaciones realizadas en sus respectivos territorios»* (considerando 2).

⁴ 18 de junio de 1994.

menudo dieron lugar a un proceso de aplicación por profesiones, aunque en conjunto provocaron retrasos significativos y frecuentes en la aplicación. No obstante, la mayoría de estos problemas están actualmente solucionados y las perspectivas de una aplicación más completa y eficaz parecen mejores.

7. Se empieza a disponer de estadísticas que muestran el grado de aplicación que se está alcanzando y en qué profesiones resulta más concentrado, como en el ámbito del transporte marítimo y de las profesiones relacionadas con la salud. En términos más generales, las profesiones relacionadas con la enseñanza y la ingeniería están migrando, en la mayoría de los casos, conforme al sistema general. La aplicación en el 2001 de la Directiva del tercer sistema general, la Directiva 99/42/CEE⁵, supondrá otro gran paso adelante.
8. La experiencia sobre el funcionamiento de la Directiva ha ayudado a aclarar algunas cuestiones. Por ejemplo, persiste un vacío legal, en el que se aplican las normas del Tratado interpretadas por el Tribunal de Justicia, en aquellos casos que no quedan cubiertos por las Directivas sectoriales ni por el sistema general, como el de los enfermeros especializados que desean obtener el reconocimiento en un Estado miembro que sólo ofrece la cualificación de enfermería general. Tampoco han desaparecido ciertas dificultades relacionadas con el reconocimiento previsto por las disposiciones de pasarela de la Directiva que exigen a los Estados miembros que aplican el nivel de cualificación de la Directiva 89/48 que reconozcan los niveles de cualificación de la Directiva 92/51 de otros Estados miembros. Por otra parte, se espera que el Tribunal de Justicia aporte nuevas aclaraciones sobre los requisitos lingüísticos y que la Comisión realice un mayor trabajo sobre los certificados médicos.
9. Sigue existiendo cierta controversia en la aplicación del artículo 14, que permite excepciones del principio de elección, por parte del inmigrante, del tipo de medida compensatoria que se debe aplicar en caso de que existan diferencias sustanciales entre su cualificación y la requerida en el Estado miembro al que se traslada. Por el momento ha habido pocas solicitudes de este tipo y en la mayoría de los casos únicamente se han concedido excepciones temporales. El caso más polémico es el del reconocimiento del título de monitor de esquí, tema al que se prestará mayor atención en los próximos meses. En los últimos, a petición de Francia, se han concedido excepciones permanentes a los guías de alta montaña y a los instructores de espeleología. También se han concedido excepciones temporales, hasta el 31 de julio del 2000, a varias profesiones relacionadas con la enseñanza del esquí, el submarinismo y el paracaidismo en Austria y Francia. El problema del reconocimiento del título de monitor de esquí se está examinando con detalle en una serie de reuniones *ad hoc* destinadas a facilitar el intercambio de información, el esclarecimiento de los puntos de vista y el desarrollo de acuerdos amplios sobre las condiciones de libertad de circulación. A la luz de la experiencia adquirida hasta el momento, es posible que para garantizar el estudio detallado y la consulta de las futuras solicitudes de excepciones se necesite más tiempo.

⁵ Directiva 1999/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un mecanismo de reconocimiento de títulos respecto de las actividades profesionales a que se refieren las Directivas de liberalización y de medidas transitorias y se completa el sistema general de reconocimiento de títulos. Se publicó en el DO L 201 de 31.7.1999.

10. Por otra parte, se ha criticado el exceso de tiempo y de trabajo que exige el procedimiento de actualización de la Directiva. A pesar de las dificultades, se deben buscar soluciones que permitan simplificarlo.
11. La aplicación de la Directiva 92/51/CEE también ha tenido repercusiones en la industria turística, donde ha provocado un amplio debate y actuaciones judiciales en relación con las cualificaciones locales y los requisitos de registro de los guías y los agentes de viajes. A consecuencia de la evolución de estas profesiones, y tras examinar la nueva propuesta de Directiva relativa al comercio electrónico, se ha reflexionado sobre la necesidad de más transparencia legal, seguridad jurídica y normativas acordes a las necesidades del mercado moderno en la prestación de servicios transfronterizos frente a la de servicios locales.
12. La aplicación de las Directivas del sistema general también ha dado lugar al estudio de determinadas cuestiones relacionadas con este tema, como el papel del Derecho comunitario en la contratación de servicios públicos, incluidos los cubiertos por profesiones específicas de la administración pública, la contratación general basada en un determinado nivel de cualificación y el recurso a los concursos.
13. El valioso trabajo del grupo de coordinación se ha ampliado para incluir la Directiva 92/51/CEE, ha seguido adelante y ha cobrado mayor importancia, especialmente con la adopción del código de conducta aprobado por el grupo de coordinación para el sistema general de reconocimiento de títulos sobre la práctica administrativa en la aplicación del sistema general. En el marco del vasto ámbito del trabajo que la Comisión ha realizado recientemente sobre el reconocimiento mutuo en general, el grupo está examinando la posible mejora del papel de los coordinadores en el intercambio de información y de opiniones con el fin de ayudar a la toma de decisiones sobre el reconocimiento mutuo.

III RESEÑA HISTÓRICA

14. La primera Directiva sobre el sistema general (89/48) sólo abarcaba las formaciones de duración mínima de tres años cursadas en una universidad o un centro de enseñanza superior. Por esta razón, se consideró necesario completar el sistema general con una Directiva que abarcara las formaciones de duración inferior o de niveles diferentes.
15. La propuesta inicial de la Comisión, presentada el 8 de agosto de 1989, abarcaba, pues, dos niveles de formación:
 - Secundaria o experiencia profesional (certificado).
 - Formación postsecundaria corta (título).
16. La propuesta preveía, por una parte, el reconocimiento de los títulos incluidos en cada nivel, así como los situados entre los niveles 2 y 3 (es decir, el título de la Directiva 89/48 de al menos tres años y el título que acredita una formación postsecundaria corta) y, por otra parte, el de los títulos de los niveles 1 y 2 (es decir, el certificado y el título postsecundario corto).
17. También preveía el reconocimiento de la experiencia en el nivel 1 (certificado).

18. La propuesta modificada, presentada el 8 de agosto de 1990, asimiló en esencia las enmiendas votadas por el Parlamento Europeo el 17 de mayo de 1990. A continuación se exponen las principales modificaciones: se amplió el concepto de título a las formaciones cuyo nivel real es comparable al de las formaciones superiores cortas correspondientes, aunque no se consideren superiores en el Estado miembro de origen. En cuanto al certificado, se precisó que las formaciones podían realizarse a tiempo parcial en una escuela profesional y en una empresa. Por otra parte, respecto a los títulos se estableció un máximo para la pasarela que une los niveles 2 y 3, en caso de que la formación dure más de 4 años en el Estado miembro de acogida, con el fin de evitar distorsiones en la aplicación del sistema. También se incluyó la posibilidad de elegir entre un test y un período de prácticas en el nivel de certificado.
19. Aparecieron en el Consejo dos nuevas nociones: el certificado de competencia, que cubre las formaciones muy cortas en las que los mecanismos de reconocimiento y compensación previstos para los títulos y certificados resultarían demasiado pesados, y la formación regulada que, mediante la dispensa de los dos años de experiencia profesional exigibles en caso de que la profesión no estuviese regulada, establece un mejor equilibrio entre los Estados miembros que regulan las profesiones y los que se limitan, en la mayoría de las ocasiones, a regular las formaciones⁶.
20. Dado que la posición común del Consejo reflejaba el dictamen del Parlamento, éste decidió⁷ no presentar enmiendas en segunda lectura. Así pues, la Directiva se adoptó el 18 de junio de 1992.

IV MARCO GENERAL

A. Estado de la transposición

21. La Directiva, de aplicación a partir del 18 de junio de 1994, ya se ha transpuesto a la legislación de todos los Estados miembros⁸. En algunos se produjo un retraso respecto al plazo de dos años establecido por el artículo 16, lo que reduce otro tanto la experiencia de su aplicación. Este retraso fue de alrededor de un año en España, dos años en Irlanda, dos años y medio en Portugal y el Reino Unido, tres años en Bélgica y cuatro años en Grecia. La Comisión inició y prosiguió los correspondientes procedimientos de infracción.

B. Aplicación

1. Introducción

22. De conformidad con el artículo 18 de la Directiva 92/51/CEE, los Estados miembros tienen la obligación de remitir a la Comisión las estadísticas sobre el número de títulos comunitarios reconocidos durante un periodo de dos años, junto con un informe escrito donde se incluyan los principales problemas y dudas surgidos en la aplicación de la Directiva. El siguiente análisis aborda el funcionamiento de la Directiva 92/51/CEE durante el periodo 1995-98, inclusive, y no se ha elaborado con

⁶ De acuerdo con las explicaciones de la Comisión en su comunicación de 5.3.92 al Parlamento sobre la posición común del Consejo.

⁷ Documento PE 200.275

⁸ Sin perjuicio de la transposición basada en profesiones individuales.

anterioridad dada la escasa información disponible. Este análisis también incluye datos de países del Espacio Económico Europeo (EEE)⁹, dadas las modificaciones del acuerdo EEE por las que se han incorporado al mismo las Directivas relativas al presente ámbito.

2. *Periodo 1995-96*

23. La mayoría de las informaciones incluidas en esta sección del informe las aportaron los Estados miembros del norte de Europa (Dinamarca, Alemania, Austria, los Países Bajos, Suecia, Finlandia y el Reino Unido) e Italia. Entre los países del EEE, sólo Liechtenstein facilitó estadísticas.

24. El resto de los Estados miembros no aportaron ninguna información a la Comisión, por diversas razones: transposición tardía o en fase de realización (Portugal, España y Grecia), migración reducida (Francia), informaciones no disponibles (Irlanda y Luxemburgo) o falta de solicitudes (Bélgica). A continuación se expone una visión global de los datos disponibles, en los que se confirma la naturaleza de la libre circulación que tiene lugar principalmente entre los países del norte y entre éstos países e Italia.

25.

Principales profesiones afectadas por la libre circulación con arreglo a la Directiva
Fisioterapeutas (migraciones hacia Alemania)
Profesiones marítimas (migraciones hacia Dinamarca, Suecia, el Reino Unido y Alemania)
Enfermeros especializados (migraciones hacia Austria y Alemania)
Profesiones relacionadas con la primera infancia (migraciones hacia Austria)
Masajistas (migraciones hacia Italia)
Técnicos de radiología (migraciones hacia Italia)

26.

Principales Estados que han reconocido títulos	Estado de expedición del título
Alemania 767	Países Bajos, Reino Unido
Austria 164	Alemania
Reino Unido 106	Países Bajos
Dinamarca 76	Suecia
Italia 25	Alemania
Suecia 21	Dinamarca, Noruega, Finlandia e Islandia

⁹ Islandia no reconoció ningún título de los recogidos en la Directiva 92/51/CEE.

Liechtenstein 8	Alemania
Países Bajos 7	Bélgica
Finlandia 4	Los escasos datos disponibles no permiten sacar conclusiones.

27. Alemania es, con diferencia, el país que ha importado un mayor número de títulos (767), expedidos principalmente por los Países Bajos (288 fisioterapeutas y 102 trabajadores del mar) y el Reino Unido (52/64 trabajadores del mar). Los Países Bajos, por su parte, tan sólo recibieron la solicitud de reconocimiento de 7 títulos de formación. En Austria se reconocieron 164 títulos extranjeros, una cifra claramente inferior a la de Alemania; la mayoría de estos títulos, expedidos en Alemania, permiten el acceso a las profesiones de puericultor(a) (*Kindergärtner/in*) y enfermero especializado (*Pflegenhelfer*). El Reino Unido, que se sitúa en la tercera posición, reconoció sobre todo diplomas neerlandeses del ámbito de la navegación marítima. Dinamarca, donde el número de titulados extranjeros que deseaban obtener el reconocimiento de sus títulos excedió al de los titulados nacionales que deseaban trabajar en otro Estado miembro, reconoció básicamente títulos suecos que permiten, asimismo, el acceso a profesiones marítimas: marinero (*matros*), mecánico (*motormand*) y marinero polivalente (*skibassistent*), mientras que Suecia reconoció títulos (21) de ese mismo ámbito expedidos por los países nórdicos (Dinamarca principalmente, seguida de Noruega, Finlandia e Islandia).

28. Los Países Bajos y Finlandia han recibido muchas menos solicitudes de reconocimiento que sus vecinos, en parte porque regulan menos profesiones.

29.

Principales Estados que exportan títulos	Hacia:
Países Bajos 574	Reino Unido, Alemania
Alemania 171	Austria
Suecia 78	Dinamarca
Reino Unido 64	Alemania
Austria 55	Alemania
Dinamarca 29	Alemania
Finlandia 29	Alemania
Italia 20	Alemania
Liechtenstein 1	Alemania

30. Los Países Bajos son los que exportaron el mayor número de títulos (574) basándose en la segunda Directiva. Estos títulos fueron reconocidos principalmente por el Reino Unido y Alemania, país que, a su vez, fue el que importó el mayor número de títulos y se sitúa en la segunda posición en cuanto al número de títulos exportados (171), a

Austria, en la mayoría de los casos. Suecia exportó la mayor parte de sus títulos a Dinamarca. Estaban relacionados con la navegación marítima. El Reino Unido exportó sus títulos (64), del mismo sector, principalmente a Alemania. Austria exporta (55) principalmente fisioterapeutas a Alemania. Los migrantes daneses titulados (29) se dirigen básicamente a Alemania.

31. Estas cifras absolutas deben matizarse, no obstante, teniendo en cuenta la demografía nacional de las profesiones.

3. *Conclusión*

32. En el sector de la navegación marítima se registran flujos migratorios en doble sentido, es decir, de los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido hacia Dinamarca, Suecia, el Reino Unido y Alemania.

33. Los profesionales relacionados con la primera infancia y la enfermería especializada tienden a desplazarse en una sola dirección, de Alemania hacia Austria. Lo mismo ocurre con los fisioterapeutas, que por lo general dejan los Países Bajos para instalarse en Alemania. Los masajistas y técnicos en radiología emigraron en número más reducido hacia Italia.

4. *Periodo 1997-98*

34. Las cifras evidencian que, para el citado periodo, los principales sectores donde se da la libre circulación de acuerdo con esta Directiva son las profesiones relacionadas con la salud y el transporte marítimo (profesiones marítimas). Noruega (país EEE) recibió con diferencia el mayor número de migrantes comunitarios, principalmente procedentes del norte de Europa (Suecia y el Reino Unido) y la mayoría de los títulos reconocidos fueron de oficial mecánico de marina u oficial de puente. Es de destacar que la libre circulación también es muy elevada entre enfermeros especializados de Austria, España, Alemania, Francia, Luxemburgo y el Reino Unido.

35. Todos los Estados miembros de la UE, incluyendo los países del EEE, con excepción de Grecia, proporcionaron información completa.

36.

Principales profesiones afectadas por la libre circulación con arreglo a la Directiva
Profesiones marítimas (migraciones hacia Noruega, Alemania, Dinamarca, Suecia y el Reino Unido)
Fisioterapeutas (migraciones hacia Alemania)
Enfermeros especializados (migraciones hacia Austria, España, Alemania, Francia, Luxemburgo y el Reino Unido)
Ópticos (migraciones hacia Francia)
Ingenieros técnicos (migraciones hacia el Reino Unido)
Asistentes dentales (migraciones hacia el Reino Unido) y Protésicos dentales (migraciones hacia Portugal)
Masajistas (migraciones hacia Italia)

Mecánicos de mantenimiento de aeronaves (migraciones hacia Irlanda)
Profesiones relacionadas con la primera infancia (migraciones hacia Austria e Italia)

37.

Estados miembros que han reconocido títulos	Estados miembros de expedición del título
Noruega 1 535	Suecia, Reino Unido, Grecia
Alemania 822	Países Bajos, Reino Unido y Bélgica
Luxemburgo 283	Francia, Alemania y Austria
España 229	Alemania, Reino Unido y Francia
Reino Unido 173	Irlanda, Países Bajos y Finlandia
Austria 91	Alemania
Dinamarca 61	Alemania y Suecia
Italia 44	Alemania
Francia 37	Bélgica
Irlanda 36	Reino Unido
Suecia 31	Finlandia
Países Bajos 26	Alemania y Bélgica
Portugal 20	Francia y España
Finlandia 20	Suecia
Liechtenstein 10	Austria
Bélgica 7	Países Bajos

Estados miembros que exportan títulos	Hacia:
Suecia 701	Noruega (620), Dinamarca (30), Finlandia (15) y Reino Unido (13)
Reino Unido 580	Noruega (460), Alemania (54), España (32) e Irlanda (21)
Países Bajos 574	Alemania (504), Reino Unido (36) y España (12)
Alemania 307	España (75), Austria (68), Luxemburgo (37), Italia (32), Noruega (34) y Dinamarca (27)
Francia 277	Luxemburgo (206), España (38), Alemania (10)

Dinamarca 142	Noruega (86), Alemania (27) y España (18)
España 136	Noruega (98), Alemania (14), Reino Unido (11)
Austria 131	Noruega (51), Alemania (42) y Luxemburgo (24)
Bélgica 124	Alemania (53), Francia (35), Luxemburgo (11) y España (10)
Grecia 111	Noruega (93), Alemania (7)
Finlandia 101	Noruega (35), Suecia (22), Reino Unido (22)
Irlanda 89	Reino Unido (77), Noruega (18)
Islandia 52	Alemania (35), Noruega (16)
Italia 47	España (22), Alemania (13)
Portugal 28	Alemania (12), Noruega (8)
Luxemburgo 14	Alemania (13)
Noruega 7	Alemania
Liechtenstein 4	Alemania

39. Excluyendo a Grecia, en el periodo indicado se dieron unos 3 425 casos de reconocimiento de títulos. En total durante el periodo 1995-98 inclusive, hubo 4 603 casos de reconocimiento tan sólo de acuerdo con la Directiva relativa al «segundo» sistema general. El periodo 1997-98 muestra un incremento neto (casi tres veces) en el número de casos de reconocimiento. Muchas de las titulaciones reconocidas eran títulos incluidos en la definición del anexo C, certificados o certificados de competencia.
40. El elevado número de títulos reconocidos por los países nórdicos, en comparación con los demás, se explica por su común interés por las profesiones marítimas. Probablemente, la profesión de fisioterapeuta es la que más circula dentro del sistema general en su conjunto; esto explica el elevado número de solicitudes de reconocimiento aprobadas por Alemania de conformidad con la Directiva 92/51/CEE, dado que es el único Estado miembro que la regula dentro de dicha Directiva.

La gran cantidad de enfermeros especializados que migran entre Austria, España, Alemania, Francia, Luxemburgo y el Reino Unido y de profesionales relacionados con la primera infancia que se trasladan a Austria e Italia se explica por el hecho de que en dichos países hay muchos profesionales de ambas categorías. Las estadísticas de Francia muestran el nuevo elemento de migración de ópticos. La Comisión está llevando a cabo un análisis detallado de la normativa de las profesiones del sector informático que debería ofrecer una explicación de que el Reino Unido haya reconocido tantos títulos de ingeniero técnico. También se analizará la cantidad de asistentes dentales que se trasladan al Reino Unido.

5. *Conclusión*

41. El resumen de los diversos motivos independientes o combinados para la migración puede ser: la existencia de profesionales de la misma categoría en uno o varios Estados miembros y un nivel de titulación correspondiente equivalente de conformidad con la Directiva (Título, Certificado, Certificado de competencia, etc.); por ejemplo, migración de enfermeros especializados entre Austria, España, Alemania, Francia, Luxemburgo y el Reino Unido; la alta calidad de los profesionales marítimos en Suecia, el Reino Unido, Grecia y Noruega es una posible explicación del elevado número de profesionales marítimos que se trasladan desde estos países principalmente hacia Noruega; y la proximidad geográfica junto con la afinidad cultural (por ejemplo, fisioterapeutas, patrones de embarcación y logopedas holandeses que migran a Alemania; mecánicos de mantenimiento de aeronaves británicos que migran a Irlanda; ópticos belgas que migran a Francia y prótesis dentales franceses y españoles que migran a Portugal).

C **Estadísticas**

42. Esta sección incluye información estadística adicional relativa a las decisiones de reconocimiento concedidas en el sistema general.
43. En total, en el periodo 1993-98 el número de solicitudes de reconocimiento concedidas de conformidad con ambas Directivas relativas al sistema general fue de 23 224. Un análisis del periodo 1993-96 mostró que, de las 12 595¹⁰ solicitudes concedidas, se aplicaron medidas compensatorias en 1 954 casos, lo que equivale al 15,5%. El 63% de estas medidas consistieron en prácticas de adaptación, y el 37% en pruebas de aptitud. Si se desglosa este 15,5%, los porcentajes relativos son los siguientes: se realizaron pruebas de aptitud en el 5,6% de todos los casos de reconocimiento concedidos en el marco del sistema general, y prácticas de adaptación en el 9,8% de los mismos. Por otra parte, se adoptaron también unas 1.781 decisiones negativas, lo que supone un 12% de tasa de fracaso, al menos en el primer intento. En cerca del 7,13% de los casos en que se denegó el reconocimiento, se habían aplicado medidas compensatorias; de ellas, aproximadamente el 95% fueron pruebas de aptitud. En otras palabras, el 6,7% de las decisiones negativas se adoptaron después de que el migrante hubiera pasado una prueba de aptitud, y el 0,3% tras las prácticas de adaptación. El 14,47% de todas las decisiones de reconocimiento adoptadas, tanto positivas como negativas, fue consecuencia de la aplicación de medidas compensatorias.
44. No resulta necesariamente posible ni apropiado intentar sacar conclusiones específicas de las informaciones estadísticas disponibles hasta el momento respecto a la aplicación del acervo comunitario en el ámbito del sistema general sobre reconocimiento de títulos. La información y los análisis aportados en este informe pueden resultar útiles en reflexiones y debates sobre el funcionamiento del acervo. Sin embargo, se puede concluir, en términos muy generales, que las estadísticas disponibles hasta el momento tienden a confirmar lo que cabía esperar de la naturaleza de los diferentes tipos de actos legislativos comunitarios aplicados en este ámbito.

¹⁰ Se trata de la cifra disponible más completa.

45. Es posible que los volúmenes de migración tampoco resulten críticos para una evaluación de las Directivas del sistema general, en parte porque hace poco tiempo que se aplican, por lo que la comprensión de su disponibilidad y su aplicación aún puede aumentar. Resulta lícito que los particulares de cualquier profesión esperen que el Derecho comunitario les facilite su migración dentro de la Unión Europea. No obstante, los altos niveles de migración existentes demuestran el gran éxito de las Directivas del sistema general.

V. COMENTARIOS POR ARTÍCULOS

46. La Directiva 92/51/CEE se refiere a los antiguos artículos 49 (actualmente 40) y 66 (actualmente 55), así como al apartado 1 del artículo 57 (actualmente 47) del Tratado, modificado por el Tratado de Amsterdam. Así pues, se aplica a los trabajadores asalariados, al establecimiento y a la prestación de servicios.
47. Los considerandos de esta Directiva explican las principales disposiciones de la misma. Los principales considerandos se indican en el presente informe en relación con las disposiciones a las que hacen referencia.
48. Los conceptos fundamentales utilizados en la Directiva se definen en el artículo 1. El ámbito de aplicación se precisa en el artículo 2, especialmente en relación con las demás Directivas. Seguidamente se exponen los principales mecanismos de reconocimiento basados en el nivel de formación exigido por el Estado miembro de acogida: título (artículos 3 a 5) o certificado (artículos 6 y 7), precisando las medidas compensatorias que se pueden solicitar en caso de que existan diferencias sustanciales entre las formaciones en ambos países (artículos 4, 5 y 7). Para las demás formaciones, los artículos 8 y 9 prevén mecanismos simplificados. Existen disposiciones horizontales que prevén el reconocimiento de certificados de honorabilidad y de otros tipos (artículo 10), el derecho a utilizar la titulación de formación y la titulación profesional (artículo 11) y las garantías de procedimiento de las solicitudes de reconocimiento (artículo 12). El grupo de coordinación creado por la primera Directiva sobre el sistema general tiene competencia para la presente Directiva (art. 13). El artículo 14 prevé un procedimiento de excepción que permite elegir entre un período de prácticas y una prueba de aptitud, y el artículo 15 prevé un procedimiento de modificación de los anexos C y D. Los demás artículos hacen referencia a los informes que deben presentar los Estados miembros (artículo 16) y la Comisión (artículo 18), así como a la transposición de la Directiva (artículo 17).

A. ARTÍCULO 1

49. El artículo 1 define algunos conceptos fundamentales para una comprensión correcta de la Directiva.

LETRA a) DEL ARTÍCULO 1

50. Esta disposición define el «título» como el resultado, principalmente, de un ciclo de estudios postsecundarios de una duración mínima de un año (aunque inferior a los tres años necesarios para el título definido por la Directiva 89/48). El nivel de este ciclo es superior en la medida en que, para acceder a él, resulta necesario el ciclo exigido para acceder a la enseñanza universitaria o superior. La misma disposición

amplía también la definición de título a los ciclos de formación que figuran en el anexo C (véase el comentario al artículo 15).

51. Al igual que en la Directiva 89/48, el título habrá sido expedido por una autoridad competente y acreditará que su titular posee las cualificaciones profesionales necesarias para acceder a una profesión regulada en el Estado miembro que lo ha expedido, o para ejercerla.
52. Del mismo modo que la disposición correspondiente de la Directiva 89/48, abarca los títulos obtenidos en los países terceros, con ciertas condiciones. En cambio, añade a los títulos obtenidos en la Comunidad los expedidos fuera de ella en centros de enseñanza que impartan una formación conforme a las disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas de un Estado miembro.
53. Como la Directiva 89/48, equipara a los títulos las formaciones obtenidas por vías alternativas, siempre que el Estado miembro de expedición les reconozca un nivel equivalente y les confiera los mismos derechos de acceso a una profesión regulada o para ejercerla. Las vías alternativas pueden ser vías de formación paralelas a la principal, o bien formaciones antiguas.

LETRA b) DEL ARTÍCULO 1

54. El «certificado» abarca las formaciones postsecundarias de tipo profesional y las secundarias de tipo técnico o profesional.
55. Estas formaciones postsecundarias, que pueden adoptar la forma de un ciclo de estudios o de formación, de un período de prácticas en una empresa o de experiencia profesional, se exigen si el ciclo secundario es de carácter general. Si es de carácter técnico o profesional, la definición de certificado puede corresponder a la formación postsecundaria. El ciclo de estudios o de formación profesional puede impartirse en un centro de enseñanza o en una empresa, o bien en ambos alternativamente.
56. Al igual que el título, el certificado habrá sido expedido por una autoridad competente y acreditará que su titular posee las cualificaciones profesionales necesarias para acceder a una profesión regulada en el Estado miembro o ejercerla.
57. Si la formación se ha adquirido en un país no perteneciente al Espacio Económico Europeo, en un centro que no imparta una formación conforme a las disposiciones legales de un Estado miembro, la experiencia necesaria en el Estado miembro que haya reconocido la titulación de formación será de dos años (y no de tres, como en el caso del título), para que su titular pueda acogerse al sistema general y obtener los derechos de reconocimiento en otros Estados miembros.
58. También se pueden equiparar las formaciones obtenidas por vías alternativas, en las mismas condiciones que los títulos.

LETRA c) DEL ARTÍCULO 1

59. Esta disposición define el «certificado de competencia» como un documento que acredita una formación que no es un título 89/48 ó 92/51 ni un certificado. Se trata, pues, de una formación muy corta. La disposición considera también certificado de

competencia un título expedido por una autoridad competente para acreditar las cualidades personales, las aptitudes o los conocimientos del solicitante, sin formación previa.

60. Durante la adopción de la Directiva, la Comisión se comprometió, en el momento de revisar el funcionamiento de la Directiva tal como se prevé en su artículo 18 y a la luz de cualquier problema que pudiera haber surgido en la práctica, a prestar especial atención al hecho de que un «certificado de competencia» es menos importante que un certificado, dada la preocupación expresada en relación con la distinción entre ambos conceptos. No obstante, hasta la fecha no se ha notificado a la Comisión ningún problema particular suscitado por este punto.

LETRA g) DEL ARTÍCULO 1

61. En algunos Estados miembros las profesiones reguladas son relativamente escasas, pero aquellas que no lo están pueden ser objeto de una formación orientada específicamente al ejercicio profesional. La estructura y nivel de dicha formación son competencia de las autoridades.
62. Dado que estas **formaciones reguladas** ofrecen garantías equivalentes a las proporcionadas en el marco de una profesión regulada, eximen al migrante de presentar pruebas de experiencia profesional cuando la actividad no está regulada en el Estado miembro de origen (véanse los artículos 3, 5 y 6).
63. El anexo D (véase más abajo) incluye una lista de formaciones reguladas cuyo nivel se considera equivalente al del título estipulado en la Directiva 92/51. También pueden existir otras formaciones reguladas, por ejemplo de niveles equiparables al del certificado.

LETRAS d), e), f), h), i) Y j) DEL ARTÍCULO 1

64. Las definiciones de Estado miembro de acogida, profesión regulada, actividades profesionales reguladas, experiencia profesional, período de prácticas y prueba de aptitud son, en esencia, las mismas que figuran en la Directiva 89/48. Sin embargo, para las actividades profesionales reguladas no existe ninguna lista aneja, debido a que el número de actividades es más elevado que en la Directiva 89/48.
65. Estas definiciones no suscitan más comentarios particulares que los que figuran en el informe relativo a la Directiva 89/48¹¹.

B. ARTÍCULO 2 (y anexos A y B)

66. El primer párrafo precisa que la Directiva se aplica a todo ciudadano de un Estado miembro que desee ejercer una profesión como trabajador independiente o asalariado.

¹¹ Documento COM (96)46 final de 15.2.96. Cuando una profesión no esté regulada según las Directivas 89/48/CEE y 92/51/CEE, el Estado miembro de acogida seguirá estando sujeto a las obligaciones recogidas en el Tratado en el ámbito del reconocimiento de títulos profesionales (cf. jurisprudencia de la sentencia *Bobadilla* 234/97 de 8.7.1999).

67. El segundo párrafo del artículo 2 excluye del ámbito de aplicación de la Directiva las profesiones objeto de una Directiva específica que establece un reconocimiento mutuo de títulos entre los Estados miembros. Esta disposición hace referencia a las profesiones de enfermero, médico, matrona, farmacéutico, veterinario, dentista y arquitecto, así como a las relacionadas con el transporte (véase, en este sentido, el punto VI.E «Profesiones relacionadas con el transporte»). También quedan excluidas del ámbito de aplicación las actividades previstas en alguna de las Directivas mencionadas en el anexo A, llamadas transitorias (y de liberalización).
68. A raíz de esta segunda exclusión, la Comisión planteó, en la propuesta de la tercera Directiva relativa al sistema general, un mecanismo de reconocimiento de los títulos que autorizan a ejercer estas profesiones. Éste fue aprobado por el Parlamento en segunda lectura el 7 de mayo de 1999 y por el Consejo el 11 de mayo de 1999. La Directiva, firmada el 7 de junio, se deberá transponer en los dos años siguientes a su publicación en el Diario Oficial, antes del 31 de julio de 2001. El mecanismo se inspira en el sistema general, aunque con dos diferencias: la primera es su simplicidad, debida, principalmente, a que sólo se considera un nivel de formación (es cierto que las profesiones cubiertas difieren menos de las formaciones); y la segunda es que, en caso de que exista una disparidad sustancial entre las formaciones, la elección entre la prueba de aptitud y el período de prácticas corresponde al Estado miembro de acogida si el migrante desea ejercer como trabajador independiente o director de empresa una actividad que exija el conocimiento y la aplicación de las normas nacionales. Esta segunda particularidad deriva del acuerdo finalmente alcanzado por el Parlamento y el Consejo en el marco del procedimiento de conciliación previsto por el artículo 189 B (actualmente 251) del Tratado CE.
69. El párrafo 3 del anexo B amplía ciertas Directivas anteriormente citadas al trabajo por cuenta ajena.
70. Esta ampliación ha subsanado una laguna que no existía en las otras Directivas de reconocimiento profesional de cualificaciones, que se limitaron al establecimiento y a las prestaciones de servicios, en la línea de los programas generales del Consejo para la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios. Las Directivas posteriores han incluido el trabajo por cuenta ajena en las profesiones afectadas.
71. La Comisión no tiene noticia de que la aplicación de estas Directivas al trabajo por cuenta ajena haya dado lugar a problemas particulares, ni siquiera cuando la categoría del trabajador no es la de director de empresa.

C. ARTÍCULO 3

72. Este artículo establece los principios del reconocimiento cuando el Estado miembro de acogida exige la posesión de un título en el sentido de la Directiva 92/51/CEE o de la Directiva 89/48/CEE.
73. El rasgo que distingue los títulos 89/48/CEE y 92/51/CEE es el criterio del nivel de formación, pues, en principio, estos últimos acreditan una formación universitaria de una duración mínima de un año (aunque de menos de 3 años).

74. Existen varias soluciones según la profesión esté o no regulada en el Estado miembro de origen y, en caso de que no lo esté, dependiendo de si lo está la formación.
75. a) Si la profesión está regulada en el Estado miembro de origen y el solicitante posee un título de tipo 89/48/CEE o 92/51/CEE, en principio el Estado miembro de acogida debe reconocerlo (aplicando, eventualmente, medidas de compensación: véase el artículo 4).
76. b) Si la profesión no está regulada en el Estado miembro de origen pero el candidato posee, no obstante, una o varias titulaciones de formación¹² con un nivel equivalente al del título 92/51/CEE, en principio el Estado miembro de acogida debe reconocerlas, siempre que el solicitante haya ejercido la profesión durante al menos 2 años a lo largo de los 10 anteriores, sin perjuicio de que se apliquen eventuales medidas de compensación (véase el artículo 4).
77. Con todo, no se podrán exigir los dos años de experiencia si la formación está regulada en el Estado miembro de origen. La formación regulada se define en la letra g del artículo 1, donde se requiere que esté orientada específicamente al ejercicio de una profesión y que su estructura y su nivel estén regulados mediante disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas del Estado miembro en cuestión.
78. La garantía que la reglamentación del Estado miembro de origen ofrece al Estado miembro de acogida se ve, en cierto modo, sustituida por la de una experiencia mínima en la profesión o por el carácter regulado de la formación obtenida.
79. No se prevé ningún mecanismo de reconocimiento de los títulos de nivel 92/51 para el acceso a una profesión regulada cuando dicho acceso está supeditado a la posesión de un título de tipo 89/48, una de cuyas condiciones de expedición es haber realizado un ciclo de estudios postsecundarios de duración superior a 4 años. En efecto, la diferencia entre las dos formaciones sería en este caso superior a 3 años. En tal caso, el migrante puede, por otra parte, recurrir a la jurisprudencia de la sentencia Vlassopoulou¹³ para obtener el reconocimiento de sus cualificaciones.

¹² Si la formación es paralela a la normal o es una formación antigua, se puede equiparar al título que acredita la formación normal, siempre que se cumplan las condiciones previstas en el antepenúltimo párrafo del artículo.

¹³ En la sentencia del asunto 340/89, el Tribunal deduce del artículo 52 (actualmente 43) del Tratado CE sobre la libertad de establecimiento, la obligación del Estado miembro de acogida de «*tomar en consideración los diplomas, certificados y otros títulos que el interesado haya adquirido con objeto de ejercer esta misma profesión en otro Estado miembro, procediendo a una comparación entre la capacidad acreditada por dichos diplomas y los conocimientos y aptitudes exigidos por las disposiciones nacionales*» (punto 16). El Estado miembro de acogida sólo podrá exigir que el interesado demuestre haber adquirido los conocimientos y aptitudes que le faltan en caso de que la comparación ponga de manifiesto una equivalencia parcial (punto 19). También se ha de tener en cuenta la experiencia profesional que haya adquirido en su territorio o en su Estado miembro de procedencia (punto 21). El procedimiento de examen debe estar dotado de ciertas garantías: la decisión ha de ser susceptible de recurso judicial que permita verificar su legalidad en relación con el Derecho comunitario, y el interesado ha de conocer los motivos en que se basa la decisión (punto 22). A esta sentencia siguió una jurisprudencia constante que se extendió al trabajo por cuenta ajena (véase la sentencia del asunto Bobadilla, 234/97).

D. ARTÍCULO 4

80. Este artículo prevé las medidas que se pueden imponer al migrante para compensar las carencias que pueda presentar su formación respecto a la requerida en el Estado miembro de acogida con arreglo al artículo 3. Se prevén las siguientes medidas en función de la carencia: a) si afecta a la duración de la formación, la medida de compensación aplicada será la experiencia profesional; b) si afecta al contenido de la formación y, eventualmente, al ámbito de actividades, la medida de compensación serán las prácticas de adaptación o la prueba de aptitud.
81. (a) Podrá exigirse experiencia profesional si la duración de la formación seguida por el migrante es al menos un año inferior a la requerida en el Estado miembro de acogida.
82. La experiencia exigida que el migrante deba probar no superará el doble de la diferencia entre los períodos de formación. En determinados casos, cuando la diferencia entre las formaciones corresponda a una práctica profesional, la exigencia del Estado miembro de acogida no superará la duración del período de diferencia. En cualquier caso, el período exigible no será superior a cuatro años. Por otra parte, si el Estado miembro de acogida exige un título que acredite uno de los ciclos de formación previstos en el anexo C, no podrá exigir experiencia al solicitante que posea un título 89/48 ó 92/51, pues los ciclos de formación previstos en el anexo C tienen duraciones muy particulares que difícilmente se pueden comparar con las relativas a los títulos propiamente dichos de estas dos Directivas, aunque se equiparen a los títulos 92/51.
83. (b) Podrá exigirse un período de prácticas o una prueba de aptitud en los siguientes casos:
84. - Si el contenido de la formación seguida por el migrante difiere sustancialmente del de la formación requerida en el Estado miembro de acogida.
85. - Si la profesión regulada del Estado miembro de acogida incluye una o varias actividades profesionales reguladas que no existen en la profesión regulada del Estado miembro de origen, y que son objeto de una formación específica *no cubierta sustancialmente* por la del migrante.
86. La Directiva establece una duración máxima de 3 años para el período de adaptación.
87. En principio, el migrante puede escoger entre una prueba de aptitud y un período de adaptación. La elección únicamente corresponderá a las autoridades nacionales en los tres casos siguientes:
- Cuando el ejercicio de la profesión afectada exija un conocimiento preciso del Derecho nacional y la aportación de orientaciones y/o asistencia sobre el Derecho nacional constituya un elemento esencial y constante de la actividad.
 - Cuando el Estado miembro se haya acogido a una excepción a la libertad de opción del migrante, con arreglo al artículo 14 (véase más abajo).

- Cuando el Estado miembro de acogida exija un diploma de duración superior a 3 años y el migrante posea únicamente un título cuya duración sea de un año o menos.¹⁴

88. Las prácticas de adaptación y la prueba de aptitud están definidas en las letras i) y j) del artículo 1.
89. Sólo se puede exigir al migrante una de estas tres medidas de compensación (apartado 2 del artículo 4).

E. ARTÍCULO 5

90. Este artículo prevé el caso en que el Estado miembro de acogida exige la posesión de un título de nivel 92/51 y el solicitante sólo posee un certificado.
91. En este caso, el Estado miembro de acogida deberá, en principio, reconocer el certificado expedido en otro Estado miembro para acceder a una profesión regulada. No obstante, puede exigir que el solicitante realice unas prácticas de adaptación de tres años como máximo o se someta a una prueba de aptitud. Esta exigencia no está subordinada a la prueba de una carencia de la formación del migrante respecto a la requerida a los nacionales. Dicha carencia se presume en cierto sentido dada la diferencia de nivel entre el título requerido y el certificado. Sin embargo, la elección de la medida compensatoria corresponde al migrante, excepto en caso de que se haya concedido una excepción en virtud del procedimiento previsto en el artículo 14.
92. Si la profesión no está regulada en el Estado miembro de origen pero el candidato posee una o varias titulaciones de formación correspondientes al nivel de certificado, en principio el Estado miembro de acogida debe reconocer esta formación, siempre que el solicitante haya ejercido esta profesión durante al menos 2 años a lo largo de los 10 años precedentes. Con todo, no se podrán exigir los dos años de experiencia si la formación está regulada en el Estado miembro de origen. La formación regulada se define en la letra g) del artículo 1.
93. Todo esto, sin perjuicio de que se apliquen eventuales medidas de compensación en las condiciones mencionadas anteriormente.

F. ARTÍCULO 6

94. El artículo 6 prevé el principio de reconocimiento cuando el Estado miembro de acogida exige un certificado para poder ejercer una profesión.
95. No se podrá rechazar el acceso a una profesión regulada por falta de cualificaciones en los siguientes casos:
96. a) Si el solicitante posee un título o certificado expedido por otro Estado miembro que lo autorice a desempeñar la profesión en cuestión.

¹⁴ No se ha previsto ningún mecanismo de reconocimiento para el caso en que el migrante posea una cualificación de este nivel pero el Estado miembro de acogida exija un nivel superior a 4 años de estudios superiores. En este caso, se aplicará la jurisprudencia del Tribunal en el asunto Vlassopoulou.

97. b) O, en caso de que la profesión no esté regulada en el Estado miembro de origen, si el solicitante posee dos años de experiencia a lo largo de los diez años anteriores, además de una o varias titulaciones de formación¹⁵ cuyo nivel sea equivalente al de título o certificado (no obstante, no se podrá exigir esta experiencia si la formación está regulada);
98. c) O bien, si el solicitante no posee ningún título, certificado ni titulación que acredite que ha cursado una formación, cuando haya ejercido la profesión durante 3 años consecutivos a lo largo de los diez anteriores. Gracias a este mecanismo, un migrante que no haya podido encontrar una formación adaptada a su situación podrá acceder a una profesión regulada correspondiente al nivel de certificado, basándose en su experiencia profesional. Como ejemplo puede citarse un podador que ha conseguido experiencia trabajando en el sector.

G. ARTÍCULO 7

99. Este artículo prevé los casos en que el Estado miembro de acogida puede imponer medidas compensatorias cuando exige un certificado para poder ejercer una profesión.
100. Existen dos casos posibles:
101. a) El migrante posee un título, un certificado o una titulación de formación¹⁶:
102. - El Estado miembro deberá demostrar que existe una diferencia sustancial entre las formaciones o diferencias en los ámbitos de actividad debidas a disparidades considerables en las materias tratadas durante la formación.
103. -No obstante, permitirá al migrante escoger entre las prácticas de adaptación (de dos años como máximo) y la prueba de aptitud (excepto en caso de que se le conceda una excepción de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 14).
104. b) El migrante no posee ningún título, certificado ni titulación de formación¹⁷:
105. - El Estado miembro no necesita demostrar las diferencias citadas (la ausencia de estas cualificaciones presupone, en cierto sentido, la existencia de diferencias comparables).
106. - Además, el Estado miembro puede reservarse el derecho a escoger entre unas prácticas de adaptación (de dos años como máximo) y una prueba de aptitud (sin tener que obtener una excepción de acuerdo con lo previsto en el procedimiento establecido en el artículo 14).

¹⁵ Si la formación es paralela a la normal o es una formación antigua, se puede equiparar al título que acredita la formación normal, siempre que se cumplan las condiciones previstas en el último párrafo del artículo.

¹⁶ Casos contemplados en las letras a) y b) del artículo 6

¹⁷ Casos contemplados en la letra c) del artículo 6.

H. ARTÍCULO 8

107. Teniendo en cuenta que el certificado de competencia abarca formaciones muy cortas o una apreciación de las cualidades, aptitudes o conocimientos sin formación previa (véase la definición de la letra c) del artículo 1), el mecanismo principal de reconocimiento previsto por la Directiva resultaría demasiado pesado. Si el Estado miembro de acogida requiere un certificado de competencia, deberá reconocer el certificado de competencia expedido por el otro Estado miembro para acceder a la misma profesión o ejercerla, sin ninguna otra exigencia de cualificación. A falta de éste, deberá aceptar las cualificaciones que presente el solicitante, siempre que ofrezcan garantías equivalentes a las que exige, en especial en materia de salud, seguridad y protección del medio ambiente y de los consumidores. Estas cualificaciones podrán ser también las cualidades personales, los conocimientos y las aptitudes obtenidas por medios diferentes a un ciclo de formación.
108. En resumen, el certificado de competencia existe por dos motivos: como prueba de una formación muy breve no relacionada con la educación secundaria precedente o bien, en el caso de determinadas actividades que requieren, pese a todo, conocimientos específicos, de un examen de nivel reducido.
109. Así pues, no se trata de mecanismos de compensación. La lectura de la Directiva sólo permite observar dos posibilidades: el reconocimiento (obligatorio si se cumplen las condiciones previstas) o el no reconocimiento. No se prevé ninguna tercera vía. Con todo, la lógica del texto dentro de su contexto exige a los Estados miembros establecer un mecanismo más favorable para el interesado que una simple negación de reconocimiento. Si resulta obvio que no se cumplen las condiciones de la Directiva, parece lógico y conforme a los objetivos de la Directiva que el Estado miembro, a parte del simple rechazo, tenga la posibilidad de proponer pasarelas (examen, período de prácticas, etc.) que permitan al migrante acceder a la profesión. Esto sólo puede favorecer el principio de libre circulación. Por otra parte, la jurisprudencia que el Tribunal aplicó en el asunto *Vlassopoulou* obliga a todo Estado miembro a tener en cuenta los títulos de los ciudadanos comunitarios expedidos por los demás Estados miembros cuando no se pueda aplicar ninguna disposición de una Directiva. Las autoridades nacionales deberán examinar en qué medida los conocimientos y cualificaciones justificados por el título adquirido por el interesado en su país de origen corresponden a los exigidos por la reglamentación del Estado de acogida.
110. Este problema se planteó¹⁸ en el marco del grupo de coordinación establecido en virtud de las Directivas. La Comisión y la mayoría de los Estados miembros consideran que, cuando un migrante cumpla tan sólo parcialmente las disposiciones del Estado miembro de acogida, deberán tenerse en cuenta, no obstante y en su beneficio, sus cualificaciones, en cumplimiento de la jurisprudencia del Tribunal.

I. ARTÍCULO 9

111. Cuando el Estado miembro de acogida requiera un título que acredite una formación general de un nivel equivalente al de la enseñanza primaria o secundaria, no podrá

¹⁸ En la reunión celebrada los días 10 y 11 de abril de 1995.

rechazar el título de formación del nivel correspondiente expedido por una autoridad competente en otro Estado miembro.

J. ARTÍCULO 10

112. Este artículo incluye disposiciones sobre la presentación de pruebas de honorabilidad, situación financiera y salud física y mental. Estas disposiciones proceden de anteriores Directivas sobre la libre circulación de los profesionales, como los comerciantes o los profesionales relacionados con la salud.
113. La aplicación de estas disposiciones planteó ciertas dudas, en especial en el marco de la Directiva 89/48/CEE. No obstante, son aplicables mutatis mutandis a la Directiva 92/51/CEE.
114. En este sentido, por ejemplo, las autoridades británicas competentes en materia de expedición del «qualified teacher status» consultaron a los servicios de la Comisión sobre la posibilidad de exigir a los candidatos procedentes de otros Estados miembros que presentaran un certificado oficial de honorabilidad y moralidad que demostrara que no habían sufrido condenas penales por delitos contra menores. Tal exigencia excede lo previsto por las Directivas.
115. La cuestión que se plantea es, pues, saber si se pueden imponer legítimamente condiciones más rigurosas que las previstas por las disposiciones de las Directivas y si, en consecuencia, se puede rechazar el acceso a la profesión de docente a los candidatos que presenten la declaración bajo juramento prevista por las Directivas, pero no presenten un certificado oficial de honorabilidad y moralidad que demuestre que no han sufrido condenas penales por delitos contra menores. Las autoridades nacionales competentes consideran que, en el caso de los docentes, una declaración jurada, como se prevé en el segundo párrafo del artículo 6 de la Directiva 89/48/CEE y en el segundo párrafo del artículo 10 de la Directiva 92/51/CEE, no constituye una garantía suficiente para evitar que el «qualified teacher status» sea obtenido por personas que puedan perjudicar a los menores (por ejemplo, pederastas).
116. La Comisión considera que resultaría desproporcionado, basándose en la redacción literal de las disposiciones pertinentes de las Directivas, concluir que, dado que estas no prevén excepciones a la obligación de aceptar una declaración bajo juramento, el Estado miembro de acogida está obligado a aceptar dicha declaración en el caso de personas cuya actividad profesional exija un contacto directo y cotidiano con menores. La protección de los menores contra el comportamiento de los pederastas se puede considerar una razón imperiosa de interés general que justifica una restricción de las libertades de circulación establecidas por el Tratado. La exigencia de un certificado oficial (certificado de antecedentes penales o documento análogo expedido por una autoridad competente) parece apropiada para garantizar la consecución del objetivo legítimo que persigue sin ir más allá de lo necesario.
117. También cabe citar el ejemplo de una reclamación contra un Estado miembro que, para acceder a la profesión de submarinista y ejercerla, exige un certificado que sólo pueden expedir los médicos habilitados por las autoridades competentes locales.
118. Con el fin de apreciar si el sistema de habilitación de los médicos por el Estado miembro de acogida es aceptable desde el punto de vista de las Directivas 89/48 y 92/51, resulta conveniente realizar un examen caso por caso a la luz de los criterios

formulados por la jurisprudencia¹⁹ del Tribunal (interés general, no discriminación, proporcionalidad). Se pueden adelantar los siguientes principios generales:

119. - Cuando un Estado miembro solicita un certificado médico firmado y aprobado por un médico acreditado, debe hacerlo en interés general, es decir, debe exigirlo para cumplir ciertos requisitos sanitarios en el Estado miembro de acogida para el ejercicio de determinadas profesiones, como las relacionadas con el transporte de pasajeros.
120. - No sería aceptable reservar a los médicos nacionales la posibilidad de obtener la habilitación, pues en la práctica ello dificultaría más el acceso a una profesión en el Estado miembro de acogida a los ciudadanos de otros Estados miembros que a los del Estado donde se vaya a desempeñar la profesión.
121. - El principio de proporcionalidad implica que el Estado miembro de acogida seleccione el medio que presente menos obstáculos para garantizar un nivel elevado de protección de la salud. Esto permite llegar a las siguientes conclusiones:
122. (1) Si existe en el Estado de origen un sistema de habilitación que ofrezca garantías equivalentes, el Estado miembro de acogida no está autorizado a rechazar el certificado expedido en el país de origen.
123. (2) Si el Estado miembro de origen no exige un documento similar al que se ha de presentar en el Estado de acogida, es decir, si el certificado exigido no procede de un médico habilitado o si no se exige ningún certificado, conviene aplicar el segundo párrafo del artículo 6 de la Directiva 89/48 y el segundo párrafo del artículo 10 de la Directiva 92/51. Por lo tanto, el Estado miembro de acogida puede exigir un certificado expedido por una autoridad competente del Estado miembro de origen, que es más que un simple certificado expedido por un médico no habilitado, aunque la autoridad que lo expida tampoco esté habilitada. Por otra parte, la Directiva 89/391 no prevé explícitamente la expedición de certificados médicos para garantizar el cuidado de la salud citado en su artículo 14.
124. (3) Por último, el Estado miembro de acogida sólo está autorizado a obligar al migrante a presentar un certificado médico expedido por un médico que él mismo haya habilitado cuando las autoridades del Estado miembro de origen no expidan ninguna habilitación en el sentido de las disposiciones anteriormente citadas.
125. (4) Cabe añadir que, con el fin de no obstaculizar excesivamente la libre circulación de profesionales, la posibilidad que se ofrecería al Estado miembro de acogida de elaborar una lista de médicos habilitados debería, en cualquier caso, obligarle en dos sentidos: a que justifique las exigencias sanitarias particulares que motivan el establecimiento de dicha red de médicos, y a que informe al migrante sobre las diferentes posibilidades que se le ofrecen para cumplir estas exigencias (médico habilitado del Estado de origen, certificado de las autoridades del Estado de origen o, en su defecto, médico habilitado por el Estado de acogida).

¹⁹ Sin perjuicio de la Directiva 89/391/CEE, que en esencia permite que los Estados miembros adopten exigencias más severas en materia de salud con el objetivo de proteger la seguridad y la salud de los trabajadores en el lugar de trabajo. Se están analizando los efectos de esta Directiva.

K. ARTÍCULO 11

126. Este artículo prevé la obligación de que la autoridad competente del Estado miembro de acogida reconozca a los ciudadanos de los Estados miembros que cumplan las condiciones de acceso y ejercicio de una profesión regulada en su territorio el derecho a ostentar la *titulación profesional* del Estado miembro de acogida que corresponda a esta profesión.
127. Lo mismo ocurre con el derecho de utilizar la *titulación de formación*, aunque el Estado miembro de acogida puede exigir que se complete esta titulación mediante precisiones sobre su origen, con el fin de evitar una confusión con títulos expedidos en su territorio.
128. Cuando la profesión esté regulada en el Estado miembro de acogida por una asociación u organización, sólo se autorizará a los migrantes a utilizar su titulación profesional si demuestran que son miembros de la misma. Si la asociación u organización supedita la calidad de miembro a ciertas cualificaciones, deberá respetar las condiciones de la Directiva, especialmente las previstas en sus artículos 3, 4 y 5 (reconocimiento de títulos, certificados u otras titulaciones de formación).

L. ARTÍCULO 12

129. Este artículo trata de los documentos que justifican las cualificaciones del solicitante, así como de determinadas normas de procedimiento.
130. En primer lugar, corresponde al solicitante probar cuáles son sus cualificaciones. No obstante, el Estado miembro de acogida deberá aceptar como documentos justificativos los expedidos por las autoridades competentes de los Estados miembros. En otras palabras, las exigencias del Estado miembro de acogida en materia de prueba no deben ser excesivas. En este sentido, la Comisión ha elaborado, en estrecha colaboración con los Estados miembros, un «Código de conducta» sobre las formalidades administrativas que traduce el consenso alcanzado en este ámbito por el grupo de coordinación (véase más adelante). Cabe destacar la consideración de la Comisión de que sería de gran utilidad para el migrante que las autoridades competentes del Estado miembro de origen le facilitaran un documento que acreditase su nivel de cualificación en función de los criterios de la Directiva (título 89/48, título 92/51, certificado, certificado de competencia). Sin embargo, en principio el Estado miembro de acogida no puede exigir un certificado expedido por el Estado de origen que acredite que el solicitante está en posesión de un título que satisface la definición de la Directiva o que está autorizado a ejercer la profesión en cuestión en el país de origen (véase el Código, punto 3, C, b).
131. El procedimiento de examen de las solicitudes deberá finalizar, como muy tarde, cuatro meses después de la presentación de la documentación completa. Lo ratificará una decisión motivada. En caso de que sea necesario, esta decisión, o la ausencia de la misma, será objeto de un recurso jurisdiccional de derecho interno.

M. ARTÍCULO 13

132. Este artículo obliga a los Estados miembros a designar a las autoridades competentes para recibir solicitudes, a adoptar decisiones de reconocimiento en el marco de la Directiva y a comunicarse esta información entre ellos y a la Comisión.
133. También obliga a todo Estado miembro a designar un coordinador, especialmente para fomentar la aplicación uniforme de la Directiva. Los coordinadores serán miembros del grupo de coordinación establecido en virtud de la Directiva 89/48. Las tareas del grupo de coordinación se amplían también a esta Directiva, es decir, corresponde al grupo de coordinación facilitar la aplicación de la Directiva y recopilar todas las informaciones útiles para su aplicación.
134. Los Estados miembros deben aportar información sobre reconocimiento de cualificaciones y cuestiones relacionadas utilizando, cuando proceda, las redes de información y las asociaciones y organizaciones profesionales existentes. La Comisión será la responsable de que se desarrollen las medidas de coordinación y comunicación necesarias.
135. El trabajo realizado por el grupo de coordinación se describe más adelante, en la sección VII.

N. ARTÍCULO 14

1. Consideraciones generales

136. Si un Estado miembro prevé no conceder al solicitante la facultad de optar entre unas prácticas de adaptación y una prueba de aptitud, tiene la obligación de remitir inmediatamente a la Comisión el proyecto de la correspondiente disposición. Al mismo tiempo, informará a la Comisión acerca de los motivos por los que es necesario establecer semejante disposición.
137. La Comisión deberá informar inmediatamente del proyecto a los demás Estados miembros. Asimismo, también podrá consultar sobre dicho proyecto al grupo de coordinación.
138. El Estado miembro sólo podrá adoptar la disposición si la Comisión no manifiesta su oposición mediante decisión en un plazo de tres meses. La Comisión también podrá presentar sus observaciones sobre el proyecto.
139. A petición de un Estado miembro o de la Comisión, los Estados miembros les comunicarán inmediatamente el texto definitivo.
140. En el marco de la aplicación de la Directiva 92/51/CEE, la Comisión recibió 3 solicitudes de excepción basadas en el artículo 14. Salvo en un caso que se consideró «sin objeto», las respuestas de la Comisión fueron parcialmente favorables. Las solicitudes procedían de Francia, el Reino Unido y Austria.

2. Francia: profesión de monitor deportivo

141. El 17 de junio de 1996, Francia solicitó una excepción con arreglo al artículo 14 de la Directiva 92/51/CEE en relación con determinadas disciplinas deportivas. La solicitud se refería a la profesión de monitor deportivo y tenía por objeto establecer una excepción al principio de libre elección del candidato en ciertas disciplinas deportivas. Las autoridades francesas deseaban obligar al candidato a pasar una prueba de aptitud en los casos en que, en el marco de un procedimiento de reconocimiento, los títulos expedidos en otros Estados miembros presentaran diferencias sustanciales respecto a las cualificaciones exigidas en Francia.
142. Junto con la solicitud, las autoridades francesas presentaron a la Comisión un proyecto de decreto que sólo hacía referencia al establecimiento de los educadores o monitores titulados en otro Estado miembro. La razón que lo motivó fue que, en relación con la prestación temporal de servicios, ya había concluido un procedimiento de infracción abierto por la Comisión que concedía a Francia una excepción permanente, basándose en un texto de la legislación francesa y en los correspondientes artículos del Tratado, y no en la Directiva 92/51/CEE, para las mismas profesiones. Sin dejar de lado la transposición del Derecho comunitario aplicable en ese ámbito, este proyecto de decreto sobre el establecimiento sigue manteniendo un régimen de excepción para cinco disciplinas deportivas en las que, según el proyecto, *«el ministro de Deportes puede imponer la prueba de aptitud»*. De acuerdo con el texto presentado a la Comisión, dicha prueba se podría imponer en las cinco disciplinas siguientes: monitores de esquí, guías de alta montaña, monitores de submarinismo, monitores de paracaidismo y monitores de espeleología. Las autoridades francesas insistieron en que esta solicitud, formulada en el marco del artículo 14, no replanteaba el principio de confianza recíproca, sino que *«tendía, al contrario, a reforzarlo en el caso de las actividades que ponen en juego objetivos de interés general como el mantenimiento de la seguridad»*. Esa era la razón de que sólo se refiriera a *«deportes de riesgo»*. Según las autoridades francesas, la solicitud se justificaba por el carácter peligroso de las disciplinas deportivas en cuestión.
143. De conformidad con el artículo 14 de la Directiva 92/51/CEE, la solicitud de excepción presentada por Francia se remitió a los Estados miembros y se envió a todos los coordinadores del sistema general de reconocimiento de títulos, quienes expresaron su opinión durante la reunión que el grupo de coordinación celebró el 8 de julio de 1996.
144. Tras examinar la solicitud francesa, la Comisión consideró que la ausencia de libertad de elección se puede justificar en este caso particular siempre que, claro está, el Estado miembro demuestre en cada caso que la medida compensatoria se justifica por una diferencia sustancial entre las materias abarcadas por la formación del migrante y la cualificación exigida, teniendo en cuenta la experiencia profesional de la persona en cuestión. El carácter peligroso de las actividades y el deseo de garantizar la seguridad de quienes las practican puede justificar la negación de la libertad de elección y la obligación de pasar una prueba de aptitud en los casos particulares citados en la solicitud francesa, y de conformidad con las normas previstas en la Directiva 92/51/CEE.
145. La Comisión adoptó su decisión el 9 de enero de 1997. En ella concedió una excepción durante un período de prueba que termina el 30 de septiembre de 1999. Así, antes de pronunciarse definitivamente respecto a la excepción, la Comisión optó

por realizar una evaluación de los problemas relacionados con su ejecución práctica, permitir que Francia evaluase si las pruebas de aptitud constituían la medida más adecuada para alcanzar el objetivo establecido y, por último, permitir que todas las partes formularan las observaciones que considerasen oportunas antes de adoptar una decisión definitiva.

146. La Comisión pidió a Francia que le remitiera un informe de evaluación antes del 30 de abril de 1999 y, si lo deseaba, una nueva solicitud de excepción antes del 30 de junio de 1999. Por otro lado, decidió pedir a los demás Estados miembros y a todas las partes interesadas que se pronunciaran y comunicaran las observaciones que considerasen pertinentes. También estaba previsto que la propia Comisión presentara un informe.
147. Francia presentó su informe de evaluación el 12 de mayo de 1999 y solicitó que se le concediera la excepción permanente para las cinco profesiones. Tras pedir y obtener informaciones complementarias, el 14 de julio de 1999 la Comisión decidió prorrogar la excepción durante un año para los monitores de esquí, aunque con condiciones estrictas, así como para los monitores de submarinismo y de paracaidismo, y sin límite de tiempo para los guías de alta montaña y los monitores de espeleología.

3. Austria: profesiones de la montaña

148. Mediante una nota de 15 de julio de 1998, Austria solicitó una excepción al artículo 14 de la Directiva 92/51/CEE en relación con determinadas disciplinas deportivas. La nota iba acompañada de dos proyectos de reglamento y de una argumentación. La solicitud se refería a ocho profesiones deportivas (monitor de esquí, candidato a monitor de esquí, monitor de esquí titulado por la universidad, guía de marcha sobre esquiés, monitor de esquí de fondo, candidato a monitor de esquí de fondo, guía alpino y candidato a guía alpino) y tiene por objetivo que se reconozca a estas profesiones una excepción al principio de libre elección del candidato. Las autoridades austríacas deseaban obligar al candidato a pasar una prueba de aptitud cuando, en el marco de un procedimiento de reconocimiento, los títulos expedidos en otros Estados miembros presentasen diferencias sustanciales respecto a las cualificaciones exigidas en Austria.
149. Las autoridades austríacas insistieron en que su solicitud, formulada en el marco del artículo 14, sólo se refería a disciplinas de riesgo, y la justificaron por el carácter peligroso de las disciplinas deportivas en cuestión.
150. De conformidad con el artículo 14 de la Directiva 92/51/CEE, la solicitud de excepción austríaca se presentó a los Estados miembros y se envió el 11 de agosto de 1998 a todos los coordinadores del sistema general de reconocimiento de títulos, quienes recibieron asimismo información complementaria durante la reunión que el grupo de coordinación celebró el 19 de noviembre de 1998. Seguidamente, se pidieron informaciones complementarias y garantías, y Austria las facilitó. En estas circunstancias, el 14 de julio de 1999 la Comisión decidió conceder una excepción de un año, paralelamente a la decisión adoptada para Francia el mismo día.

4. Reino Unido: profesiones marítimas

151. El 20 de febrero de 1998, la Comisión recibió de las autoridades británicas una solicitud de excepción al artículo 10 de la Directiva 89/48/CEE y al artículo 14 de la Directiva 92/51/CEE. La solicitud se refería a las profesiones de «*merchant navy and fishing vessel deck and engineer officers*» (oficiales de puente y oficiales mecánicos de la marina mercante y de buques pesqueros). Lo que las autoridades británicas deseaban era establecer una excepción al principio de libertad de elección del migrante cuando se puede imponer una medida compensatoria (prácticas de adaptación o prueba de aptitud). Concretamente, pretendían imponer una prueba cuando los conocimientos lingüísticos del solicitante parecieran insuficientes («*substantial shortfall*»). La solicitud alegaba imperativos de seguridad.
152. Tras un examen atento de la solicitud y del contexto profesional, se observó que el problema planteado por las autoridades británicas escapaba al ámbito de aplicación de estas Directivas, pues los conocimientos lingüísticos no se incluyen en las formaciones que pueden motivar medidas compensatorias. El 7 de mayo de 1998 se envió una carta en este sentido a las autoridades británicas.

5. Conclusiones

153. Toda la información de que actualmente dispone la Comisión ha puesto de manifiesto que la cuestión que más preocupa a las partes interesadas en relación con las excepciones hasta el momento concedidas es el reconocimiento de los monitores de esquí. Aunque la cuestión fundamental parece centrarse en opiniones discrepantes sobre el nivel de cualificación objetivamente apropiado para el reconocimiento de los monitores de esquí (y, por consiguiente, también sobre la importancia y el carácter sustancial de toda diferencia entre las cualificaciones nacionales existentes), hasta el momento el debate se ha centrado en la aplicación de las excepciones al artículo 14, pese a que éstas no afectan en modo alguno al nivel de cualificación necesario, sino más bien al tipo de medidas compensatorias aplicables cuando existen diferencias sustanciales en las cualificaciones.
154. Al mismo tiempo, resulta obvio que el modo de administrar un régimen de reconocimiento puede ser tan importante como la legislación subyacente en términos de las condiciones aplicadas al acceso al mercado. En este sentido, el grado de objetividad aplicado en todos los aspectos de un proceso de reconocimiento, la administración de éste, la realidad de la apreciación de las capacidades y la experiencia de cada candidato y el grado de explicación sobre las decisiones adoptadas son elementos que contribuyen al carácter razonable de un procedimiento de reconocimiento y a su nivel de aceptación por parte de los interesados. Obviamente, estos factores cobran una importancia aún mayor cuando los derechos normalmente concedidos a los migrantes están sujetos a una restricción excepcional, como ocurre en caso de excepción al artículo 14.
155. En este contexto, la Comisión ha decidido conceder excepciones temporales a Austria y Francia hasta el 31 de julio del año 2000, fecha en la que espera que se adopten decisiones definitivas de aplicación permanente. Los servicios de la Comisión tienen la intención de utilizar el período de excepciones temporales para garantizar el máximo intercambio de información y opiniones entre los Estados miembros y las partes interesadas. El proceso estará orientado a recopilar y evaluar

toda la información pertinente, así como a la celebración de un debate que facilite la adopción de decisiones definitivas por parte de la Comisión y permita obtener un nivel de entendimiento y acuerdo comunes que aporten una base estable y permanente para el futuro. El proceso abarcará tanto la cuestión de las excepciones como todas las demás cuestiones sustantivas y de procedimiento pertinentes para el reconocimiento de los monitores de esquí.

156. Al mismo tiempo, la experiencia demuestra que el procedimiento y el calendario de toma de decisiones sobre las excepciones al artículo 14 son muy breves, especialmente con vistas a las consultas con los Estados miembros, que la Comisión valora en gran medida. En más de una ocasión se ha excedido el período real de tres meses entre la presentación de la solicitud de un Estado miembro y la decisión de la Comisión, porque se ha pedido información adicional, dado que se considera que el período de tiempo en cuestión se inicia a partir del momento en que la Comisión dispone de toda la información necesaria. La experiencia obtenida hasta el momento parece indicar que es probable que las futuras solicitudes de excepción, entre las que se incluye, en especial, cualquier cuestión importante, de gran alcance, compleja o muy técnica, requieran un período superior a los tres meses desde de la fecha de presentación hasta la fecha en que la Comisión adopte una decisión. La consulta y la evaluación de las opiniones y la información correspondientes pueden justificar que la Comisión adopte una decisión previa en cualquier caso particular, que implique tomar una decisión negativa temporal, aunque sólo sea para poder dedicar más tiempo a la consideración de las cuestiones, siempre ateniéndose a un calendario establecido dentro del cual adoptaría una decisión definitiva.
157. También resulta obvio que la Comisión se ha valido de la concesión de excepciones temporales sujetas a condiciones. Aunque resulta claramente preferible que se adopten decisiones definitivas y permanentes sobre las solicitudes, por razones de estabilidad y seguridad jurídicas, no es posible descartar el recurso continuado a las decisiones temporales y condicionales. Una de las ventajas principales de este tipo de decisiones es que permiten el establecimiento de un período de prueba en el que se pueden observar los efectos reales de la excepción y tener en cuenta las opiniones de los más interesados antes de adoptar una decisión definitiva. A la vista de la jurisprudencia general del Tribunal de Justicia sobre la interpretación restrictiva de las excepciones a las normas generales del Derecho comunitario²⁰, sigue pareciendo apropiado que se permita continuar aplicando estas verificaciones a las solicitudes de excepción en virtud de esta Directiva.

O. ARTÍCULO 15 y anexos C y D

1. Ratio legis

158. Pese a no satisfacer la definición de título en el sentido establecido en el inciso i) del segundo guión de la letra a) del artículo 1 de la Directiva 92/51, algunas formaciones justifican un nivel profesional comparable y ofrecen una preparación para responsabilidades y funciones similares²¹. Se pueden citar como ejemplo las formaciones de fisioterapeuta en Alemania o de enfermero puericultor en

²⁰ Véase por ejemplo la jurisprudencia del asunto *Gebhardt* C55/94 de 30.11.95.

²¹ Tal como indican los considerandos 15 y 16 de la Directiva.

Luxemburgo. Debido a su amplia diversidad, la Directiva 92/51 ha previsto su equiparación al título antes citado enumerándolas en una lista (véase el considerando 15) que figura en el anexo C. Por otro lado, otras formaciones reguladas también se han equiparado al nivel del título para incluirlas en la lista que figura en el anexo D.

159. El objetivo de esta equiparación consiste en abrir en el Estado miembro de acogida la pasarela hacia los títulos 89/48 (que abarcan los ciclos de 3 a 4 años inclusive) y, cuando resulte necesario un título 92/51, limitar la exigencia de medidas compensatorias a los casos en que existan diferencias sustanciales entre las formaciones.

2. Procedimiento de actualización

160. En el artículo 15 se explica detalladamente el procedimiento de modificación²² de los anexos mencionados. Consiste en comprobar que las formaciones presentadas en la solicitud motivada de un Estado miembro confieren un nivel de formación profesional comparable al acreditado por el título 92/51 (ciclo de un año, tras el nivel secundario exigido para acceder a la universidad o a la enseñanza superior) y un nivel similar de responsabilidades y funciones.

3. Modificaciones introducidas a raíz del Tratado de adhesión con Austria, Finlandia y Suecia

161. De conformidad con el artículo 29 del Tratado de adhesión de 24.6.94, se agregaron numerosos ciclos de formación al anexo C, en vigor a partir del 1.1.95. La modificación sólo se refiere a profesiones austríacas.
162. Los ópticos, podólogos, audioprotesistas, auxiliares de farmacia, masajistas, parvulistas y puericultores se incluyeron en el título «ámbito sanitario y de pedagogía social». En el «sector de los maestros-artesanos» se incluyeron las profesiones de técnico en confección de vendajes, corsetero, óptico, zapatero ortopédico, técnico ortopédico, protésico dental, jardinero y otros 14 cursos más. En el «sector técnico» se incluyeron los siguientes cursos de formación: guarda forestal, consultoría técnica, alquiler de trabajo, agente de colocación, asesor de inversiones, investigador privado, guardia de seguridad, agente inmobiliario, director inmobiliario, agente de publicidad y promoción, maestro de obras, agente de cobros, asesor de seguros, aparejador y maestro carpintero y cálculo técnico.

4. Directivas de aplicación

163. La Comisión recibió numerosas solicitudes de modificación de las listas incluidas en los anexos C y D. Tras examinarlas (juntamente con el comité²³ creado por el artículo 15), ha adoptado, hasta el momento, tres Directivas.

²² Este procedimiento tendrá que modificarse para adaptarlo a la nueva Decisión n°1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. (DO L 184 de 17.7.1999, p. 23 y ss).

²³ A menudo se ha preparado el trabajo de este comité mediante debates en el seno del grupo de coordinación (véase la sección VII del presente informe relativa a dicho grupo).

a) Directiva 94/38/CE de la Comisión de 26 de julio de 1994

164. Se añadieron al anexo C varias formaciones sanitarias impartidas en Alemania: asistente técnico médico en laboratorio, asistente técnico médico en radiología, asistente técnico médico en diagnósticos funcionales, asistente técnico en medicina veterinaria, dietista, técnico farmacéutico, enfermero psiquiátrico y logoterapeuta. Se suprimieron las formaciones italianas de contable, consejero comercial y *consulente del lavoro*.
165. Se agregó una rúbrica al anexo D, bajo condiciones específicas, para determinadas formaciones impartidas en escuelas alemanas especializadas en la formación de asistente técnico, asistente comercial, profesor de la respiración, la palabra y la voz con titulación del Estado, técnico, economista de empresa, diseñador y asistente de familia con titulación del Estado y diversas profesiones sociales.

b) Directiva 95/43/CE de la Comisión de 20 de julio de 1995

166. Esta Directiva resulta de las solicitudes presentadas por los Países Bajos y Austria. Las nuevas disposiciones del anexo C se basan en las solicitudes del gobierno neerlandés sobre la formación de asistente en medicina veterinaria y varias profesiones del sector del transporte marítimo (jefe de cabotaje, motorista naval y oficial VTS). Para los Países Bajos, se añadieron al anexo D las formaciones impartidas en las escuelas de formación profesional intermedia y en el sistema de aprendizaje. Para Austria, por su parte, se agregaron las formaciones impartidas en las escuelas superiores de formación profesional, los centros de enseñanza superior en agricultura y silvicultura, las escuelas de maestría, las clases de maestría y las escuelas de maestría de la construcción. Se establecieron condiciones específicas para todos estos ciclos de formación.
167. Las numerosas modificaciones añadidas tras la adhesión de la República de Austria habrían dejado poco claro el contenido de los anexos, por lo que, con la nueva Directiva, se publicó una versión consolidada de las listas modificadas de cursos.

c) Directiva 97/38/CE de la Comisión de 20 de junio de 1997

168. Se suprimieron varias formaciones incluidas en la lista de las formaciones admitidas en el Reino Unido como «National Vocational Qualifications» o como «Scottish Vocational Qualifications», porque ahora las incluye la Directiva 89/48/CEE (ayudante de laboratorio) o bien porque ya no están reguladas (agente supervisor o fabricante de prótesis).

d) Directiva 99/ de la Comisión de 1999

169. El Comité de representantes de los Estados miembros, creado en virtud del apartado 3 del artículo 15, ha aprobado por unanimidad un proyecto de Directiva, que responde a las peticiones razonadas de Austria y el Reino Unido sobre las siguientes cuestiones:
170. Se añadirán al anexo C determinados certificados de aptitud técnica sobre la gestión de residuos en el Reino Unido, así como la formación especial para enfermeros

psiquiátricos y pediátricos en Austria. Por otra parte, se eliminarán las siguientes profesiones del Reino Unido: trabajador social autorizado («approved social worker – mental health») y agente de marcas («trade mark agent»). Además, la redacción de los anexos C y D relativa a «National/Scottish Vocational Qualifications» en el Reino Unido se adaptarán a la terminología utilizada en la actualidad en la legislación nacional pertinente. Es posible que la Comisión adopte la Directiva a principios del año 2000.

171. En el futuro probablemente será necesario redactar otras directivas debido a nuevas modificaciones de las legislaciones nacionales.

5. Conclusiones

172. La experiencia²⁴ ha demostrado que este procedimiento resulta pesado, complejo y más difícil de aplicar a medida que se alarga la lista. Esto lleva a pensar que tal vez sea más apropiado encontrar una vía alternativa, por ejemplo sustituyendo este procedimiento y estas listas por una o varias definiciones generales²⁵ que equiparen estas formaciones al título 92/51.

173. Los servicios de la Comisión están estudiando una solución de este tipo. La definición general, que se incluiría en la de título, recordaría que el nivel profesional del ciclo debe ser comparable al del ciclo de estudios definido como título; asimismo, indicaría que este ciclo ofrece preparación para un nivel de responsabilidades y funciones que la autoridad del Estado miembro de origen precisaría en un certificado complementario. Un migrante que reclame los derechos de reconocimiento basándose en esta definición podría verse obligado a presentar un certificado de la autoridad competente donde se confirme el nivel del curso en cuestión y se incluya información que permita al Estado miembro de acogida saber dónde puede obtener información adicional que pueda necesitar.

174. Los anexos C y D se suprimirían, y se incluiría una disposición para proteger los derechos de los titulares de las formaciones que en ellos se tratan.

P. ARTÍCULO 16

175. El artículo 16 es el primero del capítulo XI de la Directiva que incluye las disposiciones finales de aplicación general. Estipula que cada dos años los Estados miembros deberán presentar a la Comisión informes sobre la aplicación de la Directiva. Los informes deberán incluir comentarios generales, resúmenes estadísticos de las decisiones adoptadas y una descripción de los principales problemas ocasionados por la aplicación de la Directiva.

176. La información estadística más actualizada resultante de este proceso de elaboración de informes se encuentra en la sección IV.B.

²⁴ Véanse, en especial, las críticas incluidas en el anexo I planteadas por Bélgica, Dinamarca y Finlandia, que desean que se modifique el sistema.

²⁵ Los Países Bajos sugirieron una formulación general o un procedimiento por el que la autoridad competente del Estado miembro de origen certificara que la formación del migrante corresponde a los criterios de la Directiva.

Q. ARTÍCULO 17

177. Este artículo establece un plazo máximo de dos años para la transposición²⁶ de la Directiva.

R. ARTÍCULO 18

178. Además de establecer la elaboración del presente informe, el artículo 18 añade que: «Tras haber efectuado todas las consultas pertinentes, la Comisión presentará sus conclusiones sobre las modificaciones que puedan introducirse en la presente Directiva. Al mismo tiempo, la Comisión presentará, en su caso, propuestas para la mejora de la normativa existente, con objeto de facilitar la libre circulación, el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios».
179. El informe ya incluye algunas sugerencias de modificaciones de los títulos recogidos en los anexos C y D y su actualización y posibilidades de introducción de mayor flexibilidad en relación con la prestación transfronteriza de servicios. Sin embargo, la cuestión de las propuestas destinadas a mejorar las normas existentes plantea consideraciones más amplias relacionadas también, en cierto modo, con la Directiva 89/48/CEE.

S. ARTÍCULO 19

180. Este artículo no suscita comentarios.

VI. COMENTARIOS POR PROFESIONES

A. Administración pública

181. Tradicionalmente, la administración pública ha constituido un sector profesional importante en cuanto a la libre circulación. La Comisión está bastante ocupada con esta cuestión, ya sea debido a las cartas de los ciudadanos, ya en relación con las reclamaciones y peticiones que recibe. Así pues, desde hace varios años se han abierto diversos procedimientos de infracción en materia de reconocimiento de títulos, procedentes de varios Estados miembros y diversos sectores profesionales. Estos procedimientos están relacionados tanto con la Directiva 89/48/CEE como con la Directiva 92/51/CEE (docentes, traductores, funcionarios de hospitales, personal de navegación, administración general del Estado, etc.), a escala nacional y local. En el marco de estos procedimientos, algunos Estados miembros han planteado problemas de fondo que han suscitado un examen atento por parte de la Comisión. Las reflexiones se han centrado en 3 temas:
182. - El propio principio de aplicación del sistema general de reconocimiento de títulos (Directivas 89/48/CEE y 92/51/CEE) a la administración pública.
183. - La cuestión de la aplicación del sistema general a toda la administración pública o solamente a las profesiones o actividades profesionales de ésta a las que se accede mediante una formación profesional específica.

²⁶ La transposición se ha presentado en la sección IV.A.

184. - Las oposiciones.
185. El octavo considerando de la Directiva 92/51/CEE precisa que «el sistema general complementario no prejuzga en absoluto la aplicación del apartado 4 del artículo 48 y del artículo 55 del Tratado». No se hace ninguna otra referencia directa ni indirecta a la administración pública. Además, el apartado 4 del artículo 48 (actualmente 39) y el artículo 55 (actualmente 45) sólo se refieren a la nacionalidad.
186. La Comisión siempre ha considerado que, en principio, la administración pública no está fuera del ámbito de aplicación de las Directivas: el simple hecho de que una profesión corresponda a la administración pública no la excluye del ámbito de aplicación de la Directiva. El Tribunal de Justicia ha señalado que los organismos públicos deben respetar las disposiciones de las Directivas 89/48/CEE y 92/51/CEE²⁷. Esto no significa, sin embargo, que el sistema general se aplique a toda la administración pública. La cuestión guarda una estrecha relación con la definición de título, profesión regulada y noción de cualificación profesional.
187. La definición de título estipula que el titular deberá poseer todas las cualificaciones profesionales pertinentes (título, conjunto de títulos o certificado) para acceder a una profesión regulada en el Estado miembro de origen o ejercerla. Este último criterio (cualificaciones profesionales requeridas para acceder a una profesión regulada) sólo se debe considerar relativo a las cualificaciones obtenidas tras las formaciones destinadas a ejercer una profesión determinada y orientadas a la misma.
188. En efecto, los mecanismos de compensación (prueba de aptitud, prácticas de adaptación) no resultan adecuados cuando existen maneras muy diferentes (como una oposición general abierta a varios tipos de títulos) de acceder a una profesión no especializada. Por otro lado, si se acepta tal variedad de conocimientos para la actividad de administración pública en cuestión, la presencia o ausencia de elementos más específicos de la titulación profesional individual parecería menos importante y, por consiguiente, también lo serían las medidas de compensación. Si no hay diferencias fundamentales en la naturaleza o el nivel de la cualificación profesional en cuestión, debería aplicarse el principio de confianza mutua. Además, en caso de que se aplicaran mecanismos de compensación para establecer una diferencia en el nivel general de cualificación, tales medidas no tienen fácil cabida en los métodos de contratación de la administración pública. La Comisión continuará analizando posibles soluciones.
189. Respecto al uso de las oposiciones para el reconocimiento profesional en relación con el trabajo en la administración pública, se han planteado tres cuestiones: ¿cómo debe considerarse la oposición?, ¿se puede considerar que las profesiones a las que se accede mediante oposición están reguladas de conformidad con la Directiva? y ¿cómo se define la noción de persona totalmente cualificada en el marco de una profesión a la que se accede mediante oposición?
190. La postura de la Comisión, expresada a menudo en respuestas a preguntas parlamentarias (escritas y orales) y peticiones sobre el principio de la oposición y en el marco de los procedimientos de infracción, es la siguiente: cada Estado miembro es libre de establecer sus propias modalidades de selección de personal siempre que el reconocimiento de títulos expedidos en otros Estados miembros respete el Derecho

²⁷

Punto 12 de la sentencia de 8.7.99 en el asunto Bobadilla, 234/97.

comunitario. La oposición, al igual que otros métodos de selección (presentación de documentación, entrevista, exámenes, etc.) no es más que una modalidad de acceso a la profesión. En consecuencia, aunque nada impide que un Estado miembro seleccione a sus funcionarios mediante oposición, éste deberá autorizar a presentarse a las personas que posean títulos de otros Estados miembros (en el caso de una profesión regulada en el sentido de la Directiva 92/51/CEE), siempre que posean un título que les permita acceder a esta profesión en el Estado miembro que lo expide. Esto supone, además, que un profesional cualificado procedente de otro Estado miembro deberá someterse al procedimiento de la oposición. El derecho que le confiere la Directiva es el de acceder a la profesión en cuestión en las mismas condiciones que los ciudadanos del Estado miembro de acogida.

191. ¿Se puede considerar que las profesiones a las que se accede mediante oposición pública abierta a las personas que poseen ciertos títulos constituyen profesiones reguladas de conformidad con la Directiva 92/51/CEE?
192. La letra f) del artículo 1 de la Directiva 92/51/CEE define una actividad profesional regulada como «una actividad profesional cuyo acceso o ejercicio, o una de sus modalidades de ejercicio en un Estado miembro, esté sometido directa o indirectamente, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, a la posesión de una titulación de formación o de un certificado de competencia». En consecuencia, se puede considerar que las Directivas se aplican cuando se trata de una oposición organizada que exige una cualificación profesional específica destinada al ejercicio de tal profesión.
193. Efectivamente, los mecanismos de la Directiva se basan en la equivalencia entre las actividades profesionales del Estado miembro de acogida y las del Estado miembro de procedencia. El migrante debe poseer el título requerido para ejercer la misma profesión en su Estado de procedencia.
194. En relación con una actividad de la administración pública más general que las cualificaciones profesionales específicas necesarias para acceder a dicho trabajo en la administración pública, también es cierto que podría darse un proceso de reconocimiento en el contexto de la profesión específica correspondiente, aplicando quizás de manera más flexible el principio de confianza mutua, debido a que las cualificaciones necesarias están más relacionadas con el nivel general de actividad profesional requerido que con los conocimientos específicos pertinentes para cada profesión. Se podrían utilizar distintas clasificaciones en la administración pública, junto con otros medios, para tener en cuenta algunas de las diferencias en las cualificaciones profesionales pertinentes en caso de que no se diera una justificación suficiente para un rechazo. Sería necesario realizar más comprobaciones sobre este tipo de análisis antes de poder extraer conclusiones definitivas.
195. Por último, para poder beneficiarse de las disposiciones de las Directivas del sistema general, es preciso que el solicitante sea un profesional plenamente cualificado en su Estado miembro de origen. Esto plantea una dificultad cuando la oposición se completa con una formación profesional. En este caso únicamente se considerará que el solicitante es un profesional plenamente cualificado en su país de origen si satisface la siguiente combinación de condiciones: además de poseer un título que le permite presentarse a la oposición, aprueba la oposición y cursa una formación profesional (en función del contexto profesional o nacional, se considerará que el período de prácticas forma parte integrante de la formación, y por lo tanto del título,

o bien que es un requisito posterior a la obtención del título). La norma perjudica a los solicitantes que han obtenido sus títulos en países donde las oposiciones se completan con una formación profesional. A menos que hayan aprobado la oposición (y por lo tanto hayan seguido la formación profesional posterior) no se les considerará «productos acabados», por lo que se les podrá denegar el beneficio de las Directivas. Como resultado, ocurre a menudo que, en el marco del acceso a la administración pública, un título universitario francés, por ejemplo, no constituye un título en el sentido de las Directivas (en Francia existe, efectivamente, una gran tradición en las oposiciones completadas con formaciones). Por otra parte, los profesionales plenamente cualificados, como los profesores de otros Estados miembros, que desean ser reconocidos en Francia también sufren el inconveniente de tener que someterse a la última etapa (oposición) de la cualificación profesional francesa.

196. Esta situación deja fuera del alcance de la Directiva numerosos casos de solicitudes de reconocimiento necesario para presentarse a una oposición. La Comisión ha empezado a reflexionar sobre esta cuestión.

B. Profesiones docentes

197. La mayoría de los países supeditan el acceso a las profesiones relacionadas con la «educación» infantil a la posesión de un título 89/48, a excepción de España («educador infantil», título 92/51), Alemania («Erzieher», título 92/51), Austria («Kindergärtner», título 92/51) y Liechtenstein. Los servicios de la Comisión no han observado problemas concretos en la aplicación de la Directiva 92/51/CEE en este sector.
198. El acceso a la profesión de docente en la enseñanza primaria está subordinado en todos los Estados miembros a la posesión de un título 89/48, excepto en Italia y Liechtenstein.
199. En la enseñanza postprimaria, todos los Estados miembros exigen la posesión de un título 89/48 (excepto Luxemburgo y Grecia, donde ciertas funciones de docente están subordinadas a la posesión de un título 92/51).
200. Sin embargo, la interpretación de la Directiva 92/51/CEE ha planteado problemas en este ámbito. La Comisión ha recibido reclamaciones de los docentes poseedores de títulos 92/51²⁸ (este tipo de formación existía antiguamente en determinados países) que no habían sido reconocidos.
201. El artículo 3 de la Directiva 92/51/CEE prevé un sistema de pasarela entre las dos Directivas: el Estado miembro de acogida deberá reconocer los títulos 89/48 cuando tan sólo exija una formación de tipo 92/51 para la profesión en cuestión. Por el contrario, deberá reconocer, en principio, los títulos 92/51 aunque exija un título 89/48 para la profesión en cuestión.

²⁸ Conviene precisar que se trata en este caso de docentes poseedores de títulos 92/51 y no de títulos que acrediten una formación de dos años equiparable a un título 89/48. Este último ejemplo se rige por las disposiciones de la Directiva 89/48/CEE. La Comisión remite, en este sentido, al informe presentado en 1996 sobre el estado de aplicación de la Directiva 89/48/CEE (informe de 15.2.96 COM(46) final, pág. 10).

202. La Directiva prevé una excepción a esta pasarela: el Estado miembro de acogida no estará obligado a aplicar la pasarela cuando supedita el acceso a la profesión en cuestión a la posesión de un «título tal y como se define en la Directiva 89/48/CEE, siempre que una de las condiciones para su expedición sea haber cursado con éxito un ciclo de estudios postsecundarios de duración superior a cuatro años».
203. Esta excepción ha servido de base para rechazar a varios docentes el reconocimiento de sus títulos 92/51.
204. La Comisión considera que la pasarela se puede aplicar en este tipo de hipótesis. Efectivamente, la Directiva no permite obviar la aplicación de la pasarela cuando el acceso a la profesión en cuestión está supeditado a la posesión de un título que acredite una *formación global* de duración superior a cuatro años. Para poder invocar la excepción a la pasarela es preciso que el título exigido sea «un título tal y como se define en la Directiva 89/48»²⁹ siempre que «una de las condiciones para su expedición sea haber cursado con éxito un ciclo de estudios postsecundarios de duración superior a cuatro años». El elemento que determina la aplicación de la pasarela es, pues, la duración del ciclo de estudios, independientemente de lo que dure la formación profesional requerida eventualmente *además* del ciclo de estudios.
205. Cabe destacar que los docentes que poseen títulos 92/51 poseen, en general, títulos «antiguos», expedidos en una época en que la duración de la formación era, en su país de origen, de 2 años. En la actualidad, en todos los Estados miembros la formación de los docentes corresponde, en general, a la Directiva 89/48/CEE. El problema de la aplicación de la pasarela hace más bien referencia a una situación residual y afecta a un número bastante reducido de docentes. Por otra parte, los docentes que poseen títulos «antiguos» suelen tener una experiencia profesional considerable.
206. En este sentido, conviene recordar que, aun en el caso hipotético de que las Directivas no fueran aplicables, los Estados miembros estarían obligados, según el artículo 48 del Tratado, a garantizar la libre circulación de los trabajadores en la Comunidad (véase la sentencia *Aranitis*). No se debe olvidar que se trata de personas que poseen todas las cualificaciones requeridas en el país de procedencia y un título 92/51, y no un título 89/48, pues siguieron la formación que estaba vigente cuando estudiaron y obtuvieron el título que se exigía en ese momento.
207. En estas circunstancias, una decisión de rechazo de reconocimiento parece difícilmente justificable a la luz de las normas de Derecho comunitario aplicables en materia de libre circulación.

C. Profesiones sociales

208. Según las informaciones de que dispone la Comisión, la profesión de asistente social está supeditada (en los países en que está regulada) a la posesión de un título 89/48. En determinados países en los que no está regulada existen formaciones de trabajador social consistentes en dos años de estudios posteriores al bachillerato.

²⁹ El título, tal y como lo define la Directiva 89/48, acredita un ciclo de estudios de una duración mínima de tres años, seguida, si procede, de una formación profesional complementaria exigida (véase la letra a) del artículo 1 de la Directiva 89/48).

209. Las estadísticas muestran que los flujos migratorios de los trabajadores sociales entre Estados miembros no son muy importantes (excepto en Francia donde, según las estadísticas de 1995/96, el número de solicitudes de reconocimiento presentadas para el ejercicio de esta profesión fue de 127) y no plantean problemas particulares.
210. Sin embargo, existen situaciones no previstas por las disposiciones de las Directivas del sistema general de reconocimiento. En Finlandia y Portugal, el acceso a la profesión de trabajador social está supeditado a la posesión de un título que acredite una formación de 5 años. Por consiguiente, en el caso de los migrantes procedentes de países en que la formación de un trabajador social es de nivel 92/51, las autoridades de estos dos países pueden alegar legítimamente la excepción a la pasarela, por lo que los migrantes quedarían fuera del sistema.
211. No obstante, y según las informaciones aportadas por los Estados interesados, en la práctica una diferencia tal entre formaciones no impide la libre circulación de los profesionales interesados. En Finlandia, todas las solicitudes presentadas fueron aceptadas, incluso la procedente de una persona con título de nivel 92/51.
212. Por otra parte, la Federación Internacional de Asistentes Sociales (IFSW) ha puesto en conocimiento de la Comisión su proyecto de establecer un registro de trabajadores sociales y crear un título europeo de trabajador social, de manera análoga a lo que se hizo para los ingenieros, lo que debería facilitar aún más la libre circulación de estos profesionales. En efecto, los profesionales interesados comunicaron a la Comisión las divergencias existentes entre los Estados miembros en relación con la formación (contenido, duración, nivel) de los trabajadores sociales, y subrayaron que sería deseable que existiera una convergencia entre formaciones que permitiese mejorar la movilidad de los trabajadores sociales en el seno de la Unión Europea.

D. Profesiones sanitarias

1. Consideraciones generales

213. Una parte importante de las profesiones del sector sanitario se rige por la Directiva 89/48/CEE, aunque otras lo hacen por la Directiva 92/51/CEE. Por otra parte, una misma profesión, según los Estados miembros, podrá regirse por la primera Directiva o por la segunda. Es el caso, por ejemplo, de la profesión de fisioterapeuta, que se remite a la Directiva 89/48/CEE en la mayoría de los Estados miembros pero al anexo C de la Directiva 92/51/CEE en Alemania, puesto que el nivel de formación es diferente.
214. En septiembre de 1999 se celebró una conferencia para examinar más detalladamente la situación actual de la migración de fisioterapeutas en el interior de la UE. Esta conferencia confirmó los progresos que se están consiguiendo gracias a negociaciones bilaterales entre Estados miembros y por otros métodos. Un resultado significativo de esta conferencia fue el acuerdo unánime entre todos los representantes de la profesión sobre el hecho de que todos ellos ejercen la misma profesión en los distintos Estados miembros de la UE. Además, la Región Europea de la Confederación Mundial de Fisioterapeutas ha establecido un programa de trabajo relativo a las medidas de compensación aplicadas por los Estados miembros a los fisioterapeutas migrantes para aclarar en mayor medida los continuos obstáculos a la libertad de circulación.

215. Las cifras recopiladas por los Estados miembros y las informaciones obtenidas por la Comisión muestran que la Directiva ha hecho posible el reconocimiento de un número importante de títulos para cierto número de profesionales del ámbito de la salud, incluso cuando se han constatado problemas o límites en la aplicación de las Directivas, puntos que se precisarán más adelante.
2. *Limitaciones al reconocimiento de títulos*
- a) Actividades reservadas a ciertas profesiones
216. En algunos casos, el reconocimiento de los títulos no es posible porque en el Estado miembro de acogida la actividad en cuestión está reservada a otra categoría de profesionales.
217. El sector de las medicinas no convencionales se enfrenta con este problema. Por ejemplo, una actividad como la de quiropráctico es una profesión específica en ciertos Estados miembros, mientras que, en otros, las actividades relacionadas con el arte de curar están reservadas exclusivamente a los médicos. En este último caso, el profesional no podrá migrar, o bien solamente podrá hacerlo a un Estado miembro que autorice el ejercicio de la profesión a personas que no sean médicos. El Tribunal de Justicia confirmó la conformidad de esta situación con el Derecho comunitario en la sentencia Bouchoucha³⁰. El mismo problema se extiende a otras actividades.
218. Aunque la profesión de psicoterapeuta se rige casi exclusivamente por la Directiva 89/48/CEE, se enfrenta a un problema parecido, pues su regulación es diferente en los distintos Estados miembros e impide que algunas personas formadas en unos ejerzan en otros, ya que la profesión autorizada a ejercer la actividad es diferente (las actividades del ámbito de la psicoterapia se suelen reservar a los médicos y/o los psicólogos).
- b) Profesiones que pueden parecer similares en dos Estados miembros, pero cuyo campo de actividad es diferente
219. Una profesión puede tener la misma denominación en varios Estados miembros pero contenidos diferentes. En este caso, se puede aplicar la Directiva si al menos coincide una parte del campo de actividad. En caso contrario no se aplicará la Directiva, pues el reconocimiento profesional se basa en la identidad de la profesión.
220. El examen del alcance de la práctica permitida y el nivel de responsabilidad requerido para el ejercicio de las profesiones de fisioterapeuta y radiógrafo se basará en cuestionarios enviados a los Estados miembros para aclarar la situación actual y aportar la información necesaria para realizar un análisis completo de las medidas que se deben adoptar en la actualidad. Una vez recopilada esta información, se entregará al grupo de coordinación con vistas a un nuevo debate, si procede.
- c) Profesiones de niveles diferentes
221. Para ciertas actividades pueden existir varios niveles de competencia correspondientes a formaciones diferentes. Por ejemplo existen, paralelamente a la formación de fisioterapeuta, formaciones más breves que corresponden a profesiones

³⁰ Sentencia de 3.10.90 en el asunto C-61/89, Rec. I, pág. 3.564.

de asistente fisioterapeuta o exclusivamente de masajista. Esta diferencia es aún más clara en el caso de las profesiones de farmacéutico (aunque ésta se rige por una Directiva sectorial) y de preparador farmacéutico en los Estados miembros. La correspondencia entre las profesiones determina el reconocimiento de las cualificaciones profesionales, pero no permite ejercer una actividad totalmente diferente de aquella para la que el solicitante se ha formado.

222. La segunda Directiva permitió constatar, en ocasiones, diferencias fundamentales entre las formaciones impartidas en los distintos Estados miembros. Unas veces, en profesiones no siempre reguladas, la formación impartida en determinados Estados miembros correspondía tan sólo a unos cientos de horas, mientras que otras se extendía a varios años.

223. En este caso, por lo general, el mecanismo previsto por el sistema general es el siguiente: cuando en el Estado miembro de acogida la profesión se rige por la Directiva 89/48/CEE, ésta sólo se aplica si la formación que posee el migrante corresponde al nivel de título definido en la Directiva 92/51/CEE o está equiparada al mismo por su inclusión en el anexo C de la Directiva 92/51/CEE. Para las formaciones inferiores del Estado miembro de origen, por ejemplo con nivel de certificado, no se aplica el sistema general, sino la jurisprudencia del Tribunal, si el Estado miembro de acogida requiere un nivel equivalente al título 89/48. En cambio, cuando el nivel de la formación del Estado miembro de acogida corresponde al título 92/51/CEE o a uno inferior, en la mayoría de los casos se aplicará la Directiva, incluso cuando el nivel de las formaciones sea muy inferior (véanse los comentarios de los artículos 5 a 7).

d) Limitaciones relacionadas con la existencia de otras Directivas (caso de los enfermeros especializados)

224. Las Directivas específicas de la profesión de enfermero (77/452/CEE y 77/453/CEE) regulan la cuestión del reconocimiento de títulos, aunque se limitan al sector de la enfermería general. Ahora bien, las Directivas sobre el sistema general excluyen de su ámbito de aplicación las profesiones para las que existe una Directiva específica. Por lo tanto, cuando un Estado miembro sólo conoce la profesión de enfermería general, los migrantes con títulos de enfermería especializada no se pueden beneficiar ni de la aplicación de las Directivas sobre el sistema general ni de las Directivas específicas a la enfermería. Sin embargo, en este caso pueden beneficiarse de las disposiciones del Tratado tal y como las interpreta la jurisprudencia del Tribunal en las sentencias Heylens y Vlassopoulou.

225. Esta cuestión ya se menciona en el informe basado en el artículo 13 de la Directiva 89/48/CEE, en el examen del inciso iii) del artículo 2. La Comisión propuso resolverla sometiendo estos casos al sistema general; el Consejo transfirió las disposiciones incluidas a este efecto en la propuesta de tercera Directiva, denominada SLIM (Simplificación de la legislación en el mercado interior).

3. *Problemas surgidos*

a) No transposición

226. i) Grecia ha planteado un problema general considerable al no transponer la Directiva 92/51/CEE antes del mes de agosto de 1998, pues las autoridades competentes se negaban a aplicarla. Ahora bien, según los servicios de la Comisión,

incluso en ausencia de transposición formal a la legislación nacional, las autoridades están obligadas a aplicar la Directiva. Esta cuestión afectó a varias profesiones, incluyendo a los fisioterapeutas con títulos expedidos a ciudadanos griegos en Alemania. Según las informaciones aportadas por las autoridades griegas, las comisiones nacionales comenzaron a examinar cada caso individual a partir de enero de 1999. Esto es consecuencia de las grandes demoras de transposición de la Directiva 89/48/CEE en Grecia, que actualmente están sujetas a juicios en relación con multas y pruebas continuas de no aplicación de las medidas de transposición.

227. ii) El retraso de Bélgica en la transposición de la Directiva 92/51/CEE tuvo pocas consecuencias, pues las autoridades competentes belgas aplicaron los principios de la Directiva aun sin haberla transpuesto.
228. iii) Francia todavía no ha transpuesto la Directiva 92/51/CEE para la profesión de preparador farmacéutico, aunque ha adoptado recientemente un Decreto en el que se aplica la Directiva para esta profesión. Para que la transposición se considere completa, todavía es preciso que apruebe una ley. La Comisión tiene conocimiento de casos en el marco de las migraciones de Bélgica a Francia. Este caso todavía se está examinando.
229. iv) Portugal no ha procedido aún a la transposición completa de la Directiva 92/51/CEE para la profesión de preparador farmacéutico y otras profesiones sanitarias. Determinados casos concretos revelaron esta situación. El expediente está abierto.
- b) Aplicación inadecuada
230. i) Pasarela prevista por la Directiva 92/51/CEE
231. La entrada en vigor de la segunda Directiva permitió resolver cierto número de casos relacionados con formaciones incluidas en el anexo C y con una serie de profesiones cuyo nivel no correspondía al de la primera Directiva.
232. Con todo, la fase inicial de la segunda Directiva fue considerablemente difícil, pues resultó complicado que los Estados miembros aceptaran la aplicación del mecanismo de pasarela previsto por la Directiva, especialmente en el caso de las formaciones incluidas en el anexo C. Sin embargo, siguen dándose problemas en la aplicación de los mecanismos de pasarela entre las Directivas 92/51/CEE y 89/48/CEE, que en ocasiones se manifiestan individualmente o en una profesión determinada.
233. Un ejemplo es el de la profesión de óptico en un Estado miembro en que el colegio de esta profesión ignora el mecanismo de pasarela y se niega a respetar la decisión de reconocimiento adoptada por la autoridad competente, alegando que los migrantes poseen un título conforme a la Directiva 92/51/CEE, mientras que el acceso a la profesión está supeditado a la posesión de un título que se rige por la Directiva 89/48/CEE.
- ii) Plazos
234. Los servicios de la Comisión han tratado en varias ocasiones casos individuales en los que no se habían respetado los plazos previstos por el apartado 2 del artículo 12 de la Directiva 92/51/CEE para la toma de decisiones de reconocimiento. Muchos de estos casos se deben a las demoras de transposición de la segunda Directiva. Desde

entonces, en términos generales, la evolución ha sido positiva. Los casos más frecuentes están relacionados con situaciones en que los migrantes poseen una formación que data de un periodo anterior, tras el cual la cualificación en cuestión ha cambiado, problema que la autoridad competente tiene dificultad en resolver.

iii) Medidas compensatorias

235. En ocasiones los migrantes consideran exageradas las medidas compensatorias que se les exigen para obtener el reconocimiento de sus títulos. La existencia de diferencias sustanciales en el contenido de la formación es una cuestión de hecho ante la cual el migrante puede, normalmente, presentar un recurso interno. De momento, los servicios de la Comisión no han tenido noticia de ningún caso en que una autoridad judicial haya adoptado una decisión sobre las medidas compensatorias.
236. A raíz de una serie de entrevistas, Alemania y Austria celebraron un acuerdo, y los Países Bajos y el Reino Unido lo tienen en fase de elaboración, destinado a facilitar la migración de los fisioterapeutas.

iv) Formalidades administrativas

237. El Código de conducta (véase la sección VII B más adelante) permitió precisar, gracias a la experiencia adquirida por la Comisión y los Estados miembros, cuáles son las prácticas preferibles, las aceptables y las no aceptables. La adopción de este Código permite a los Estados miembros revisar sus propias prácticas y, ahora que se ha hecho público, permite a los migrantes exigir la aplicación de las buenas prácticas en la administración donde presenten su solicitud.
238. En cierto Estado miembro se plantearon cuestiones sobre determinadas medidas, como la consulta obligatoria al centro NARIC del país de acogida o, por ejemplo, el hecho de convocar a una entrevista previa a un migrante fuera del marco de las medidas compensatorias, una entrevista que supone un coste al que el migrante debe añadir el de un billete más el de la estancia, lo que puede resultar especialmente costoso en caso de que aún no resida en el Estado miembro de acogida. Se están examinando posibles formas de garantizar la tramitación completa de las solicitudes de reconocimiento que permitan proteger al mismo tiempo los derechos e intereses del migrante. La cuestión de las formalidades administrativas podría seguir siendo una de las más importantes que el grupo de coordinación deberá seguir tratando para conseguir una mayor transparencia y garantizar el funcionamiento eficaz del sistema.

v) Reconocimiento profesional de los títulos y no reconocimiento académico

239. A menudo se reprocha a determinados Estados miembros que el procedimiento adoptado para el reconocimiento profesional en el marco del sistema general sea demasiado académico en la comparación de las formaciones, contrariamente al fondo y la forma de la Directiva. La cuestión se plantea en diferentes casos individuales. Estas cuestiones solamente se pueden abordar dentro de su contexto y a la luz de un análisis completo de las circunstancias concretas. Esto forma parte de las tareas que continúan llevando a cabo la Comisión y el grupo de coordinación.

4. Conclusiones

a) La dependencia entre Estados miembros

240. Los cambios que se producen en ciertos Estados miembros respecto al nivel de la formación y/o de la regulación de las profesiones repercuten en los demás. Esto se percibe especialmente en el ámbito de las profesiones sanitarias. Algunos Estados miembros que no regulaban ciertas actividades han empezado a hacerlo, y el nivel de la formación ha progresado. Cabe citar, por ejemplo, las profesiones de dietista y podólogo.

241. Por otra parte, algunos Estados miembros han mencionado la cuestión del posible «rodeo» que afecta a aquellos de sus ciudadanos que, tras formarse en otros países de la Unión, vuelven a su Estado de origen. Esta práctica afecta al *numerus clausus* y al control de la asistencia sanitaria. La situación se ha presentado, principalmente, en los Estados que comparten la lengua, en especial, por una parte, en Francia y Bélgica y, por otra, en Austria y Alemania, países cuyas corrientes migratorias son importantes. También afecta a Grecia y Alemania en relación con los ciudadanos griegos que poseen títulos alemanes.

242. Los servicios de la Comisión respondieron a esta cuestión afirmando que las reglas del Tratado permiten el acceso a la formación en otro Estado miembro y que un ciudadano que ha obtenido su título en otro Estado miembro debe someterse a las normas previstas por las Directivas en materia de reconocimiento de títulos. El sistema general refuerza el derecho del ciudadano europeo a adquirir conocimientos profesionales en el lugar donde desee (20º considerando de la Directiva 92/51).

243. Además, existen indicios de que algunos Estados miembros que, tradicional o actualmente, aplican un enfoque de no regulación o desregulación para muchas profesiones, cuestionan este planteamiento debido a los problemas a los que se enfrentan «sus» profesionales cuando intentan migrar a Estados miembros con mayor regulación en contraste con la relativa facilidad de acceso desde otros países a sus mercados, relativamente poco regulados. Este desequilibrio podría provocar una tendencia a competir en la regulación, en el sentido de que los Estados miembros intentarían equilibrar las condiciones de la libertad de circulación desde y hacia sus jurisdicciones equiparándose a los niveles de regulación de otros Estados. En caso de materializarse esta tendencia, resultaría poco atractiva. Actualmente, la Comisión solamente tiene pruebas anecdóticas de la existencia de este sentimiento en las autoridades competentes de los Estados miembros. Los coordinadores nacionales son los mejor situados para darse cuenta de la existencia y preponderancia de esta percepción y su significado, y la Comisión siempre estará abierta a debates dentro del grupo o de manera bilateral.

b) Especificidad de los profesionales de la salud

244. La migración de los profesionales de la salud constituye un interesante barómetro por varias razones: la demografía de estos profesionales, la variedad de sus profesiones y la importancia del sector sanitario. Las migraciones se producen por razones personales (a menudo familiares) o con el fin de encontrar un empleo en un país en que el mercado de trabajo puede ser más favorable.

E. Profesiones relacionadas con el transporte

245. El sistema general de reconocimiento de títulos no abarca ciertas profesiones relacionadas con el transporte ya cubiertas por una Directiva específica (véase el artículo 2 de la Directiva 92/51/CEE). No obstante, el sector profesional en el que se ha reconocido un mayor número de títulos en el periodo 1995-98 inclusive, es el de transporte marítimo, que ha experimentado una importante libertad de circulación entre los países escandinavos.
246. Cabe mencionar, por ejemplo, la Directiva 91/670/CEE del Consejo, de 16 de diciembre de 1991, sobre aceptación recíproca de licencias del personal que ejerce funciones en la aviación civil, o la Directiva 96/26/CE del Consejo, de 29 de abril de 1996, relativa al acceso a la profesión de transportista de mercancías y de transportista de viajeros por carretera, así como al reconocimiento recíproco de los diplomas, certificados y otros títulos destinados a favorecer el ejercicio de la libertad de establecimiento de estos transportistas en el sector de los transportes nacionales e internacionales
247. El fundamento jurídico de estas Directivas lo constituyen los artículos del Tratado relativos a la política de transportes (artículos 71, antiguo 75, y 80, antiguo 84, en este caso particular).
248. La Directiva 94/58/CE del Consejo, de 22 de noviembre de 1994, relativa al nivel mínimo de formación en profesiones marítimas, constituye una excepción. Basada en el apartado 2 del artículo 80 (antiguo artículo 84) del Tratado, precisa que *«las Directivas 89/48/CEE y 92/51/CEE del Consejo relativas a los sistemas generales de reconocimiento de formaciones profesionales, se aplican a las profesiones marítimas objeto de la presente Directiva»*.
249. También ha surgido un caso relativo al reconocimiento de las cualificaciones de un piloto de navegación interior cuya cualificación completa incluye un periodo de prácticas supervisadas. No obstante, la práctica en cuestión tiene como objetivo básico la adquisición de conocimientos sobre las condiciones locales de navegación. Este elemento de cualificación en el Estado miembro que otorga el título no tiene importancia para nadie que desee solicitar el reconocimiento inmediato en otro Estado miembro. Sin embargo, las reglas de reconocimiento mutuo en la UE no están diseñadas para garantizar lo que se podría denominar un «atajo» para el reconocimiento inmediato en otro Estado miembro. En cada caso, el migrante debe poseer la titulación completa en su Estado miembro de origen, incluso si se necesitan conocimientos específicos para ejercer la misma profesión en el Estado miembro de acogida. Posteriormente deberá adquirir estos conocimientos específicos con medidas de compensación según las Directivas 89/48/CEE y 92/51/CEE. Por tanto, en estas circunstancias, se recomienda a quienes deseen titularse para poder trabajar de inmediato en un Estado miembro específico, que comprueben cuanto antes cuál es la vía más directa para la cualificación; habitualmente será obtener la titulación en el Estado miembro en el que desean ejercer.

F. Profesiones del sector turístico

250. Conviene distinguir a los acompañantes de los guías turísticos.

1. Acompañantes

251. Los acompañantes no se rigen por la Directiva 92/51/CEE, pues ésta excluyó de su ámbito de aplicación (véase el párrafo 2 del artículo 2) la Directiva que les es de aplicación, a saber, la Directiva 75/368/CEE de 16 de junio de 1975³¹. A falta de reconocimiento mutuo de títulos³², esta Directiva prevé medidas transitorias que consisten en aceptar *«como condición suficiente para el acceso a las actividades en cuestión, en los Estados miembros de acogida que regulen dicha actividad, el ejercicio efectivo de la actividad en el país de procedencia durante un período razonable y lo suficientemente cercano en el tiempo. El objetivo de esta medida consiste en garantizar que el beneficiario posee conocimientos profesionales equivalentes a los que se exigen a los nacionales»*.
252. Esta Directiva excluye expresamente a los guías turísticos.
253. En virtud de esta Directiva, el Estado miembro de acogida está obligado a autorizar el ejercicio de la profesión de acompañante en su territorio a los ciudadanos comunitarios que puedan justificar, mediante el certificado de una autoridad competente de su país de procedencia, al menos dos años de experiencia en el mismo.
254. En principio, las disposiciones de la Directiva 75/368 se aplican tanto en caso de establecimiento como en caso de prestación de servicios. Sin embargo, es de jurisprudencia constante que un Estado miembro no puede subordinar el ejercicio de la prestación de servicios a las mismas condiciones que el establecimiento, so pena de privar de todo efecto útil las disposiciones del Tratado CE destinadas a garantizar la libre prestación de servicios³³.
255. Por consiguiente, en caso de prestación de servicios, las disposiciones de la Directiva (y, en especial, la exigencia de presentar un certificado de experiencia) se deben interpretar con la flexibilidad necesaria, teniendo en cuenta el carácter temporal de la prestación y sin olvidar que el objetivo de esta Directiva consiste precisamente en favorecer el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios.
256. Las autoridades del país de acogida pueden exigir a los acompañantes un certificado que acredite dos años de experiencia en el país de procedencia, en virtud de la Directiva 75/368/CEE. No obstante, esta exigencia puede provocar efectos contrarios al objetivo perseguido, a saber, facilitar la libre prestación de servicios, y resultar contraria al artículo 49 (antiguo 59) del Tratado.
257. En efecto, resulta difícil adquirir experiencia profesional en el país de origen, pues éste constituye únicamente el punto de salida y de llegada de los circuitos. En la práctica, ocurre con poca frecuencia que un acompañante efectúe circuitos en el interior del país de origen y pueda, así, adquirir la experiencia necesaria antes de ejercer su actividad en otro Estado miembro.

³¹ DO L 167 de 30.6.75, p.22

³² En adelante, este reconocimiento estará previsto por la Directiva 99/42 (véase el comentario del párrafo 2 del artículo 2).

³³ Véase en especial la sentencia *Dennemeyer* C-760/90, Rec. I, p. 4221, de 25.7.91.

258. En consecuencia, la Comisión considera que los acompañantes procedentes de otro Estado miembro tienen derecho, de conformidad con el artículo 49 (antes 59), a prestar libremente sus servicios (las tareas propias de un acompañante) en otro Estado miembro. Si en lugar de realizar el viaje de ida y vuelta con los turistas (situación bastante hipotética) el acompañante permanece en el Estado de acogida una vez finalizado el circuito, se someterá al régimen jurídico relativo al establecimiento.
259. Los servicios de la Comisión han advertido a las autoridades nacionales sobre esta cuestión. Han tenido lugar, en especial, varios contactos con las autoridades italianas, que se han comprometido efectivamente a no exigir el certificado de experiencia previsto por la Directiva 75/368/CEE en caso de prestación temporal de servicios.

2. Guías turísticas

a) Introducción

260. Las Directivas del sistema general se aplican a la profesión de guía turístico en los países en los que está regulada.
261. La profesión no está regulada en Dinamarca, Alemania, Irlanda, los Países Bajos, Finlandia, Suecia, Noruega ni el Reino Unido y lo está en Austria, Bélgica, Grecia, Francia, Italia, Luxemburgo (ciudad), Portugal y España.
262. En la mayoría de los países en los que dicha profesión no está regulada existen cursos para formar a los guías turísticos, aunque no son obligatorios para poder ejercerla. Por ejemplo, en Alemania existe un certificado de guía turístico expedido por las Cámaras de Comercio e Industria. En el Reino Unido existen asociaciones («boards») que expiden una tarjeta de miembro y una identificación («blue badge») al finalizar una formación cuyo nivel equivale al de la Directiva 92/51/CEE.
263. En los países en los que está regulada, el acceso a la profesión está reservado a las personas que, tras haber cursado con éxito una formación concreta, han obtenido el título necesario.
264. En Grecia, se trata de una formación superior (no universitaria) de tres años de estudios postsecundarios, por lo que se rige por la Directiva 89/48/CEE. En Italia, España, Luxemburgo (ciudad) y Austria, el ejercicio de esta profesión está supeditado a la posesión de cualificaciones de nivel 92/51/CEE.
265. En Francia, la formación de guía turístico se estructura en tres niveles: guía intérprete regional (título 92/51), guía intérprete nacional y conferenciante nacional (título 89/48). En Portugal, la formación se estructura en dos niveles: guía intérprete regional (certificado 92/51) y guía intérprete nacional (título 89/48).

b) Jurisprudencia relacionada con los guías turísticos

266. El Tribunal de Justicia CE ha condenado a cuatro países por obstaculizar la libre prestación de servicios de los guías turísticos: Italia, Francia, Grecia y España³⁴.

³⁴ Asuntos C-180/89 (Italia), C-154/89 (Francia) y C-198/89 (Grecia) Rec. 1992, p. I-691 y ss., y asunto C-375/92 (España) Rec. 1994 p. I-923.

267. El Tribunal consideró que estos cuatro países habían faltado a las obligaciones que les incumbían en virtud del artículo 59 (actualmente 49) del Tratado, subordinando la prestación de servicios de los guías turísticos que viajaban con un grupo de turistas procedentes de otro Estado miembro, cuando esta prestación consistía en guiar a dichos turistas por lugares distintos de los museos y monumentos históricos susceptibles de ser visitados únicamente con un guía profesional especializado, a la posesión de una tarjeta profesional (licencia o permiso para ejercer) que exige estar en posesión de una cualificación determinada expedida, por lo general, tras haber aprobado un examen.

268. El Tribunal declaró asimismo que los artículos 48 (actualmente 39) y 52 (actualmente 43) del Tratado obligan al Estado miembro de acogida a prever un procedimiento de examen de las cualificaciones adquiridas por un ciudadano comunitario que posea un título de guía turístico expedido en otro Estado miembro y la comparación de dicho título con las cualificaciones exigidas en el Estado miembro de acogida.

c) *Establecimiento y servicios*

269. En las sentencias relacionadas con los guías turísticos, el Tribunal de Justicia ha recordado que un Estado miembro no puede supeditar la prestación de servicios en su territorio a la observación de todas las condiciones que requiere el establecimiento, bajo pena de privar de todo efecto útil las disposiciones del Tratado destinadas a garantizar la libre prestación de servicios. Por consiguiente, un Estado miembro no puede exigir a los guías procedentes de otro Estado miembro que sigan la formación nacional para obtener la licencia o la autorización de ejercer «nacionales». Del mismo modo, en principio no está justificado que se les exija obtener el reconocimiento de sus cualificaciones de acuerdo con las Directivas del sistema general.

270. Las sentencias del Tribunal hacen referencia a una situación en la que el guía se desplaza temporalmente con los turistas, a los que acompaña en un circuito cerrado, en grupo, del Estado miembro en el que están establecidos al Estado miembro que van a visitar; por lo tanto, la prestación consiste en guiar a los turistas por lugares distintos de museos y monumentos históricos susceptibles de ser visitados únicamente con un guía profesional especializado.

271. Por el contrario, se podrá someter a las exigencias del país de acogida en materia de cualificaciones profesionales al guía turístico que esté establecido en el país de acogida con el fin de recibir periódicamente a turistas y guiarlos durante su circuito, y que permanezca en el país de acogida después de que los turistas regresen al Estado del que proceden. En este caso, el Estado miembro de acogida aplicará los mecanismos de reconocimiento previstos por las Directivas del sistema general.

272. Las estadísticas muestran que se dan pocas solicitudes de reconocimiento para esta profesión. Según las cifras del período 95/96 enviadas por los Estados miembros, Portugal es el único país que recibió solicitudes de este tipo. Dos de ellas procedían de Alemania, y una de España. Los solicitantes recibieron respuesta positiva tras haber aprobado una prueba de aptitud.

3. Delimitación de los campos de actividad de las dos profesiones : acompañantes y guías turísticos

273. La Comisión ha podido constatar que los problemas de libre circulación que ha tratado se deben muy a menudo a la confusión de dos profesiones diferentes, aunque complementarias: la de guía turístico y la de acompañante.
274. Durante los debates sobre esta cuestión, así como en numerosos contactos por escrito con los profesionales interesados y con los Estados miembros, los servicios de la Comisión han recordado que la Comisión no tiene competencia para definir el campo de actividad de una profesión ni para decidir qué tareas le corresponden.
275. En este sentido, cabe destacar que la Comunicación sobre la correspondencia de las cualificaciones de formaciones profesionales entre Estados miembros en el sector turístico³⁵ precisa expresamente, en la parte sobre los acompañantes de viaje, que el perfil de éste no se debe confundir con el del guía.
276. Asimismo, cabe citar la respuesta de la Comisión a las preguntas con solicitud de respuesta escrita n° E-2615/96 del Sr. Kellet-Bowman³⁶ y n° E-0797/98 de la Sra. Daskalaki³⁷.
277. Se han celebrado numerosas reuniones técnicas entre representantes de la Comisión y de las asociaciones profesionales interesadas: IATM (International Association of Tour Managers), FEG (European Federation of Tour Guides) y ETOA (European Tour Operators Association).
278. En mayo de 1997 la Comisión aprobó un documento de trabajo sobre la cuestión de los guías turísticos (SEC(97) 837 final). Se consultó a las asociaciones profesionales interesadas antes y después de aprobarlo, especialmente sobre la delimitación de los campos de actividad entre las diferentes profesiones. Las posiciones que adoptaron figuran íntegramente anejas al documento.
279. La cuestión de los guías turísticos fue igualmente objeto de debates en el seno del Parlamento Europeo. Cabe citar como ejemplo que la Comisión de Peticiones del PE examinó y archivó una petición en la que un acompañante procedente de un Estado miembro denunciaba los obstáculos que había encontrado para ejercer tareas incluidas en la profesión de guía turístico en otro Estado miembro (en este caso se trataba de comentar a su grupo de turistas una visita al Baptisterio de Florencia).
280. En la actualidad la Comisión no dispone de elementos que le permitan concluir que existen de manera general, en el seno de la Unión Europea, obstáculos a la libre prestación de servicios de acompañantes (de acompañantes que prestan *sus* servicios).
281. La voluntad de ciertas asociaciones profesionales no tanto de garantizar la libre prestación de servicios de los acompañantes que actúan como tales, algo por lo que vela la Comisión (desde que intervino dejó de exigirse a los acompañantes el certificado de dos años de experiencia previsto por la Directiva 75/368/CEE), sino

³⁵ DO C 320 de 7.12.92

³⁶ DO C 72 de 7.3.97, p. 65

³⁷ DO C 323 de 21.10.98, p.75

más bien de acceder a una profesión diferente, constituye una cuestión que, evidentemente, queda fuera de las garantías previstas en la legislación comunitaria en vigor.

282. Por otra parte, la Comisión vela por que los Estados miembros condenados por el Tribunal de Justicia en sus sentencias sobre los guías turísticos adapten su legislación nacional de conformidad con la sentencia del Tribunal. En la actualidad se encuentran abiertos varios procedimientos de infracción con arreglo al artículo 171 del Tratado.

4. Conclusiones

283. El guía turístico que desee establecerse en el Estado de acogida con el fin de recibir periódicamente a turistas y guiarlos durante su circuito y que permanezca en el país de acogida después de que los turistas regresen al Estado del que proceden (lo que en la práctica es la situación más corriente, pues normalmente es el acompañante el que acompaña al grupo y realiza el viaje de ida y vuelta con él) podrá verse sometido a las exigencias del país de acogida en materia de cualificaciones profesionales. En este caso, el Estado miembro de acogida deberá aplicar los mecanismos de reconocimiento establecidos en las Directivas del sistema general.
284. Del mismo modo, podrá verse sometido a las exigencias nacionales en materia de cualificaciones cuando, incluso en el marco de un circuito cerrado, desee guiar a los turistas por los museos y monumentos históricos cubiertos por la citada excepción.
285. En estas dos situaciones, se podrá exigir al guía procedente de otro Estado miembro la posesión de las cualificaciones profesionales requeridas en el país de acogida, ya sea mediante el reconocimiento de cualificaciones obtenidas en otro Estado miembro, con arreglo a las Directivas del sistema general, ya por haber seguido la formación nacional y obtenido el título requerido.
286. En cuanto al alcance de esta excepción, la Comisión considera que una interpretación demasiado amplia que abarcará prácticamente «todos» los museos y monumentos históricos anularía el contenido a las sentencias del Tribunal. En cambio, una interpretación demasiado restrictiva no tendría suficientemente en cuenta el interés general relacionado con la valoración del patrimonio histórico, reconocido por el Tribunal como factor que puede justificar la excepción en cuestión. Parece, pues, coherente interpretar dicha excepción desde el punto de vista de la proporcionalidad.
287. Además, el debate en términos jurídicos no puede ocultar los intereses económicos o comerciales a que se enfrentan los operadores turísticos de los países más bien «exportadores» de turistas. La evolución de las tendencias de la demanda turística provoca la aparición de un interés creciente por los productos turísticos que presentan una vertiente cultural, basándose en una interpretación del patrimonio cultural de los países visitados que tradicionalmente corresponde a los guías turísticos de los países más bien «importadores» de turistas.
288. El recurso a estos guías turísticos tiene un coste (diferentes fuentes han mencionado cifras que oscilan entre el 1 y el 3% de los gastos de un circuito) que podría incitar a ciertos operadores turísticos a intentar reducirlo, o incluso suprimirlo, por ejemplo obligando a los acompañantes a asumir tareas propias del campo de actividad de los guías turísticos.

289. La Comisión ha abierto varios procedimientos de infracción relativos a la ejecución de las sentencias sobre los guías turísticos.
290. Además, la Comisión ha mantenido contactos continuos con los Estados miembros y las asociaciones profesionales interesadas con el fin de alcanzar soluciones prácticas para los problemas relacionados con la libre circulación de los profesionales del turismo. No obstante, parece que algunos interlocutores continúan adoptando respecto a esta cuestión posturas muy extremas.
291. Por una parte, resulta importante que los países condenados por el Tribunal de Justicia realicen los trabajos legislativos necesarios para adaptar su legislación al artículo 49 (antiguo 59) del Tratado tal y como lo interpreta el Tribunal. Aunque, en virtud del artículo 228 (antiguo artículo 171) del Tratado UE, se hayan podido archivar ciertos procedimientos de infracción una vez los países afectados hubieron adoptado las medidas pertinentes de derecho interno, en otros casos todavía se encuentran abiertos procedimientos de infracción a la espera de la adopción definitiva de los trabajos legislativos iniciados.
292. Por otra parte, los diferentes sectores profesionales afectados deben ser conscientes de que las libertades de circulación garantizadas por el Tratado obligan a cada Estado miembro a reconocer las cualificaciones obtenidas en los demás. No obstante, no se puede pretender que ello obligue al Estado de acogida a reconocerlos pese a la «ausencia de cualificaciones».
293. El examen del expediente, así como algunos contactos establecidos con las asociaciones profesionales interesadas y los Estados miembros, permiten deducir que los problemas afrontados por la Comisión no parecen infranqueables desde el punto de vista técnico. Su resolución depende principalmente de la voluntad de los principales protagonistas de aceptar soluciones orientadas a conciliar el principio de la libre prestación de servicios con el derecho de los Estados miembros de reservar el ejercicio de determinadas profesiones a personas que posean las cualificaciones profesionales apropiadas.

G. Profesiones relacionadas con el deporte

294. Las relaciones entre el deporte y los mecanismos de reconocimiento de diplomas son complejas, pues los enfoques nacionales de las profesiones deportivas son muy diversos. En determinados Estados miembros las profesiones deportivas están muy reguladas y estructuradas, y su ejercicio está prohibido a quienes no poseen ciertas cualificaciones. En otros, el deporte constituye más bien una actividad de ocio por lo general desempeñada por voluntarios, y la idea de su «profesionalización» sigue estando poco extendida. También existen situaciones intermedias en las que sólo están reguladas las actividades de riesgo que se pueden calificar de peligrosas.
295. La autoridad competente para la expedición del título también varía considerablemente de un Estado miembro a otro. En algunos casos es el Estado el que los expide, mientras que en otros son las federaciones deportivas. Algunos de estos títulos tienen una finalidad profesional y otros están destinados a permitir la actividad deportiva a voluntarios (incluso en este caso, en ocasiones pueden ser obligatorios). Esta variedad de situaciones complica, evidentemente, los mecanismos de reconocimiento. En el marco del sistema general, cuanto más parecidas sean las profesiones, mayor será la equivalencia de los niveles y más fácil resultará el

reconocimiento de los títulos. Pero en el mundo deportivo se constata una diversidad extrema, lo que complica aún más el establecimiento de pasarelas entre sistemas diferentes.

296. Con todo, no se ha adoptado ninguna medida específica a las profesiones deportivas. En 1994, una asociación europea de guías de alta montaña presentó una solicitud en este sentido. La Comisión respondió que sólo se adoptarían medidas si el sistema general resultara insuficiente y se alcanzara un consenso suficiente entre los profesionales de todos los Estados miembros y entre los propios Estados miembros respecto al principio y los principales elementos de las medidas propuestas. Esta asociación había adoptado una plataforma de condiciones de acceso y ejercicio de la profesión, que contaba con el acuerdo de asociaciones de 4 Estados miembros. Cabe señalar también que, fuera del ámbito de intervención comunitario, ciertas organizaciones trabajan para una mayor armonización de las cualificaciones deportivas. Los trabajos del Réseau Européen des Instituts des Sciences du Sport (REISS; Red europea de institutos de las ciencias deportivas) ilustran bien este trabajo.

1. *Libre circulación de los asalariados y libertad de establecimiento*

297. En cuanto a los asalariados y la libertad de establecimiento, la aplicación del sistema general al deporte no plantea dificultades particulares, al menos en lo que respecta a su principio, aunque es cierto que existen problemas en la transposición de las Directivas y en la adecuada aplicación del Derecho comunitario existente. En este sentido, se abrió un procedimiento contra la legislación deportiva de un Estado miembro. No obstante, la situación no resulta fundamentalmente diferente de la de otras profesiones.

2. *Prestación de servicios*

298. La libre circulación de servicios plantea problemas particulares en materia de deportes. En primer lugar, cabe señalar que la cuestión tiene cierta importancia cualitativa. Cada vez es más frecuente que determinados grupos abandonen su país durante un breve período de tiempo (por motivo de vacaciones, prácticas deportivas, formación, etc.) acompañados de directivos deportivos. Este tipo de estancias de corta duración puede incluir a jóvenes en el marco de organizaciones vacacionales (como las colonias, campamentos o centros de vacaciones) o a adultos que se desplazan para practicar esquí, *windsurf* o equitación, entre otros deportes, o en período de formación. Los monitores de esquí daneses que realizan períodos de prácticas de corta duración en los Alpes austríacos, en el marco de su formación, constituyen un buen ejemplo. Estos grupos cuentan a menudo con sus propios directivos, cualificados en el país de origen. Cabe añadir que determinadas actividades deportivas son, por naturaleza, de temporada. Con cierta frecuencia, una misma persona es monitor de esquí en invierno y organiza actividades al aire libre en verano. Esto plantea dudas en relación con la demarcación entre establecimiento y prestación de servicios para quienes operan entre varios Estados miembros.

VII. EL GRUPO DE COORDINACIÓN

A. Reuniones e informes

299. Al igual que la Directiva del primer sistema general, la Directiva 92/51 exigía que cada Estado miembro designara a una persona responsable de coordinar las autoridades, así como a las propias autoridades, que serían las encargadas de recibir las solicitudes en el marco de la Directiva y adoptar decisiones sobre las mismas (artículo 13). El apartado 2 del artículo 13 prevé que estos coordinadores deben ser miembros del grupo de coordinación que se estipula en la Directiva 89/48 y que se amplían las responsabilidades del grupo para incluir las funciones consistentes en facilitar la aplicación de la Directiva 92/51 y la obtención de información.
300. En consecuencia, y a raíz de la aprobación y la entrada en vigor de la Directiva, se añadieron una serie de cuestiones sobre esta Directiva al orden del día de las reuniones del grupo de coordinación. Entre ellas cabe citar la elaboración de algunos informes generales y la celebración de debates sobre la aplicación de la Directiva.
301. Entre los debates más generales citaremos el celebrado a mediados de 1993 sobre las modificaciones necesarias del anexo C de la Directiva para ampliar su aplicación a los Estados no miembros incluidos en el EEE. En otras ocasiones se debatieron propuestas de modificación de los anexos C y D de la Directiva presentadas por los Estados miembros, ya fuera para incluir ya para excluir determinadas profesiones existentes o nuevas, así como nuevos tipos de formación y certificados, o el hecho de que en los diferentes Estados miembros no coincidan los niveles de certificado y título en las distintas profesiones. Estos debates incluyeron casos de profesiones que habían pasado de la Directiva 92/51 a la Directiva 89/48, o bien que habían pasado a ser reguladas o a no serlo. Cabe mencionar algunos ejemplos: el ‘ragionere’ y el ‘consulente del lavoro’ en Italia; en Alemania, el ‘masseur und medizischer bademeister’, el ‘pharmazeutisch technischer assistant’, los ‘podologues’, los ‘logopedes’ y algunas actividades comerciales, industriales y artesanales que incluyen ciertos elementos de enseñanza impartidos en la escuela; el ‘apoteksassistent’ y el ‘fodterapeut’ en Dinamarca o, en Gran Bretaña, los ayudantes de laboratorio, los agentes de marcas, los protésicos y los agentes supervisores. En especial se elaboró un informe sobre el nivel de educación y formación necesario para el ejercicio en los Estados miembros de las profesiones de auxiliar de farmacia en Alemania y de podólogo en Alemania y Dinamarca. Su objetivo consistía en evaluar la compatibilidad de las actividades y las responsabilidades necesarias con vistas a la posible inclusión de estas profesiones en el anexo C de la Directiva. Esto provocó también algunos debates en el marco del procedimiento del comité³⁸ que se establece en la Directiva.
302. También se realizaron debates específicos sobre otras profesiones, sobre los diferentes niveles de cualificación y actividad de los trabajadores sociales, y sobre los requisitos nacionales para el reconocimiento de certificados médicos de diferentes Estados miembros respecto a los trabajadores del mar, en el contexto de las disposiciones internacionales del Tratado. Actualmente se están elaborando cuestionarios sobre las profesiones de radiógrafo y fisioterapeuta con vistas al posterior debate del grupo de coordinación sobre la información que se ha de aportar.

³⁸

Los resultados se pueden consultar en los comentarios al artículo 15.

303. Ciertos debates trataron aspectos comunes de la aplicación de las Directivas primera y segunda, como el desarrollo del código de conducta para las autoridades administrativas de los Estados miembros responsables de las decisiones de reconocimiento. Asimismo, durante los primeros años de aplicación de la Directiva, se continuó trabajando en la creación de una tabla de profesiones reguladas que contenía una lista consolidada de profesiones reguladas y profesiones no reguladas en los Estados miembros, en la que se incluían listas nacionales y profesiones particulares mencionadas en informes estadísticos, así como la definición de las profesiones que se rigen por la Directiva 92/51. El primer informe del Servicio de Orientación sobre las encuestas y las preguntas recibidas en 1997-1998 formuladas por particulares a través de servicios de llamada gratuita y páginas web de los Estados miembros también se ha entregado al grupo, y ha sido objeto de comentarios y análisis.
304. Representantes de los países de Europa Central y Oriental han participado en varias ocasiones en reuniones del grupo de coordinación donde se ha hecho especial referencia a las actividades de estos países relacionadas con las perspectivas de adhesión a la Unión Europea. Su participación estaba prevista en el Libro Blanco de la Comisión sobre la preparación de los países asociados de Europa Central y Oriental a la integración en el mercado interior de la Unión.
305. El grupo de coordinación también se ha encargado de comunicar información sobre actividades nacionales y comunitarias relacionadas con el reconocimiento de cualificaciones profesionales. Los Estados miembros han elaborado informes sobre los progresos conseguidos en sus territorios, y recientemente la Comisión ha presentado, por ejemplo, las últimas propuestas de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre determinados aspectos legales del comercio electrónico en el mercado interior. Asimismo, presentó otras dos propuestas de Directivas sobre las posibilidades de desplazamiento por los Estados miembros de los particulares que no son ciudadanos de los mismos, sean trabajadores independientes o por cuenta ajena, con el fin de prestar servicios transfronterizos en la UE. También se han presentado periódicamente las actividades de la Comisión y los programas comunitarios del ámbito de la educación, la formación y la investigación. Se han incluido otras cuestiones informativas, como las relativas al trabajo que se está realizando en el ámbito del reconocimiento de las cualificaciones profesionales conforme a la iniciativa para la simplificación de la legislación en el mercado interior (SLIM) y al Convenio entre la UNESCO y el Consejo de Europa sobre los títulos de enseñanza superior en la región europea. Se ha informado a los coordinadores sobre los trabajos relativos a las tres propuestas de Directiva: establecimiento de los abogados (Directiva 98/5), la denominada tercera Directiva sobre el sistema general (Directiva 1999/42) y la denominada Directiva SLIM (COM(97) 638).
306. El grupo de coordinación sigue desempeñando su papel en la recopilación de información sobre la aplicación de las dos Directivas del sistema general, así como de estadísticas sobre su funcionamiento.

B. Código de conducta aprobado por el grupo de coordinación para el sistema general de reconocimiento de títulos

307. En adelante se aplicará un principio fundamental de acuerdo con las Directivas 89/48/CEE y 92/51/CEE. Todo profesional cualificado para ejercer una profesión en un Estado miembro tiene derecho a que se le reconozca su título para acceder a la

misma profesión en otro Estado miembro. Sin embargo, el establecimiento de este principio supone que el candidato al reconocimiento y las autoridades competentes de la tramitación de su solicitud cumplan una serie de formalidades administrativas. Aunque éstas resulten indispensables para el buen funcionamiento del sistema general, no deberán constituir una forma encubierta de obstaculizar el derecho a la libre circulación del migrante. Estas formalidades se mencionan en el artículo 8 de la Directiva 89/48/CEE y en el artículo 12 de la Directiva 92/51/CEE.

308. El artículo 12 de la Directiva 92/51/CEE estipula lo siguiente:
309. «1. El Estado miembro de acogida aceptará, como medios de prueba del cumplimiento de las condiciones enunciadas en los artículos 3 a 9, los documentos expedidos por las autoridades competentes de los Estados miembros, que el interesado deberá presentar en apoyo de su solicitud de ejercicio de la profesión de que se trate.
310. 2. El procedimiento de examen de las solicitudes de ejercicio de una profesión regulada se deberá concluir en el plazo más breve posible y ser objeto de una resolución 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 resolución, o la ausencia de resolución, podrá dar lugar a un recurso jurisdiccional de derecho interno».
311. No obstante, debido a su naturaleza, las Directivas sólo pueden prever el establecimiento de tales formalidades administrativas de forma general. Al entrar en detalles, el establecimiento de estas normas resultó variar mucho de un Estado miembro a otro, y en ocasiones podía llegar a frenar los mecanismos de reconocimiento. Por esta razón, los servicios de la Comisión consideraron útil consultar esta cuestión con los coordinadores del sistema general, con el objeto de definir con mayor precisión las normas aplicables. En un principio se trataba de intercambiar ideas sobre las diferentes prácticas que permitieran alcanzar, en una segunda fase, un consenso en este ámbito.
312. A raíz de estos intercambios, los servicios de la Comisión elaboraron un documento sobre las formalidades administrativas nacionales en el marco de las Directivas 89/48/CEE y 92/51/CEE. Su objetivo era intentar asegurar la compatibilidad de las formalidades administrativas con el derecho al reconocimiento derivado de las Directivas al que puede acogerse el migrante.
313. El documento de la Comisión fue objeto de debates en el grupo de coordinación, sufrió una serie de modificaciones y finalmente fue aprobado el 18 de junio de 1998. El documento especifica las prácticas deseables, aceptables e inaceptables en los 14 ámbitos siguientes: información que debe proporcionar al emigrante el enlace u otra autoridad competente del Estado miembro de origen, información que debe proporcionar al inmigrante el enlace u otra autoridad competente del Estado miembro de acogida, documentación que la autoridad competente del Estado miembro de acogida puede pedir al migrante, forma de los documentos exigidos al migrante por la autoridad competente del Estado miembro de acogida, traducciones (informaciones que debe proporcionar la autoridad competente del Estado miembro de origen), traducciones exigidas al Estado miembro de acogida, derechos que debe pagar el migrante en el Estado miembro de acogida, prueba de aptitud en el Estado miembro de acogida, prácticas de adaptación en el Estado miembro de acogida,

elaboración de los expedientes: plazos, expedientes incompletos, normas de motivación y de recurso, organismos profesionales, coordinación.

314. Este documento constituye actualmente el «Código de conducta aprobado por el grupo de coordinación para el sistema general de reconocimiento de títulos». El consenso alcanzado para este Código permite eliminar una serie de obstáculos administrativos que hasta ahora debía superar el migrante y resultará útil a las autoridades nacionales encargadas de estudiar las solicitudes de reconocimiento así como a los migrantes.
315. Es cierto que el documento no es exhaustivo. Probablemente se plantearán nuevas cuestiones con el tiempo, lo que hará necesaria su actualización. Por otra parte, el documento se basa en las Directivas, por lo que su valor es puramente informativo. Los textos de referencia siguen siendo, obviamente, las Directivas y la jurisprudencia del Tribunal. No obstante, su utilidad práctica futura puede resultar considerable.
316. El código se publicó con el acuerdo de los coordinadores.

C. Cooperación administrativa entre Estados miembros

317. El grupo de coordinación se creó en principio en virtud de la Directiva 89/48, en gran parte para facilitar su aplicación. Desde entonces, se han ampliado sus actividades a la Directiva 92/51 y en el futuro se aplicarán también a la Directiva 99/42/CE (DO L 201 de 31.7.99, página 77). El papel atribuido a los coordinadores es similar en las tres Directivas. El apartado 3 del artículo 13 de la Directiva 92/51 establece que *«Los Estados miembros tomarán las medidas oportunas para facilitar la información necesaria relativa al reconocimiento de títulos y certificados, así como a las demás condiciones de acceso a las profesiones reguladas en el marco de la presente Directiva. La Comisión tomará las iniciativas necesarias para garantizar el desarrollo y la coordinación del proceso de recogida de la información necesaria»*.
318. En términos más generales y más recientemente, la Comisión ha enviado una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo relativa al reconocimiento mutuo en el contexto del seguimiento del Plan de acción para el mercado único (COM(1999)299 final) cuyo objetivo consiste en destacar la importancia fundamental del principio de reconocimiento mutuo para el Mercado Único, estudiar los problemas que plantea su aplicación mediante un análisis de las causas y presentar propuestas para mejorar su funcionamiento (véanse los extractos en el anexo 2).
319. En este contexto, la Comisión ha abierto un debate en el grupo de coordinación sobre la posibilidad de aumentar la comunicación y la cooperación entre los coordinadores, con el fin de intercambiar información y opiniones, lo que podría facilitar la adopción de decisiones de reconocimiento y contribuiría a buscar soluciones rápidas y pragmáticas a los problemas que se planteen. En particular, en relación con las decisiones de reconocimiento profesional que han de adoptar las autoridades competentes de los Estados miembros, es probable que un contacto más estrecho a través de los coordinadores contribuyera a un proceso de toma de decisiones mejor fundado. Después de todo, las autoridades competentes de los Estados miembros de origen y de acogida son las que poseen la información relativa a la evaluación del migrante que solicita reconocimiento. Se ha sugerido una serie de ideas para abrir el debate, relacionadas con los aspectos prácticos de las comunicaciones entre

coordinadores, la importancia de incluir la información disponible sobre cualificaciones profesionales en una base de datos de acceso común y la introducción de un procedimiento de intercambio de información y opiniones sobre casos particulares entre Estados miembros de origen y de acogida.

VIII. EXIGENCIAS LINGÜÍSTICAS

320. Para el ejercicio de una profesión puede resultar indispensable cierto conocimiento de la lengua del país de acogida. No obstante, las exigencias lingüísticas no pueden perjudicar las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado: libre circulación de los trabajadores asalariados (artículo 39, antiguo 48), libertad de establecimiento (artículo 43, antiguo 52) y libre prestación de servicios (artículo 49, antiguo 59). Como consecuencia, las exigencias de este tipo no deberán en ningún caso ser desproporcionadas con el objetivo deseado, y sus modalidades de aplicación no deberán discriminar a los ciudadanos de otros Estados miembros.
321. Para los empleos asalariados, el artículo 3 del Reglamento n° 1612/68 del Consejo, relativo a la libre circulación de los trabajadores en la Comunidad, admite explícitamente «*los conocimientos lingüísticos exigidos en razón de la naturaleza del empleo a cubrir*». Con todo, la exigencia lingüística debe ser necesaria³⁹ y se aplicará de manera proporcionada.
322. En cuanto al establecimiento, el Tribunal de Justicia se está ocupando de una cuestión prejudicial⁴⁰.
323. En principio, los conocimientos lingüísticos no pueden ser objeto de medidas compensatorias, pues no forman parte de las situaciones limitadoras enumeradas para la exigencia de tales medidas (véase la letra b) del párrafo 1 del artículo 4). Su inclusión sería aún más injusta cuando el período de prácticas o la prueba tuvieran lugar en el Estado de acogida. Con mayor motivo, no pueden justificar una excepción de la elección entre la prueba y el período de prácticas.
324. Sin embargo, la excepción estaría justificada cuando los conocimientos formen parte de la formación, como es el caso de los profesores de idiomas⁴¹.
325. En los casos en los que una prueba lingüística esté justificada por un objetivo legítimo, es preciso, además, que ésta sea proporcionada al objetivo deseado y, en especial, que las condiciones de aplicación lo sean también. Así pues, el nivel de una prueba previa no puede ser superior al objetivamente necesario para el ejercicio de la profesión en cuestión.

³⁹ Por ejemplo, por razones de seguridad, como en el artículo 8 de la Directiva 94/58 del Consejo relativa al nivel mínimo de formación en profesiones marítimas, que prevé criterios de conocimientos lingüísticos para el personal de los buques de pasaje, DO L 319 de 1994, p. 28.

⁴⁰ Asunto 424/97 (Haïm II). El Abogado General presentó estas conclusiones el 19.5.99.

⁴¹ Véase la sentencia Groener, de 28.11.89, C-379/87, Rec. p. 3987, relativa al ejercicio de una actividad asalariada (docentes), aunque se basaba en el interés de una política cultural nacional, a saber, el mantenimiento de la lengua gaélica.

IX. PRESTACIÓN TEMPORAL DE SERVICIOS

326. El fundamento jurídico de las Directivas del sistema general son el artículo 40 (antiguo 49), el apartado 1 del artículo 47 (antiguo 57) y el artículo 55 (antiguo 66) del Tratado CE. Por consiguiente, estas Directivas se aplican al ejercicio de las profesiones tanto como trabajador independiente como a título de asalariado y, en el primer caso, al establecimiento y a la prestación de servicios. Efectivamente, las Directivas del sistema general (al contrario de las Directivas sectoriales de reconocimiento de los títulos) no contienen disposiciones particulares aplicables a la prestación de servicios y son diferentes de las aplicables al establecimiento o al ejercicio de una actividad como trabajador asalariado.
327. En principio, pues, la Directiva 92/51/CEE se aplica tanto a las personas establecidas (o que desean establecerse) en el Estado miembro de acogida para ejercer la actividad profesional en cuestión, como a las personas que, estando establecidas en otro Estado miembro, desean prestar servicios en el Estado miembro de acogida.
328. En primer lugar, cabe observar que la aplicabilidad de las disposiciones relativas al reconocimiento de títulos en el caso de la prestación de servicios se plantea en el marco de las dos Directivas del sistema general y no constituye, obviamente, una cuestión exclusiva de la Directiva 92/51/CEE. Por esta razón, a lo largo de este apartado se hace referencia al sistema general y a las Directivas.
329. La experiencia muestra que los mecanismos de reconocimiento establecidos por las Directivas 89/48/CEE y 92/51/CEE no siempre se adaptan a la prestación de servicios; algunos elementos posiblemente problemáticos son: el requisito de que el migrante entregue una solicitud de reconocimiento del título con todos los requisitos; el plazo de cuatro meses para el examen de la solicitud y la posibilidad de que el Estado miembro de acogida exija una prueba de aptitud, unas prácticas de adaptación o una experiencia profesional complementaria, etc. La cuestión se planteó especialmente en los ámbitos turístico (véase, más arriba, *Profesiones del sector turístico*) y deportivo (véase, más arriba, *Profesiones relacionadas con el deporte*).
330. Por ejemplo, en determinados casos la duración de las prácticas de adaptación puede resultar desproporcionada teniendo en cuenta la duración prevista para la prestación de servicios. Del mismo modo, las pruebas de aptitud se organizan normalmente cierto número de veces al año, de modo que la próxima prueba a la que se pueda presentar el candidato tal vez tenga lugar demasiado tarde, lo que impediría la prestación de servicios.
331. Una aplicación rígida del sistema general provocaría, por ejemplo, que un profesor de tenis de mesa alemán que acompañara a un grupo de jóvenes durante tres días en Francia tuviera que iniciar gestiones con meses de antelación para poder dirigir a su grupo en territorio francés. Del mismo modo, un grupo de jóvenes italianos que deseara pasar unas horas paseando a caballo al otro lado de la frontera de Austria, con su profesor de equitación, tendría que preparar esta actividad con meses de antelación. En estos casos, las respuestas que aporta el sistema general parecen ir en contra de la libertad de circulación de los profesionales en cuestión.
332. Efectivamente, los mecanismos de reconocimiento previstos por las Directivas, y especialmente las medidas de compensación tal y como se crearon, pueden constituir en la práctica un obstáculo a la prestación de servicios. Por consiguiente, la Comisión

considera que, en el caso de la prestación de servicios, las Directivas se deben interpretar teniendo en cuenta la naturaleza de la actividad en cuestión y su carácter temporal.

333. Esta idea de aplicar un régimen más flexible a la prestación de servicios se basa en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia CE, que estima que el artículo 49 (antes 59) del Tratado exige no sólo que se elimine toda discriminación que afecte al prestador de servicios a causa de su nacionalidad, sino también toda restricción, aunque se aplique indistintamente a los prestadores nacionales y a los de otros Estados miembros, cuando esté destinada a prohibir o impedir de cualquier otro modo las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro en el que presta legalmente servicios análogos.
334. En la sentencia *Dennemeyer*⁴² el Tribunal precisó que: «un Estado miembro no puede subordinar la realización de prestaciones de servicios en su territorio a la observación de todas las condiciones que se exigen en caso de establecimiento, bajo pena de anular los efectos útiles de las disposiciones del Tratado destinadas a garantizar la libre prestación de servicios».
335. Así pues, si el migrante está establecido en el Estado de acogida, se someterá a los procedimientos de reconocimiento establecidos por las Directivas del sistema general. En cambio, en el caso de la prestación de servicios, debería beneficiarse de un mecanismo de reconocimiento más flexible.
336. Por lo tanto, la cuestión de la delimitación entre prestación de servicios y establecimiento es importante.
337. Según el Tratado (artículo 50, antiguo 60), se consideran "servicios" las prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración, en la medida en que no se rijan por las disposiciones relativas a la libre circulación de personas. Las disposiciones del Tratado sobre los servicios son, pues, subsidiarias a las del capítulo relativo al derecho de establecimiento y sólo se recurre a ellas si no se aplican las disposiciones relativas a éste⁴³.
338. La noción de establecimiento es, según el Tribunal, una noción amplia que prevé la posibilidad de que un ciudadano comunitario participe de manera estable y continua en la vida económica del Estado miembro de acogida. De este modo, una actividad ejercida a título permanente o, en cualquier caso, sin limitación previsible de duración, no se rige por las disposiciones relativas a la prestación de servicios⁴⁴.
339. En cuanto al carácter temporal o permanente (o al menos estable y continuo) de la actividad en cuestión, el Tribunal precisó que el carácter temporal «*se debe apreciar no sólo en función de la duración de la prestación, sino también en función de su frecuencia, periodicidad o continuidad*»⁴⁵. No se ha establecido ninguna norma precisa en este sentido, por lo que deberá determinarse, en función de las circunstancias de cada caso, si, a pesar de su carácter en principio temporal, la actividad debe o no considerarse como un establecimiento.

⁴² Sentencia de 27.7.91, asunto C-76/90 *Dennemeyer*; Rec. I, p. 4007

⁴³ Sentencia de 30.11.95, asunto C-55/94 *Gebhard contra Milan Bar Council*; [1995] Rec. I, p. 4165.

⁴⁴ Sentencia de 5.10.88, asunto 196/87 *Steymann contra Staatsecretaris van Justitie*; [1988] Rec. p. 6159.

⁴⁵ Véanse el asunto *Gebhard* y el asunto C-3/95 *Reisebüro Broede contra Sandker*; [1996] Rec. I, p. 6511.

340. De todos modos, las conclusiones del Abogado General P. Léger en el mismo caso aportan elementos suplementarios de referencia. En el punto 87, Léger escribe que *«Por consiguiente, hay un conjunto de indicios que permite distinguir la prestación de servicios del establecimiento»* y en el punto 88 añade que *«la localización del centro principal de actividad del abogado, el emplazamiento de su residencia principal, la importancia de su cifra de negocios en los diferentes Estados miembros en que ejerza su actividad, el tiempo que pase en cada uno de éstos y el colegio de abogados en que esté inscrito constituyen indicios que permiten caracterizar su actividad en cada uno de los Estados miembros considerados»*. Obviamente, estas consideraciones resultan válidas mutatis mutandis para otras profesiones.
341. También se habrán de tener en cuenta las situaciones en que, aunque el interesado esté formalmente establecido en el Estado de procedencia y no en el de acogida, su situación pueda competir al derecho de establecimiento. Efectivamente, la jurisprudencia ha reconocido la prohibición de utilizar las disposiciones relativas a la prestación de servicios para sortear las normas de establecimiento, señalando que *«no se podría negar a un Estado miembro su derecho a adoptar disposiciones destinadas a impedir que un prestador cuya actividad se oriente completa o principalmente hacia su territorio haga uso de la libertad que le garantiza el artículo 49 (antiguo 59) para esquivar las normas profesionales que se le podrían aplicar en caso de que estuviera establecido en el territorio de su Estado, pues esta situación compete al capítulo relativo al derecho de establecimiento, y no al de las prestaciones de servicios»*.
342. Por consiguiente, aunque el interesado esté formalmente establecido en otro Estado miembro, su situación puede competir al régimen de establecimiento si su actividad profesional está total o principalmente orientada hacia el territorio del Estado de acogida.
343. Al mismo tiempo, la reciente propuesta de Directiva de la Comisión sobre determinados aspectos jurídicos del comercio electrónico en el mercado interior (COM(1998) 586 final de 18.11.98 – DO C 30 de 5.2.99, modificada por COM(1999) 427; nº 98/0325) prevé en su artículo 3 que los Estados miembros deberán garantizar que los servicios de la sociedad de la información procedentes de su territorio cumplan las disposiciones nacionales y no puedan limitar la libertad de prestar dichos servicios desde otros Estados miembros. En el apartado 'Necesidad de un marco jurídico para el Mercado Interior' y el subapartado 'Opacidad del marco actual', de la exposición de motivos de la propuesta se afirma lo siguiente:
344. *«La disparidad de determinadas disposiciones legislativas aplicables a los servicios de la sociedad de la información origina casos en los que un Estado miembro, haciendo una excepción al principio de libertad de circulación y de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, puede someter un servicio procedente de otro Estado miembro a medidas de control o a su propia legislación. En la práctica, esto significa que un prestador de servicios que desea ofrecer sus servicios a la totalidad del mercado interior y que respeta la normativa del país en el que está establecido, debe también garantizar que sus actividades son compatibles con la legislación de los otros 14 Estados miembros.*
345. El marco jurídico actual se caracteriza por una importante inseguridad jurídica. La inseguridad se manifiesta en la legalidad de las medidas que puede tomar un Estado miembro contra los servicios facilitados por prestadores establecidos en otro Estado

miembro (¿están justificadas en relación con el principio de libre circulación de servicios o con el derecho comunitario derivado que pone en práctica este principio?). La inseguridad jurídica también se manifiesta a la hora de fijar qué requisitos deben respetar los servicios de la sociedad de la información (¿en qué medida se aplican las distintas legislaciones a estas actividades en materia de servicios?). Ya en la actualidad, la jurisprudencia nueva y divergente demuestra esta gran inseguridad jurídica, cuyos efectos negativos se multiplican enormemente a escala transfronteriza.»

346. Además cabe afirmar que, aunque existen algunas características propias de los servicios de la sociedad de la información, como la posible incertidumbre acerca del emplazamiento del prestador de servicios, la mayor parte de este razonamiento se puede aplicar también al mismo tipo de servicios y a los servicios profesionales realizados mediante fax, teléfono, correo o que requieran el desplazamiento transfronterizo del prestador de servicios o de su beneficiario. Gran parte de la inseguridad jurídica identificada en el contexto de la propuesta sobre el comercio electrónico tiene mayor importancia en un mercado y unas circunstancias tecnológicas en evolución. Los intereses de la economía, de los prestadores de servicios y de sus beneficiarios consisten en evitar la incertidumbre y los procedimientos adicionales duplicados u onerosos y beneficiarse de un aumento de su competencia y sus oportunidades.
347. En cualquier caso, cabe recordar que, de acuerdo con una jurisprudencia constante⁴⁶, la libre prestación de servicios sólo se puede limitar si la medida cumple cuatro condiciones: aplicarse de manera no discriminatoria, justificarse por razones imperiosas de interés general, estar destinada a garantizar la consecución del objetivo y no hacer más que lo necesario para conseguirlo. Por otra parte, es preciso que el interés general en cuestión no esté ya protegido por las normas a las que está sometido el prestador en el Estado miembro donde está establecido. Este no es el caso cuando, debido a la ausencia de regulación para la actividad profesional en cuestión, el interesado no está sometido a ninguna norma en el Estado de establecimiento.
348. Falta aplicar esta jurisprudencia teniendo también en cuenta la relativa a la legitimidad de las exigencias en relación con las cualificaciones profesionales propias de determinadas actividades en beneficio de los destinatarios de los servicios. En este sentido, la sentencia *Dennemeyer* precisa que, en el caso en cuestión, «*ni la naturaleza del servicio como el controvertido ni las consecuencias del incumplimiento por parte de su prestador pueden justificar la reserva del ejercicio de ese servicio...*» (punto 20). En ese caso se trataba de controlar la renovación de patentes. Por el mismo motivo de sencillez de la actividad, la Comisión consideró que el sistema general no podía aplicarse al asesoramiento fiscal⁴⁷. La sentencia *Dennemeyer* permite, por el contrario, que se exijan cualificaciones para otras actividades. La exigencia de normas de cualificación, entre otras cosas, para una prestación de servicios, también está admitida, en especial por la sentencia *Reisebüro* sobre el cobro de créditos, actividad que en el Estado miembro en cuestión se reserva a los abogados.

⁴⁶ Véase especialmente la sentencia *Reisebüro Broede*, asunto C-3/95, punto 28.

⁴⁷ Referencia del comunicado de prensa: IP/96/598 de 4.7.1996.

349. Otro ejemplo fue la decisión que la Comisión adoptó en 1996 de archivar un procedimiento de infracción abierto contra Francia por no aplicar la Directiva 92/51 en el ámbito de ciertas actividades deportivas/de ocio como la enseñanza de esquí. Al adoptar esta decisión, la Comisión se atuvo al hecho de que las disposiciones de la Directiva, por ejemplo sobre el período de cuatro meses en el que se debe actuar ante una solicitud de reconocimiento, eran demasiado restrictivas para aplicarlas a la prestación temporal de servicios. En consecuencia, se recurrió a las normas generales del Tratado para justificar la aceptación de la legislación introducida en Francia, por la que las autoridades francesas sólo impondrían pruebas de aptitud a los monitores de esquí extranjeros que desearan prestar sus servicios en Francia temporalmente cuando existieran diferencias sustanciales entre las cualificaciones del monitor extranjero y las exigidas en Francia.
350. Con el objetivo de conseguir la seguridad jurídica para los profesionales migrantes y las autoridades competentes, parece oportuno considerar la posibilidad de modificar las Directivas para prever un mecanismo que permita facilitar las prestaciones de servicios haciendo, al menos, más flexible el procedimiento previsto por el sistema general, sin impedir que el Estado miembro de acogida garantice el respeto de sus exigencias legítimas sobre las cualificaciones.
351. Con este fin, las Directivas sectoriales sobre reconocimiento de títulos⁴⁸ prevén la presentación de una declaración a la autoridad competente. Esta declaración es, en principio, previa a la ejecución de la prestación de servicios, aunque en caso de urgencia se puede presentar posteriormente, lo antes posible.
352. En todo caso, estas Directivas organizan una coordinación de la formación⁴⁹, cosa que no hace el sistema general. ¿Cómo se puede garantizar, pues, la compensación de una posible carencia importante en la formación del prestador respecto a las exigencias legítimas del Estado miembro de acogida? Se puede considerar la posibilidad de acortar el plazo de reacción a la presentación de la documentación (que podría limitarse a una declaración acompañada de informaciones sobre la formación recibida) por ejemplo a un mes, y conservar únicamente la prueba de aptitud como medida compensatoria, pues el período de prácticas implica por naturaleza una duración poco compatible con las necesidades de la prestación de servicios. Obviamente, se debería tener en cuenta la experiencia profesional para limitar o incluso suprimir la medida de compensación.
353. Además, parece existir una clara diferencia entre la situación en que el prestador de servicios está indiscutiblemente establecido en un Estado miembro y presta servicios directamente desde éste a beneficiarios de otros Estados miembros, aunque a distancia, recurriendo a determinados medios de comunicación, o en que el prestador de servicios viaja con los beneficiarios a otro Estado miembro para prestar sus servicios temporalmente en éste, y la del que opera, aunque sea temporalmente, fuera de otro Estado miembro o se desplaza a él para prestar servicios a los beneficiarios de éste, situación en que todos los contactos tienen lugar en este segundo Estado miembro. En el primer caso, el prestador, los beneficiarios y las relaciones entre ellos parecen guardar una relación más clara y en ocasiones más cercana al régimen legal

⁴⁸ Por ejemplo en el apartado 3 del artículo 17 de la Directiva 93/16 destinada a facilitar la libre circulación de los médicos (DO L 165 de 7.7.93).

⁴⁹ O la aceptación de la conformidad de los nuevos títulos respecto a los nuevos criterios cualitativos y cuantitativos de formación de los arquitectos.

en que se basa el prestador. En otros casos, el prestador de servicios puede estar sujeto al control de un operador establecido localmente o el beneficiario del servicio puede haber sido informado claramente del estado y de las diferentes cualificaciones del prestador de servicios, tiene en cuenta estas circunstancias y está dispuesto a aceptar la prestación del servicio en cuestión. En estas circunstancias, teniendo en cuenta las disposiciones específicas sobre la cobertura del seguro local, entre otras cosas, parecería más proporcionado que el prestador estuviera autorizado a desempeñar sus actividades de acuerdo con la ley del Estado miembro en que se encuentra establecido. En este caso, puede considerarse si es posible proponer, y hasta qué punto, una Directiva que permita la prestación de determinados servicios con el título de origen en condiciones parecidas a las del comercio electrónico.

A guisa de conclusión:

354. i) El sistema general no se aplica si la exigencia de cualificaciones no está justificada.
355. ii) De no ser así, deberían establecerse procedimientos más flexibles, anteponiendo el Tratado a las Directivas, mientras se espera que éstas se simplifiquen.
- iii) Se están analizando posibles modificaciones de la Directiva o la elaboración de una directiva específica sobre los servicios como se explica en los párrafos 350 y 353.

X. CONCLUSIONES

356. Teniendo en cuenta el carácter innovador y complejo de la Directiva, resulta un poco precipitado sacar conclusiones extensivas de su funcionamiento basándose en los cinco primeros años. No obstante, ya se puede deducir lo siguiente: aunque la Directiva ha permitido a numerosos ciudadanos desempeñar sus actividades profesionales en otros Estados miembros, también ha provocado la necesidad de aligerar ciertos procedimientos y el interés por desarrollar la cooperación administrativa.
357. La Directiva parece demasiado pesada en cuanto a la aplicación de sus procedimientos de reconocimiento de cualificaciones y formaciones en relación con la prestación de servicios, así como en el procedimiento de reevaluación de ciertas formaciones⁵⁰ (mediante la modificación de los anexos C y D). En este último punto, se sugiere que el actual procedimiento se sustituya por una definición que en determinadas condiciones equipare estas formaciones a la noción de título. Para facilitar las prestaciones de servicios, sería deseable que la seguridad jurídica previera un mecanismo apropiado; sin embargo, no es fácil formularlo, pues hay que conciliar la rapidez con la verificación de la ausencia de carencias importantes en la formación. A fin de iniciar el debate y sin pretender ser exhaustiva, la Comisión sugiere que se reduzca el plazo de gestión de las solicitudes y la variedad de las medidas compensatorias. De manera más general, cabe preguntarse si no convendría

⁵⁰ En cualquier caso, debería modificarse para adaptarla a la nueva Decisión general del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión.

considerar la posibilidad de ampliar las prestaciones a que autorice el título de origen en el caso de determinadas actividades profesionales, basándose en el ejemplo de la propuesta de Directiva sobre el comercio electrónico.

358. La cooperación administrativa ha permitido redactar un código de conducta sobre las formalidades. Sería deseable que la cooperación entre los Estados miembros se ampliara, de acuerdo con la Comunicación aprobada por la Comisión el 16 de junio de 1999, para facilitar y mejorar la aplicación del principio de reconocimiento mutuo en el mercado único. Por otra parte, la propuesta de Directiva denominada SLIM, que el Consejo está debatiendo actualmente, incluye medidas destinadas a reforzar el papel del grupo de coordinación.

ANEXO I

I. OBSERVACIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS

359. Las siguientes contribuciones proceden de las comunicaciones escritas dirigidas a la Comisión y coinciden en dos cuestiones:

360. - La necesidad de simplificar la Directiva.

361. - La necesidad de modificar el sistema de los anexos C y D.

362. A continuación se exponen las contribuciones nacionales recibidas.

A. Bélgica

363. Bélgica está especialmente preocupada por la gran frecuencia con que se recurre al procedimiento de modificación de los anexos C y D, establecido por el artículo 15 de la Directiva 92/51/CEE. Las modificaciones de estos anexos, incluidas aquellas cuya importancia es relativamente secundaria, se realizan mediante una Directiva. La consecuencia inevitable es su transposición al Derecho nacional de los Estados miembros (cuando, en ocasiones, esta nueva Directiva puede estar ya parcialmente desfasada). Bélgica desea, en consecuencia, que se exploren otras vías y se encuentren otros medios jurídicos para tener en cuenta las modificaciones anunciadas por los Estados miembros en el ámbito profesional. Resulta indispensable simplificar el sistema de los anexos C y D.

364. Por otra parte, Bélgica señala que hasta el momento no ha hecho uso de las posibilidades que ofrece el sistema de los anexos C y D de la Directiva 92/51/CEE, por lo que ningún Estado miembro ha tenido que transponer a su Derecho nacional una lista de formaciones belgas.

B. Dinamarca

365. Dinamarca expresó su deseo de aportar una importante contribución al informe 92/51/CEE. Las cuestiones fundamentales que plantearon las autoridades danesas son las siguientes:

a) *Una reglamentación complicada*

366. En Dinamarca, todas las autoridades que participan en la gestión de la segunda Directiva general, ya sea como autoridades competentes ya en calidad de coordinadores, consideran que se trata de un texto excesivamente complicado. Como consecuencia, en ocasiones les resulta difícil hacerse una idea general del procedimiento adecuado y proporcionar información breve y concisa a los ciudadanos que desean invocar el régimen general, ya sean éstos nacionales de la Unión o del EEE que desean ejercer una profesión regulada en Dinamarca, o bien nacionales daneses que desean ejercer su profesión en otro país de la UE o del EEE.

367. En Dinamarca, la complejidad del texto se percibe especialmente en dos puntos:

368. En primer lugar, los numerosos niveles de formación, su jerarquización, la relación entre los diferentes niveles y los derechos vinculados a cada uno de ellos. En esta

categoría de problemas figura igualmente la estructura y el significado de las listas C y D (lo que se denomina pasarela). Además, surge un problema particular en las formaciones previstas por el artículo 8 de la Directiva, que no se tuvieron en cuenta en el examen que la Comisión ha concluido recientemente sobre las profesiones reguladas en los Estados miembros. En el caso danés, esto afecta a cierto número de profesiones, especialmente del ámbito marítimo.

369. En segundo lugar, el sistema de revisión de las listas C y D se considera inútilmente complicado. Por ejemplo, Dinamarca pidió la inclusión de los podólogos (fodterapeut) y de los auxiliares de farmacia (apoteksassistent) en la lista C. La gestión de esta solicitud, y en especial un estudio realizado por expertos en este ámbito, se prolongó tanto que, una vez adoptada la decisión en 1997, que resultó negativa, ya se había modificado el fundamento jurídico nacional de formación para los podólogos (sin que ello se tuviera en cuenta en la decisión de la Comisión), de modo que ya no existía ninguna razón para pedir la inclusión de esta profesión en la lista C.
370. Dinamarca considera, pues, que la regulación se podría simplificar procediendo a una descripción simple y clara de la jerarquización entre los niveles de formación y (si sigue siendo necesario) de la pasarela. Las autoridades danesas consideran incluso la posibilidad de que las Directivas generales primera y segunda se fundan, con lo que la jerarquización quedaría agrupada y no se repetirían las disposiciones comunes.

b) *El sistema general*

371. Este es otro problema que Dinamarca considera digno de debate. Dinamarca opina que este conjunto de normas está relacionado con la libre circulación de la mano de obra, el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios, y que se debe hacer hincapié en el ejercicio de la profesión. Concretamente, esto cubre, por una parte, la regulación nacional y el carácter razonable de las exigencias impuestas, las cuales, evidentemente, deben respetar los principios generales del Derecho comunitario en materia de no discriminación y proporcionalidad y, por otra parte, la competencia profesional del solicitante, que incluye tanto la formación como la experiencia profesional individual. En efecto, el problema se plantea cada vez más en la práctica.
372. En el seno del grupo de coordinación, el problema se manifiesta especialmente en cuanto a los temas que se debaten o sobre los que se pide información, como la información permanente sobre el programa Sócrates y otros programas de formación en el sentido estricto del término, así como la presentación de las distintas formaciones y los diferentes centros de formación, como el certificado europeo de psicoterapeuta. Dinamarca considera que estos temas, que también están estrechamente vinculados a la profesión, se podrían examinar debidamente en el seno del grupo NARIC. Si el sistema NARIC se utilizara como está previsto en las Directivas generales, debería poder desempeñar precisamente el papel de experto en materia de formación, pues el coordinador es el experto general desde el punto de vista de la formación y las autoridades competentes son los expertos en los ámbitos profesionales concretos.
373. Respecto a los casos concretos, Dinamarca desea subrayar las dificultades que afrontan en la actualidad los monitores de esquí daneses en la región de los Alpes.

Según parece, en este caso se ha concedido una importancia excesiva al aspecto formativo, en detrimento de una óptica más orientada hacia la profesión.

c) *Observaciones específicas*

a) Francia: profesión de monitor deportivo

374. La Comisión aceptó la solicitud de excepción presentada por Francia de conformidad con el artículo 14 de la Directiva 92/51/CEE para la profesión de monitor deportivo en ciertas disciplinas deportivas. Además, la autorizó a imponer una prueba de aptitud a los candidatos que deseen obtener el reconocimiento de su formación como educadores deportivos para establecerse en Francia, cuando ésta difiera notablemente de la exigida en el país.

375. Ahora bien, la decisión de la Comisión únicamente se refiere al establecimiento, pues las prestaciones de servicios realizadas por educadores deportivos se rigen por el decreto n° 96-1011 de 25 de noviembre de 1996. Este decreto exige asimismo una prueba de aptitud, lo que significa que en el ámbito de la prestación de servicios no se aplica el principio fundamental que permite al candidato elegir entre una prueba de aptitud y unas prácticas de adaptación. Por esta razón, Dinamarca desea recordar que, tanto para el establecimiento como para la prestación de servicios, Francia impone una prueba de aptitud. Además, conviene precisar que sólo se puede exigir esta prueba cuando existen diferencias esenciales entre las competencias del candidato y las exigidas por el país de acogida.

376. Lo fundamental es, pues, el conjunto de cualificaciones del candidato, y no el contenido de la formación. Como resultado, son las competencias de cada candidato en el momento de presentar la solicitud las que han de tenerse en cuenta para apreciar en qué medida se le debe someter a una prueba de aptitud. Así pues, no se debería poder exigir que los candidatos de uno o varios países pasaran una prueba de aptitud sin haber apreciado antes sus competencias individualmente.

377. Según Dinamarca, la regulación francesa ha causado problemas importantes a los monitores de esquí extranjeros que desean ejercer su profesión en Francia como prestación de servicios, pues se ha sometido a una prueba de aptitud a todos los monitores daneses que se han presentado como candidatos en Francia, independientemente de las competencias que habían adquirido en su formación como monitores de esquí.

378. En cuanto al contenido de la prueba de aptitud, se deduce de la decisión de la Comisión de 9 de enero de 1997 que las medidas nacionales susceptibles de impedir o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado se deben aplicar de manera no discriminatoria, han de estar justificadas por razones imperativas de interés general y garantizar la consecución del objetivo perseguido y no deben hacer más que lo necesario para conseguirlo.

379. En este sentido, Dinamarca reconoce plenamente que el ejercicio de la profesión de monitor de esquí puede implicar riesgos para la seguridad que justifican la comprobación de que el candidato cumple las condiciones necesarias de seguridad para garantizar una enseñanza conveniente. Siempre siguiendo este razonamiento, Dinamarca admite también que para evaluar una candidatura deben tenerse en cuenta las competencias del candidato, por ejemplo en cuanto al riesgo de avalancha, la búsqueda de personas, los conocimientos de francés, etc.

380. Según Dinamarca, la experiencia ha demostrado que el establecimiento de regímenes de excepción implica un riesgo importante de que se impongan más condiciones de las necesarias para alcanzar el objetivo deseado.
381. Así pues, Dinamarca desea destacar que conviene evitar los regímenes de excepción en la medida de lo posible para que los principios generales sobre el reconocimiento mutuo sean aplicables también en el sector de las profesiones deportivas. Esto significa que, en principio, el país de acogida debe reconocer las cualificaciones puramente técnicas de un candidato formado en otro Estado miembro y, por consiguiente, abstenerse de evaluarlas.
- b) Austria: monitores de esquí y guías alpinos
382. El 15 de julio de 1998, Austria solicitó una excepción con arreglo al artículo 14 de la Directiva 92/51/CEE. Su objetivo consistía en obtener la autorización de la Comisión para aplicar una excepción al principio general de libertad de elección del candidato entre una prueba de aptitud y unas prácticas de adaptación para las profesiones de monitor de esquí y guía alpino, en caso de diferencias importantes entre las competencias del candidato y las exigidas por el país de acogida.
383. Dinamarca observó inmediatamente que no podía apoyar esta solicitud de excepción a la Directiva presentada por Austria, pues consideraba que el número creciente de solicitudes de excepción por parte de países alpinos podía ser signo de una evolución lamentable que acabaría privando a los monitores de esquí de los países no alpinos de la posibilidad de ejercer su profesión en los Alpes.
384. Según Dinamarca, la Comisión debe, pues, abstenerse de reconocer una nueva solicitud de excepción con arreglo al artículo 14 mientras no se haya evaluado la excepción francesa.
- c) Profesiones relacionadas con el deporte
385. La Comisión observó disparidades muy importantes entre los marcos de varios Estados miembros en los que se ejercen las profesiones deportivas. En algunos, estas profesiones deben estar reconocidas por el Estado, mientras que otros han confiado a diferentes organizaciones la responsabilidad de formar y reconocer a los profesores de deporte.
386. En opinión de Dinamarca, esta situación no debe impedir la aplicación de los principios generales en el reconocimiento mutuo de estas profesiones, y ello sin exigir previamente un estudio detallado de cada formación.
387. Aceptar comparaciones tan detalladas supone, en realidad, alejarse de las normas de reconocimiento mutuo de las competencias, y podría llegarse al extremo de que la Comisión se viera obligada a proponer una auténtica armonización de las formaciones, a lo que Dinamarca se opone rotundamente. Este país considera que no existe ninguna razón para renunciar al principio de reconocimiento mutuo entre Estados miembros por el hecho de que existan problemas relativos a la competencia profesional de los profesores de deporte (por ejemplo para los monitores de esquí).

C. Países Bajos

388. Los Países Bajos afirman que, en su opinión, uno de los principales objetivos de las Directivas del sistema general se ha observado con frecuencia en este país, es decir, el reconocimiento mutuo de los títulos. Allí, los títulos de profesiones marítimas (certificados de competencia) de otros Estados miembros de la UE reciben el mismo tratamiento que los títulos holandeses, lo que significa que se reconocen automáticamente. El resultado es que casi no se ha recibido ninguna solicitud en virtud de las Directivas y no se elabora ningún registro sobre los ciudadanos comunitarios que trabajan en buques holandeses.

El coordinador de los Países Bajos desearía saber si se distingue alguna tendencia en los demás Estados miembros, ya sea en términos de un enfoque más práctico o en la aplicación cotidiana del sistema general, que pueda, a su vez, provocar la desregulación de algunas profesiones reguladas. Reitera que si dicha tendencia surge en los demás Estados miembros, merecería la pena averiguar si estos cambios han provocado la deseada relajación de las normas o si han dado, o podrían dar, lugar a la abolición de la regulación de determinadas profesiones.

D. Austria

389. En Austria, la Directiva 92/51/CEE abarca numerosas profesiones, aunque este país afirma que su aplicación no plantea dificultades especiales.
390. No obstante, lamenta las dificultades con que se enfrentan algunos titulados austríacos que desean que se reconozcan sus títulos. Parece ser que, en algunos casos, las autoridades del país de acogida invocan diferencias sustanciales discutibles. De momento siguen celebrándose debates bilaterales con las autoridades de los países en cuestión para resolver estos problemas.
391. A fin de favorecer el buen funcionamiento del sistema general, Austria pide una mejora del mecanismo de pasarelas entre los títulos de las dos Directivas del sistema general y, en especial, una modificación de la letra b del artículo 3 de la Directiva 92/51/CEE.

E. Portugal

392. Portugal transpuso la Directiva 92/51/CEE mediante el Decreto ley 242/96 de 18 de diciembre de 1996. Se enumeraron unas cuarenta profesiones reguladas, cuya responsabilidad está garantizada por cinco autoridades competentes de cuatro ministerios diferentes. El nivel de la mayoría de estas profesiones es equivalente al del certificado o al del certificado de competencia definidos por la Directiva 92/51/CEE. El sector sanitario constituye la excepción, con formaciones cuyo nivel equivale al título de la Directiva.
393. La gran mayoría de los candidatos no experimentan dificultades en el reconocimiento, por lo que no se ven sometidos a medidas de compensación. En cuanto a las dificultades, cabe destacar que las autoridades competentes aún están aprendiendo a aplicar la Directiva. Esto se puede traducir en ciertas dificultades de organización de los procedimientos de reconocimiento y las medidas de compensación. Por otra parte, el sector de las profesiones reguladas es evolutivo, lo que hace necesaria una actualización periódica de la lista de profesiones reguladas en Portugal, y aún más si se tiene en cuenta que, con el establecimiento del *National*

System of Professional Certification, se certifican e incluso se regulan nuevos perfiles profesionales.

F. Reino Unido

394. El Reino Unido ha destacado algunas cuestiones:
395. La Directiva es compleja y diversa y ha provocado períodos de transposición prolongados, por lo que los Estados miembros aún están empezando a conocerla.
396. Las profesiones pueden presentar grandes diferencias de nivel, condiciones de acceso, campos de actividad, definición, etc. de un Estado miembro a otro. El sistema general parte de la idea de que las profesiones son iguales en todas partes, por lo que no siempre se harán realidad las expectativas de los migrantes sobre el reconocimiento de un título para acceder a una profesión que no sea idéntica, no esté regulada o no exista en otro Estado miembro.
397. Por consiguiente, la falta de identidad entre profesiones puede provocar la necesidad de medidas compensatorias. En la mayoría de los casos, los migrantes reconocen esta necesidad y están más que dispuestos a compensar cualquier diferencia sustancial.
398. El concepto de diferencia sustancial ha planteado dificultades, pues definir lo que es o no sustancial no resulta en absoluto sencillo (el personal sanitario y los monitores de esquí son algunos ejemplos). En ocasiones es difícil aplicar los mecanismos de equivalencia para los títulos expedidos tras un período de tres años de educación postsecundaria y los expedidos tras dos años, como ocurre, por ejemplo, con ciertas profesiones sanitarias. La cuestión es que el año extra permite profundizar más en los temas y que las profesiones sanitarias británicas están estructuradas de modo que se exige esta mayor profundidad de conocimientos como requisito previo para una práctica segura.

G. Finlandia

399. En Finlandia, las profesiones reguladas cubiertas por la Directiva 92/51/CEE pertenecen principalmente al ámbito sanitario, al marinerío y al de los servicios de salvamento. En cuanto a la administración pública, algunas profesiones incluidas en la Directiva 92/51/CEE se pueden encontrar en los ayuntamientos.
400. Por lo general, las autoridades competentes finlandesas consideran que la Directiva es extremadamente difícil de aplicar. Esto se explica sobre todo por la diversidad de las estructuras nacionales en materia de educación, formación y profesiones. Para el ciudadano, tanto la lectura de la Directiva como su utilización resultan también muy complicadas.
401. Finlandia considera que se podría mejorar globalmente el sistema modificando los anexos y simplificando el procedimiento de reconocimiento de títulos.
402. Para las autoridades finlandesas es prioritario abandonar el sistema de anexos, pues cada cambio en las regulaciones internas de los Estados miembros exigen que éstos se modifiquen. Esto supone un trabajo considerable para la Comisión y los Estados miembros, por lo que Finlandia estima que el sistema de anexos debería sustituirse por disposiciones que no requieran cambios constantes.

H. Liechtenstein

403. Liechtenstein no encuentra dificultades particulares en la aplicación de la Directiva 92/51/CEE. No obstante, considera que sería deseable mejorar en los Estados miembros (especialmente entre las autoridades locales) el conocimiento del Estatuto de los Estados de la AELC, así como los títulos expedidos en sus países.

I. Alemania

404. En Alemania hay varias profesiones que se incluyen en el ámbito de la Directiva 92/51/CEE. En lo relativo a la aplicación de la Directiva, no han surgido dificultades importantes, con excepción de los profesionales docentes. En general, estas dificultades podrían resolverse con el tiempo.
405. Las explicaciones dadas por la Comisión en relación con el reconocimiento de los títulos de los profesionales docentes cuando el migrante posee un título en el sentido de la Directiva 92/51/CEE y el Estado miembro de acogida exige un título en el sentido de la Directiva 89/48/CEE, no son transparentes: por una parte, el mecanismo de pasarela de la Directiva 92/51 a la Directiva 89/48 se explica en relación con las limitaciones en virtud del texto de la Directiva (párrafos 201 y 202); por otra parte, en el párrafo 203 se hace referencia a casos específicos, lo que genera ambigüedad.

En lo relativo a la formación de los profesionales docentes en Alemania, se debe aclarar que la duración de la formación postsecundaria es superior a cuatro años, lo que excluye el mecanismo de pasarela del último párrafo del artículo 3 de la Directiva 92/51/CEE.

ANEXO II

Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el «Reconocimiento mutuo en el marco del seguimiento del Plan de acción para el Mercado Interior» (COM(1999)299 final - DO). Cabe citar el siguiente extracto de esta Comunicación:

406.

La aplicación del reconocimiento mutuo corresponde plenamente a la filosofía del mercado interior, según la cual son generalmente las normas del Estado miembro de origen las que prevalecen. La aplicación de este principio se inscribe también en la perspectiva de una aplicación dinámica de la subsidiariedad: al evitar la instauración sistemática de una normativa detallada a nivel comunitario, el reconocimiento mutuo garantiza un mayor respeto de las tradiciones locales, regionales y nacionales y permite mantener la diversidad de los productos y servicios que penetran en los mercados. El reconocimiento mutuo constituye así un medio pragmático y potente de integración económica.

407. En el ámbito de las profesiones reglamentadas, las dificultades encontradas en la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de los títulos afectan aún más a los individuos que a las empresas. Aunque los indicadores ponen de manifiesto que el reconocimiento mutuo desempeñó un papel positivo en este ámbito, siguen presentándose muchas denuncias individuales, como lo muestra el informe del Servicio de Orientación del Ciudadano realizado para la Comisión en febrero de 1999. Las dificultades residen principalmente en el carácter individual de la valoración de la equivalencia de la formación adquirida.
408. Según el análisis efectuado por la Comisión, parece importante mejorar y reforzar el conocimiento del principio de reconocimiento mutuo por parte de los agentes económicos y las autoridades competentes de los Estados miembros.

ORIENTACIONES PROPUESTAS

Realizar una supervisión fiable de la aplicación del reconocimiento mutuo

409. Con el fin de evaluar los progresos realizados en la aplicación del reconocimiento mutuo y disponer de estadísticas fiables y más completas que las actuales, la Comisión preparará, cada dos años, un **informe de evaluación** que se presentará al Consejo y al Parlamento Europeo.

Acciones destinadas a los ciudadanos y a los agentes económicos

Acciones que debe emprender la Comisión

410. La Comisión se comprometió a facilitar el diálogo con el ciudadano y con las empresas. Se tomaron muchas iniciativas en este ámbito: los trabajos relativos al Plan de acción para el mercado interior de junio de 1997 dieron origen a los «puntos de contacto» establecidos en cada uno de los Estados miembros, se lanzó el Diálogo con los Ciudadanos y las Empresas en junio de 1998, y se creó un sitio Internet destinado a las empresas a principios de 1999.

Mejorar la información y el análisis económico

411. La Comisión recuerda que el reconocimiento mutuo requiere una importante acción in situ: uno de los ámbitos en los cuales es indispensable invertir es el de la **información**.

Aumentar la eficacia de los mecanismos de solución de los problemas

412. El informe bienal de la Comisión sobre la aplicación del reconocimiento mutuo permitirá evaluar con mayor precisión la necesidad de una nueva iniciativa de armonización o de un complemento de armonización en algunos ámbitos particulares, en cumplimiento del principio de subsidiariedad. La armonización debe realizarse cuando se considere necesaria, por ejemplo, cuando no se hayan visto coronados por el éxito todos los esfuerzos destinados a aplicar el reconocimiento mutuo, y en aquellos casos en los que la intervención comunitaria aporte un valor añadido.

Acciones que deben realizar los Estados miembros

413. Son los **Estados miembros** los primeros responsables de la aplicación de este principio, y la Comisión desea que se cree un verdadero partenariado con ellos para mejorar el funcionamiento del reconocimiento mutuo.
414. Todos los Estados miembros deberán fomentar en lo sucesivo **una utilización más sistemática de los «puntos de contacto»**, establecidos para todos los ámbitos del Mercado Interior en el marco de la aplicación del Plan de acción de 1997 y de la Decisión nº 3052/95. En el ámbito de las profesiones reglamentadas, las directivas del sistema general instituyeron coordinadores nacionales. Los coordinadores desempeñan un papel similar al de los puntos de contacto del mercado interior. Su papel deberá reforzarse...

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*