

JOSE M.^a SOUVIRON MORENILLA

**LA CONFIGURACION JURIDICA
DE LAS PROFESIONES TITULADAS**

EN ESPAÑA Y EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

CONSEJO DE UNIVERSIDADES
SECRETARIA GENERAL



JOSE M.^a SOUVIRON MORENILLA

**LA CONFIGURACION JURIDICA
DE LAS PROFESIONES TITULADAS
EN ESPAÑA Y EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA**

Consejo de Universidades.
Secretaria General.
NIPO: 176-88-014-7

Deposito Legal: M-41759-1988

Imprime: Artcomp.

INDICE

	Páginas
Introducción	13
I. LA PROFESION TITULADA Y SU CONFIGURACION JURIDICA	
I. LA PROFESION Y SU REGULACION JURIDICA.....	23
1. La profesión como realidad social.....	25
2. La configuración jurídica de las profesiones.....	28
2.1. Sistema abierto.....	28
2.2. Sistema cerrado.....	29
3. Técnicas de nuestro Ordenamiento en la configuración de las profesiones sujetas	31
a) Configuración expresa.....	32
b) Configuración incompleta.....	33
c) Configuración indirecta.....	33
II. BASES CONSTITUCIONALES DEL REGIMEN DE LAS PROFESIONES TITULADAS.....	35
1. El derecho a la libre elección de profesión	36
2. La libertad profesional y la configuración de la profesión titulada	42
2.1. Planteamiento.....	42
2.2. La jurisprudencia constitucional.....	43
2.3. El significado de la libertad profesional	48
2.4. La profesión titulada como instituto de configuración legal.....	49
2.5. Elementos de la configuración de la profesión titulada	53
2.5.1. Determinación de las actividades.....	53
2.5.2. Especificación de los títulos	54
2.5.3. El vínculo legal: ámbito propio.....	56
2.5.4. Otros elementos posibles	57

3. Límites constitucionales de la configuración legal de la profesión titulada.....	59
4. La competencia legislativa del Estado y de las Comunidades Autónomas en la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas.....	63
5. Significado de la colegiación en la configuración de la profesión titulada.....	71

II. DEFINICION Y REGIMEN DE LAS PROFESIONES TITULADAS EN SU ORDENAMIENTO ESPECIFICO

I. SECTOR JURIDICO.....	83
1. Abogados.....	83
a) Configuración jurídica de la profesión.....	83
b) Reglamentación de la profesión.....	84
c) Requisitos de acceso a la profesión.....	85
d) Uso de la denominación profesional de abogado.....	86
2. Procuradores.....	87
a) Configuración jurídica de la profesión.....	87
b) Reglamentación de la profesión.....	88
c) Requisitos de acceso a la profesión.....	88
3. Graduados sociales.....	88
a) Configuración jurídica de la profesión.....	89
b) Acceso a la profesión y a su ejercicio.....	90
c) Reglamentación de la profesión.....	91
II. SECTOR ECONOMICO.....	93
1. Economistas.....	93
2. Titulares mercantiles y diplomados en Ciencias Empresariales.....	96
III. SECTOR SANITARIO.....	99
1. Médicos.....	99
a) Configuración jurídica de la profesión.....	99
b) Acceso a la profesión y a su ejercicio.....	101
c) Reglamentación de la profesión.....	101
2. Odontólogos.....	102
a) Configuración jurídica de la profesión.....	103
b) Acceso a la profesión y a su ejercicio.....	104
c) Reglamentación de la profesión.....	105
3. Ayudantes técnicos sanitarios y diplomados en Enfermería.....	105

	Páginas
a) Configuración de la profesión.....	105
b) Acceso a la profesión y a su ejercicio	111
c) Reglamentación de la profesión	112
4. Fisioterapeutas.....	112
5. Podólogos.....	114
6. Farmacéuticos.....	115
a) Configuración de la profesión.....	116
b) Acceso a la profesión y a su ejercicio	117
c) Reglamentación de la profesión	117
7. Veterinarios	118
a) Configuración jurídica de la profesión.....	118
b) Acceso a la profesión y a su ejercicio	119
c) Reglamentación de la profesión	119
8. Opticos.....	120
IV. SECTOR DE LAS CIENCIAS EXPERIMENTALES	123
1. Biólogos.....	123
2. Físicos	124
3. Geólogos	125
4. Químicos	127
V. SECTOR DE LAS CIENCIAS SOCIALES	129
1. Doctores y licenciados en Ciencias Políticas y Sociología	129
2. Psicólogos.....	129
3. Asistentes sociales	131
VI. SECTOR TECNICO	133
1. Ingeniería.....	133
1.1. La definición jurídica de las profesiones.....	134
a) La norma académica.....	134
b) Las previsiones del Ordenamiento colegial.....	137
c) Las normas delimitadoras de las competencias profesionales.....	140
1.º La normativa específica	141
2.º La Ley sobre Regulación de las Atribucio- nes Profesionales de los Arquitectos e Inge- nieros Técnicos, de 1 de abril de 1986.....	143
1.2. Acceso a la profesión y a su ejercicio.....	147
1.3. Reglamentación de la profesión.....	148
2. Arquitectura.....	148
2.1. Arquitectos.....	148
a) Configuración jurídica de la profesión	148
b) Acceso a la profesión y a su ejercicio.....	152

	Páginas
c) Reglamentación de la profesión.....	152
2.2. Arquitectos técnicos.....	153
a) Configuración de la profesión.....	153
b) Acceso a la profesión y a su ejercicio.....	155
c) Reglamentación de la profesión.....	156
VII. OTRAS PROFESIONES TITULADAS.....	157
1. Doctores y licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias ...	157
2. Bellas Artes y profesores de Dibujo	159
3. Profesores de Educación Física.....	160
4. Marinos mercantes	161
a) Configuración de la profesión.....	161
b) Acceso a la profesión y a su ejercicio	163
c) Reglamentación de la profesión	164
5. Periodismo	164
VIII. CONCLUSIONES.....	169
1. Desajuste entre los Ordenamientos específicos y las previsiones constitucionales	169
2. El trasfondo de esa antítesis.....	170
3. La constitucionalidad de los Ordenamientos específicos vigentes.....	173
4. Reflexiones de «lege ferenda».....	176

III. EL DERECHO DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA SOBRE LAS PROFESIONES TITULADAS Y SU INCIDENCIA EN ESPAÑA

EL DERECHO DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA SOBRE LAS PROFESIONES TITULADAS Y SU INCIDENCIA EN ESPAÑA ...	181
I. APROXIMACION AL MARCO JURIDICO COMUNITARIO.....	183
1. El Derecho comunitario y su recepción en España.....	183
2. La libertad de circulación: libertad de establecimiento y libre prestación de servicios.....	185
2.1. Conceptos previos en torno a la libre circulación.....	185
a) Libertad de circulación de trabajadores.....	185
b) Libertad de establecimiento	186
c) Libertad de prestación de servicios.....	188
d) El principio de asimilación al nacional.....	189
2.2. La aplicación de las libertades de establecimiento y de prestación de servicios: realización progresiva y aplicabilidad directa del Tratado.....	189

	<u>Páginas</u>
2.3. Ambito de aplicación de las libertades.....	192
3. Referencia general a las Directivas reguladoras del acceso a las actividades y ejercicio de las profesiones tituladas.....	195
II. REGIMEN DE LAS PROFESIONES OBJETO DE DIRECTIVAS ESPECIFICAS.....	201
1. Médicos y médicos especialistas.....	201
1.1. Normativa aplicable.....	201
1.2. Médicos.....	202
a) Reconocimiento mutuo de títulos.....	202
b) Coordinación de disposiciones: homogeneización de la formación.....	202
1.3. Médicos especialistas.....	203
a) Reconocimiento de títulos.....	203
b) Coordinación de disposiciones: homogeneización de la formación.....	204
1.4. Medidas complementarias.....	205
a) Procedimiento de admisión al ejercicio de la profesión.....	205
b) Acceso a las organizaciones profesionales.....	206
c) Uso del título.....	207
1.5. Derechos adquiridos.....	207
1.6. Los Comités Consultivos.....	208
1.7. Incidencia en España.....	209
1.8. La Directiva relativa a una formación específica en Medicina General.....	212
2. Enfermeros de cuidados generales.....	213
2.1. Normativa y ámbito de aplicación.....	213
2.2. Reconocimiento mutuo de títulos.....	214
2.3. Coordinación de disposiciones: homogeneización de la formación.....	215
2.4. Medidas complementarias.....	215
2.5. Derechos adquiridos.....	216
2.6. Comités Consultivos.....	216
2.7. Incidencia en España.....	216
3. Odontólogos.....	217
3.1. Normativa y ámbito de aplicación.....	217
3.2. Reconocimiento mutuo de títulos.....	218
3.3. Coordinación de disposiciones: homogeneización de la formación.....	219
3.4. Medidas complementarias.....	220

	Páginas
3.5. Comités Consultivos.....	221
3.6. Incidencia en España.....	221
4. Veterinarios.....	224
4.1. Normativa y ámbito de aplicación.....	224
4.2. Reconocimiento mutuo de títulos.....	225
4.3. Coordinación de disposiciones: homogeneización de la formación.....	226
4.4. Medidas complementarias.....	227
4.5. Comités Consultivos.....	227
4.6. Incidencia en España.....	227
5. Matronas.....	228
5.1. Normativa y ámbito de aplicación.....	228
5.2. Reconocimiento mutuo de títulos.....	229
5.3. Coordinación de disposiciones: homogeneización de la formación.....	230
5.4. Medidas complementarias.....	231
5.5. Comité Consultivo.....	231
5.6. Incidencia en España.....	231
6. Abogados.....	232
6.1. Normativa y ámbito de aplicación.....	232
6.2. La libre prestación de servicios por los abogados.....	234
6.3. Algunas cuestiones.....	235
6.4. Incidencia en España.....	236
7. Arquitectos.....	240
7.1. Normativa y ámbito de aplicación.....	240
7.2. Reconocimiento mutuo de títulos.....	241
a) Sistema de futuro.....	241
b) Sistema de reconocimiento de títulos para garantizar derechos adquiridos.....	243
c) Alcance de estos mecanismos.....	244
7.3. Medidas complementarias.....	246
7.4. Comité Consultivo.....	247
7.5. Incidencia en España.....	247
8. Farmacéuticos.....	248
8.1. Normativa y ámbito de aplicación.....	248
8.2. Reconocimiento mutuo de títulos.....	249
8.3. Coordinación de disposiciones: homogeneización de la formación.....	250
8.4. Medidas complementarias.....	252
8.5. El Comité Consultivo.....	252

	<u>Páginas</u>
8.6. Incidencia en España.....	253
III. DIRECTIVAS COMUNITARIAS SOBRE CIRCULACION DE PROFESIONALES TITULADOS EN TRAMITE DE APROBACION	255
1. Ingenieros.....	256
2. La Directiva por la que se establece un sistema general de reconocimiento de títulos	261
2.1. Principios y técnicas previstas en la propuesta de Directiva.....	263
2.2. Cuestiones suscitadas por la propuesta.....	264
2.3. La Directiva tras la posición común del Consejo.....	266
2.3.1. Ambito de aplicación de la Directiva	267
a) Concepto de «profesión regulada».....	267
b) Trato nacional y reconocimiento mutuo de títulos.....	267
c) Mecanismos complementarios.....	269
d) Profesiones excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva.....	271
2.3.2. Medidas para garantizar la efectividad de las libertades articuladas por la Directiva.....	272
a) Procedimiento de admisión al ejercicio de la profesión en el Estado de acogida	272
b) Uso del título y de la denominación profesional.....	273
2.3.3. Previsiones para la puesta en práctica y seguimiento de la aplicación de la Directiva	273

Introducción

El régimen jurídico de las profesiones ha cobrado actualidad en nuestro país en los últimos tiempos por circunstancias de diverso orden. Quizá esa misma actualidad ha determinado que las aportaciones teóricas en la materia se hayan podido producir, salvo excepciones (1), con un tono de urgencia que ha dificultado la función clarificadora que pretendían. Sin embargo, la vigencia actual de las cuestiones profesionales trasciende al hecho de que determinadas decisiones de los poderes públicos o algunos conflictos de intereses entre determinadas profesiones, por lo demás larvados o incluso explícitos desde hacía tiempo, las hayan puesto coyunturalmente sobre el tapete (un ejemplo al respecto constituyó el debate parlamentario y la paralela polémica social suscitada por la Ley de Atribuciones Profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos, de 1 de abril de 1986). Y es así porque bajo esa superficie discurren fenómenos muy significativos que podrían poner en cuestión la tradicional estructura de las profesiones.

(1) Los estudios jurídico-administrativos sobre las profesiones han sido en España más bien escasos. Si prescindimos de los dedicados a los Colegios Profesionales, que centran, lógicamente, su atención en las características institucionales de este tipo de organizaciones, sólo algún trabajo se ha dedicado de modo específico a la cuestión. Cabe citar, entre los primeros, los de BAENA DEL ALCAZAR, M., *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo español*, Madrid, 1968, y «Una primera aproximación a la nueva Ley de Colegios Profesionales», *RAP*, número 74; SAINZ MORENO, en *La Constitución española de 1978*, T. III, Madrid, EDERSA, 1983; SOUVIRON MORENILLA, J. M.^a, *Naturaleza y caracteres de los Colegios Profesionales: Notas para una ley reguladora*, Madrid, Instituto Nacional de Prospectiva, 1980. De los dedicados estrictamente a las profesiones, deben resaltarse, en especial, el de S. MUÑOZ MACHADO, L. PAREJO ALFONSO y E. RUILOBA SANTANA, *La libertad de ejercicio de la profesión y el problema de las atribuciones de los técnicos titulados*, Madrid, I.A.L., 1983, y el reciente de BAENA DEL ALCAZAR: *La libre circulación de profesionales en Europa y su incidencia en España*, Madrid, Consejo de Universidades, 1987. La profesión ha sido analizada también desde la perspectiva jurídico-penal, en especial en lo que se refiere al intrusismo. Vid. CORDOBA RODA, J., *Comentarios al Código Penal*, III, Barcelona, 1978; RODRIGUEZ MOURULLO, G., «El delito de intrusismo», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1969; LUZON PEÑA, D., «Problemas del intrusismo en el Derecho Penal», *Anuario de Derecho Penal*, 1985; ROMEO CASABONA, C., *El médico ante el Derecho Penal*, Madrid, 1985; SERRANO GÓMEZ, A., «El intrusismo en la odontología», *Actualidad Penal*, núm. 21, mayo 1988.

La importancia creciente que en la sociedad actual, cada vez más determinada por el espíritu científico y la realidad técnica, tienen las actividades que exigen la aplicación del conocimiento y los métodos científicos y técnicos, resulta ser el primer elemento explicativo del nuevo panorama. Es este fenómeno el que, unido a los procesos de desarrollo económico producidos en Occidente a partir de la segunda mitad del siglo, ha dado lugar a una generalizada configuración «profesional» de actividades productivas que, consideradas hasta no hace mucho como propias de los tradicionales oficios, requieren una elevada capacitación técnica para su realización. Así lo han entendido las sociedades occidentales, que especialmente a partir de 1960 responsabilizaron de esta tarea a sus distintos sistemas educativos, y entre ellas nuestro país, que intentó incorporarla a sus objetivos institucionales a través de la legislación de Enseñanzas Técnicas promulgada en el curso de esa década y de la Ley General de Educación de 1970. De otra parte, la aceleración del cambio científico-técnico podría incidir —lo está haciendo ya— en la actual estructura de las ocupaciones productivas y de las profesiones en términos significativos, dando lugar a la alteración de la oferta social de empleo para determinadas actividades profesionales hasta ahora más o menos estable, a la aparición de nuevas profesiones o a la remodelación del perfil de las antiguas.

El fenómeno ha determinado el actual replanteamiento de los criterios acerca de la formación conducente al ejercicio profesional, con el fin de propiciar no sólo los mecanismos de actualización de los saberes aprendidos (de ahí, quizá, el interés que progresivamente vienen demostrando las instituciones educativas por las formaciones de postgrado o recurrentes), sino también vías formativas que «a priori» preparen al profesional para ese nuevo horizonte (así, el carácter interdisciplinar de las enseñanzas, la polivalencia profesional de la formación recibida, el énfasis no sólo en los contenidos aprendidos, sino en los métodos que permitan la posterior adaptación, etcétera). Como no podía ser menos, alterada la hasta ahora estable relación convencional entre formación universitaria y profesiones por una crisis en la que ambas interactúan recíprocamente (2), las profesiones tituladas podrían tener en el futuro un perfil y un significado social distinto del que tradicionalmente han conocido hasta ahora.

(2) CARLOS PARIS ya señaló en la pasada década la crisis que habría de producirse entre las fases del aprendizaje y la del ejercicio profesional, entre las tradicionales etapas de los estudios juveniles y la posterior incorporación, tras la obtención de un título, al grupo social con una competencia oficial y definitiva; en suma, la quiebra de las barreras entre la Universidad y la vida profesional. En *La Universidad española actual: posibilidades y frustraciones*, Madrid, Edicusa, 1974, pág. 28.

Ese perfil empieza a verse afectado ya, por ejemplo, por la necesidad de que las mismas satisfagan las exigencias de especialización y de complementariedad de los saberes que hoy resultan necesarias para el dominio de la realidad tal y como ésta se nos presenta en las lindes del siglo XXI tras del acelerado desarrollo habido en la ciencia y la técnica. Algunas profesiones, por ejemplo, están sometidas a un creciente proceso de especialización que puede originar, con la diversificación de la profesión en sus especialidades, a una modificación de la antigua funcionalidad social de la profesión matriz. Fenómeno éste ya claramente constatable en el campo de las profesiones sanitarias (la especialización de los médicos, de los farmacéuticos, de la enfermería, etc., ha sido reconocida jurídicamente en las sociedades desarrolladas) (3), constituye, sin duda, un punto para la refle-

(3) Por ejemplo, en la Comunidad Económica Europea (véase en las páginas 203-213 el régimen de la CEE sobre las especializaciones profesionales). Por lo que respecta a nuestro Derecho interno, está regulada la especialización de los médicos (Real Decreto 127/1984, de 11 de enero), farmacéuticos (Real Decreto 2708/1982, de 15 de octubre) y enfermeros (Real Decreto 992/1987, de 3 de julio).

Tengamos presente, para calibrar la importancia del fenómeno, que no sólo es que los servicios de salud estén ya actualmente diversificados en especialidades clínicas o quirúrgicas, sino que, como dato muy sintomático al respecto, en determinados países europeos existe ya una especialización médica en Medicina General que tiene relevantes efectos profesionales, ya que sólo los médicos que la posean pueden acceder a los correspondientes servicios de salud para ejercer la Medicina General (véase a este respecto, J. F. MATEU ISTURIZ: «Evolución de las ideas en relación con la configuración de la Medicina General como especialidad en el ámbito territorial de la CEE. La libertad de establecimiento del médico general en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas». *Rev. San. Púb.*, mayo-junio, 1985). Es más, la CEE ha aprobado ya una Directiva del Consejo 86/457/CEE, de 15 de septiembre de 1986 (JOCE de 19-9-86), relativa a una formación específica en Medicina General tras la obtención del título profesional de médico, que es vinculante para los Estados miembros. Casi un contrasentido semántico, ello demuestra hasta qué punto la especialización profesional es hoy un fenómeno dominante que puede incluso poner en cuestión la supervivencia de las tradicionales profesiones (por lo expuesto, parece claro que se camina hacia la fragmentación de la profesión de médico en las de especialistas en Medicina, incluso en Medicina General).

Bajo esas coordenadas, resulta revelador —y desde luego objeto de discusión— el cierto lugar común de que la formación de profesionales bajo las pautas tradicionales de las Universidades podría, en determinados campos, ser inadecuadas para las actuales exigencias, sea por obsolescencia en los objetivos formativos, sea porque es imposible aunar, siguiendo el tradicional esquema curricular de las carreras, un muy extenso y diversificado caudal de saber con las imprescindibles actividades prácticas que requiere la adquisición de la pericia propia del profesional. Es lo que reconoce el preámbulo de la citada Directiva 86/457/CEE: «La necesidad de una formación específica en Medicina General se deriva, en particular, de que el desarrollo de las ciencias médicas ha traído consigo una separación cada vez más pronunciada entre la investigación y la enseñanza médica, por una parte, y la práctica de la Medicina General, por otra, de manera que aspectos importantes de la Medicina General no

xión. Pero es que también la formación interdisciplinar, así como el ejercicio profesional interdisciplinar, mediante la complementariedad de los saberes especializados de una misma profesión o la de los característicos de distintas profesiones, se va convirtiendo, como trabajo en equipo, en una modalidad frecuente en el campo de la salud, de la tecnología o de los servicios. Es este otro importante elemento añadido de referencia, por su eventual incidencia sobre la tradicional configuración de las profesiones como ámbitos suficientes y cerrados de aplicación de los saberes respectivos.

Por estas razones, y en la conciencia de que un evidente cambio de fondo se está produciendo (4), los poderes públicos, las Universidades y las empresas han empezado a realizar análisis prospectivos (5). Las organizaciones profesionales, por su parte, enfatizan en la actualidad, en nuestro país, la importancia del deslinde del perfil de la respectiva profesión, así como la necesidad de que los futuros profesionales dispongan de un bagaje suficiente para enfrentarse a los cambios que se están produciendo. La distribución de ámbitos de competencia profesional en el campo de las ingenierías o en el de los profesionales de la salud dental; los intentos por profesionalizar, con un estatuto específico, una especialización posterior a la superación de los estudios reglados conducentes al correspondiente título universitario, o porque, añadido a ese título, la cualificación profesional sólo se obtenga una vez acreditada la capacitación oportuna mediante la supe-

pueden impartirse satisfactoriamente en el marco de la formación médica tradicional básica de los Estados miembros».

(4) ENGEL y HALL ofrecen una síntesis comparativa de las características tradicionales y de las tendencias que se perciben en el campo profesional: de un lado, ejercicio profesional individual, aplicación de los conocimientos de un sólo campo disciplinar, remuneración por servicio, limitada evaluación por otros profesionales del servicio prestado y privacidad de la relación entre profesional y cliente; de otro, ejercicio profesional en equipo, utilización de conocimientos inter y multidisciplinares, remuneración mediante salario, creciente evaluación del producto por otros profesionales y difuminación de la privacidad en la relación entre profesional y cliente. Cit. por SINCLAIR GOODLAD, *Education for profession. Quis custodiet...?* SHE and WFER NELSON, 1985, pág. 8.

(5) Véase a título de ejemplo, dentro de los estudios, *El mercado de trabajo de los titulados universitarios en España*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1985; *Enseñanza universitaria y mercado de trabajo: el primer empleo de los titulados universitarios*, Fundación Universidad-Empresa, Madrid, 1986; *La formación del ingeniero*, FEANI-U.P.M., Madrid, 1985. Por otra parte, y desde el punto de vista institucional, ésta es la razón de la creación, por ejemplo, del Instituto Catalán de Nuevas Profesiones, organismo autónomo de carácter administrativo adscrito al Departamento de Enseñanza de la Generalidad de Cataluña. Creado por la Ley 7/1986, de 23 de mayo, de ordenación de las enseñanzas no regladas en el régimen educativo común y de creación del Instituto Catalán de Nuevas Profesiones («BOE» del 30 de julio), tiene como objetivo «el estudio del proceso de cambios acelerados en que la sociedad actual se encuentra inmersa que suponen una modificación constante de los perfiles profesionales».

ración de prácticas tuteladas por las propias organizaciones profesionales, etc., son ejemplos de la preocupación actual de los grupos profesionales por la propia configuración de su profesión.

Otros aspectos significativos coadyuvan hoy a la actualidad del tema de las profesiones tituladas. Así, la existencia de altas tasas de desempleo en los titulados superiores, los procesos de socialización que han dado lugar a la llamada crisis de la profesión liberal y a una creciente «proletarización» de los profesionales, pareja, por otra parte y sorprendentemente, a la generalizada «profesionalización» de las actividades a la que ya aludimos; la incidencia de los profesionales en la conformación de las élites sociales y políticas; la libertad de ejercicio profesional y la eventualmente rígida reglamentación de las incompatibilidades, precisamente cuando es creciente la conversión del otrora profesional liberal independiente en asalariado y la del sector público en máximo empleador; la aplicación de un estatuto jurídico profesional, donde, como veremos, la titulación es elemento muy relevante, a actividades cuya configuración con este carácter se discute (por ejemplo, las del periodismo), etc. Aunque no abordaremos estas cuestiones en las páginas que siguen, dedicadas estrictamente a la configuración jurídica de las profesiones tituladas, las mismas ponen de manifiesto la indudable trascendencia que tienen las profesiones (y, consecuentemente, su régimen jurídico) para la sociedad.

Desde esta última perspectiva, el interés del análisis se acrecienta porque el marco normativo en el que las profesiones se han desenvuelto tradicionalmente en nuestro país ha sido objeto de algunas innovaciones que podrían dar lugar (o haberlo dado ya) a un cambio en el régimen jurídico de las profesiones tituladas. En primer lugar, las determinadas por las previsiones de la Constitución de 1978. En segundo término, las que puedan derivarse del sistema de fuentes jurídicas existentes en nuestro Ordenamiento, constituido por las del Estado y las Comunidades Autónomas, bajo la cobertura del Ordenamiento prevalente de la Comunidad Económica Europea, de la que España es miembro desde el 1 de enero de 1986. Finalmente, las posibles modificaciones que sobre el sistema de la formación universitaria y las titulaciones hoy existentes pudieran producirse como consecuencia de la Ley de Reforma Universitaria de 1983. El Consejo de Universidades, organismo creado por la Ley de Reforma Universitaria y que tiene atribuida la competencia para la iniciativa y propuesta al Gobierno en esta materia, aprobó no hace mucho en desarrollo de dicha ley un ambicioso programa para la reforma de las enseñanzas y las titulaciones universitarias (6) hoy en

(6) Cfr. el «Programa para la Reforma de las Enseñanzas Universitarias», en el Anexo a las *Enseñanzas Universitarias en España y la CEE*. Consejo de Universidades. Madrid. 1986.

curso, cuya puesta en práctica podría afectar al número y perfil de los actuales títulos universitarios, con la incidencia que ello puede tener en la delimitación de las actuales profesiones tituladas.

A esta hipótesis responden las consideraciones iniciales que, posteriormente, darían lugar a estas páginas. La tradicional vinculación en el Ordenamiento español entre la formación y el correspondiente título universitario y las profesiones hacían de esta cuestión un aspecto fundamental de la reflexión sobre la Universidad que aborda un reciente trabajo nuestro (7). Por ello, y aunque por razones de método he preferido analizar separadamente el problema de la configuración jurídica de las profesiones tituladas, las reflexiones que siguen engarzan con el mismo orden de preocupaciones y completan las hipótesis que allí se manejan sobre el perfil de nuestra Universidad y las claves de nuestro vigente Derecho universitario (8).

Argumentada con lo expuesto la oportunidad del análisis del régimen de las profesiones tituladas que abordan las páginas que siguen, quiero, por último, adelantar la tesis central que en ellas se desarrolla: la idea de la profesión titulada como un instituto de configuración legal. No se vea en ello, sin embargo, una defensa iuspublicista del intervencionismo público. Todo lo contrario. Se trata de asentar bajo las claves de nuestro Ordenamiento constitucional el verdadero alcance y significado jurídico de la profesión titulada, ligando a este concepto, cuya existencia es inseparable de una necesaria regulación sometida a reserva de ley, todo el haz de consecuencias jurídicas que con frecuencia se han predicado de la profesión entendida como pura noción social. Sin esa previa configuración legal expresa de la profesión titulada como instituto jurídico, podría resultar jurídicamente caedizo todo límite coercitivo sobre la libertad de ejercicio de las actividades sociales que constituyen las profesiones. Por lo mismo, toda norma reglamentaria o intervención administrativa o corporativa sobre las profesiones que no tuviera como soporte una configuración expresa por la ley de la profesión titulada, como instituto jurídico, podría carecer de cobertura constitucional, y las actividades correspondientes, quedar sometidas al principio de libertad.

Centrado este trabajo exclusivamente en el régimen jurídico de las profesiones tituladas de nivel universitario, aquéllas de las que con mayor pro-

(7) *La Universidad española: claves de su definición y régimen jurídico institucional*, Universidad de Valladolid, 1988 (en prensa).

(8) Por lo demás, se traen fragmentariamente a colación —efectuando ahora, tras una nueva reflexión, los necesarios matices sobre lo allí expuesto— algunas de las ideas apuntadas por nosotros anteriormente en *Constitución y Colegios Profesionales*, Madrid, Unión Editorial, 1984.

piedad puede predicarse el calificativo de profesión (9), se ha dividido la exposición en tres apartados. En primer lugar, se intenta una sistematización de las categorías jurídicas a partir de las cuales debe construirse en nuestro Ordenamiento, según mi opinión, el régimen de las profesiones tituladas. En segundo lugar, y dentro de dichas coordenadas, analizamos la delimitación de cada una de las profesiones tituladas hoy existentes, tal y como se establecen en su actual ordenamiento específico. Por último, y como elemento ya indispensable del análisis del régimen jurídico de las profesiones tituladas, pasaremos revista al Derecho de la Comunidad Económica Europea sobre las profesiones tituladas y su incidencia en nuestro Derecho interno.

Madrid, junio de 1988.

(9) La Sentencia del Tribunal Constitucional 42/1986, de 10 de abril de 1986, parece restringir el concepto de «profesión titulada» a que se refiere el artículo 36 de la Constitución a las reguladas a partir de un título de educación superior («profesión titulada, esto es, profesión para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiéndose por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia»).



I

LA PROFESION TITULADA Y SU CONFIGURACION
JURIDICA

I. LA PROFESION Y SU REGULACION JURIDICA

En una clasificación general de las profesiones, podríamos distinguir entre: profesión libre o no sujeta y profesión sujeta; profesión dependiente y profesión independiente; profesión liberal y profesión económica (1).

Profesión *libre* o *no sujeta* (2) es la no sometida a regulación jurídica. Lo característico en ella es que aunque algunos aspectos conexos, como los fiscales u otros, puedan quedar sujetos a regulación y, por supuesto, las actividades en que se expresa sometidas a las reglas que rigen las relaciones jurídicas basadas en la autonomía de la voluntad y sus efectos (responsabilidad contractual y extracontractual, etc.), la profesión, en cuanto tal, no es objeto de delimitación jurídica. Profesión *reglamentada* o *sujeta* es, por el contrario, la sometida a regulación jurídica en lo que se refiere a su definición, al *acceso a la misma y a su ejercicio*.

Profesión *dependiente* es aquella cuyas actividades se realizan de modo regular, normalmente en el seno de una empresa u organización, a favor de un empleador que puede controlar al profesional conforme a pautas jurídicas preestablecidas, de carácter contractual o estatutario. Profesión *independiente* es aquella en la que no concurren tales características.

Profesión *liberal* es la que se concreta en una actividad de medios y no de resultados, teniendo como característica de definición la relación de confianza existente entre el profesional y el cliente; una relación que, señala SINCLAIR GOODLAD, responde a la fórmula «*credat emptor*» más que a la de «*caveat emptor*», propia de la relación económica (3). Profesión *econó-*

(1) Sintetizamos de lo ya expuesto por nosotros en *Constitución y Colegios Profesionales*, Madrid, 1984, cit. págs. 102 y ss.

(2) Usaremos en adelante la expresión de «profesión no sujeta», que resulta menos equívoca que la de «profesión libre», pues esta última podría ser entendida bien como profesión no sujeta, bien como profesión liberal, ya como ejercicio libre (no dependiente) de profesión sujeta. Preferimos, por otra parte, la expresión «profesión no sujeta» a la de «profesión no reglamentada» ya que ésta resultaría equívoca, dada la necesidad —según veremos— de su configuración por ley.

(3) SINCLAIR GOODLAD. *Op. cit.*, pág. 7.

mica es aquella que, como dice SAVATIER, se desarrolla, no a través de un haz de relaciones personales, sino de relaciones de carácter económico, y en las que lo definitivo es la obligación de resultados (4).

Puede decirse que con la progresiva integración de las actividades profesionales —incluso las de las típicas profesiones liberales— en una relación de prestación por cuenta de organizaciones públicas o privadas y la creciente pérdida de significado de la obligación de medios ante una obligación de resultados en el marco de una actividad económico-productiva remunerada (aunque, de nuevo, empieza a abrirse con fuerza la hipótesis de una generalización en el futuro de las actividades por cuenta propia en el sector de los servicios) se han difuminado en gran parte las dos primeras distinciones. En todo caso, de la anterior tipología, la noción que especialmente nos interesa a los efectos del presente análisis es la de profesión sujeta.

En la mayoría de los sistemas jurídicos occidentales, la regimentación de las profesiones sujetas se articula, con una u otras variantes, a partir de tres elementos básicos, concomitantes o alternos. En primer lugar, existencia de un título de formación o de cualificación profesional, cualquiera que sea su naturaleza (acreditativo de una previa formación, reglada o no; acreditativo de la práctica profesional; acreditativo de la superación de exámenes o controles de acceso al «status» de profesional, etc.) y su virtualidad jurídica (mero valor académico certificante de la obtención de unos saberes, valor jurídico habilitante para aplicarlos profesionalmente, etc.) (5). En segundo lugar, la incorporación del profesional, con carácter obligatorio o no, a una organización o asociación profesional (de carácter jurídico público o de Derecho privado) o a un registro de profesionales. Por último, la existencia de una normativa aplicable al ejercicio profesional (más o menos genérica o detallada, más o menos generalizada para todas las profesiones o circunscrita a sólo algunas) con eventual delimitación de las actividades profesio-

(4) R. SAVATIER: «L'origine et le développement du droit des professions libérales», *Recueil Sirey*, 1953-54, pág. 45.

(5) En la práctica, este primer elemento —y salvo el caso de la «cualificación profesional» obtenida y reconocida a partir de la experiencia profesional— suele desdoblarse en la expedición de un diploma o título por la superación de un nivel de enseñanza que acredita la adquisición de la capacidad para ejercer un oficio o profesión particular o para proseguir estudios en el sistema formal de enseñanza, y, eventualmente, en la posterior superación de requisitos (en algún caso un examen) a los que se condiciona el acceso a la profesión y el derecho de ejercerla. Véase esta generalizada distinción en *Le rôle des diplômes de l'enseignement et la vie professionnelle*, OCDE, Paris, 1977, págs. 8 y 22.

nales que la caracterizan o, incluso, minuciosa especificación de sus atribuciones (6).

También en nuestro actual régimen de las profesiones se presentan, en general yuxtapuestos y muy reforzados en comparación con otros sistemas, estos tres elementos: necesidad de un previo título académico o profesional, exigencia de la incorporación del titulado al correspondiente colegio profesional y regulación del ejercicio profesional, cuando no de la propia definición del ámbito exclusivo y característico de cada profesión. Ello hace necesario que calibremos cuál de éstos sea el elemento sustancial definidor de una profesión como profesión sujeta o la peculiar imbricación de los mismos para que ésta se configure como tal. Para llegar a partir de tales datos a una categorización de cómo se institucionaliza el régimen de las profesiones en nuestro Ordenamiento, realizaremos un necesario proceso de inducción.

1. La profesión como realidad social

La profesión es, en principio, una realidad social y no un instituto jurídico. Esa realidad social es la que contempla el Diccionario de la Real Academia con la segunda acepción de la voz «profesión»: «empleo, facultad u oficio que cada uno tiene y ejerce públicamente». La identificación de la profesión con el empleo u oficio hace, sin embargo, que esta definición pueda resultar en exceso amplia. No es fácil, en todo caso, llegar a la definición de una realidad tan lábil como la profesional, y todavía menos cuando asistimos a un fenómeno de creciente profesionalización de las otrora meras ocupaciones productivas.

Desde la perspectiva sociológica, a partir de la cual se ha abordado frecuentemente el problema en el mundo anglosajón, la «profesión» se identifica con una ocupación definida por la exigencia de un alto nivel de conocimiento y por las peculiares características de los servicios prestados por el profesional, considerados tanto en la relación individual con el cliente como en su dimensión social. Estos rasgos se recogen, por ejemplo, en la definición de la *International Encyclopedia of Higher Education*: «Una ocupación que generalmente requiere una amplia formación y que está gobernada por su propio código moral o de conducta; ejemplo, la medicina, la farmacia, la abogacía» (7). También en la que en términos más descriptivos ofrece

(6) Este tríptico es convencional. Véase, por ejemplo, MUÑOZ MACHADO, *Op. cit.*, pág. 25.

(7) *The International Encyclopedia of Higher Education*, Jossey-Bass Publishers, London, 1978.

FREIDSON: «La ocupación organizada que a la vista de su especial competencia, así como la preocupación por su trabajo y los beneficios de éste para la sociedad, obtiene el derecho exclusivo de desarrollar una particular clase de trabajo, de controlar su práctica y el acceso al mismo y de la determinación y evaluación del modo en que el mismo se desarrolla» (8).

Los rasgos citados perfilan una noción estricta de «profesión» que, en intercambiabilidad conceptual muy típica del ámbito sajón, se identifica con la profesión liberal. Sin embargo, si con la actual extensión de la noción de profesión a toda actividad regular y socialmente funcional y, en general, a toda ocupación productiva, tanto la autonomía deontológica (residual y propia tan sólo de las típicas profesiones liberales) como la relación de confianza (que cede ante la obligación de resultados) pierden potencia definidora, y, por otra parte, si la autorreglamentación de la profesión propia del sistema sajón como la eventual reglamentación imperativa por el Estado del sistema continental, constituyen opciones de carácter jurídico, permanece, sin embargo, como un rasgo incuestionable de la profesión —desde luego en la acepción amplia con que en este momento la consideramos— la especial competencia. Señala SINCLAIR GOODLAD que la competencia técnica y el conocimiento de alta calidad es el elemento central de casi todas las definiciones de «profesión» o de «profesionalización» (9) y, efectivamente, la característica fundamental de la profesión está constituida por los saberes (intelectuales, científicos, tecnológicos o meramente técnicos producto de un aprendizaje a través de la práctica) que se aplican en su ejercicio y cuya posesión es la causa de que el profesional sea socialmente reconocido como tal. Es más, el acotamiento de la especificidad de los saberes que se aplican está en la base de la solidez de las profesiones ya existentes o en el surgimiento de otras nuevas.

En definitiva, la profesión queda conceptualmente delimitada por la realización regular y habitual de un conjunto de actividades que tienen en común la aplicación a la realidad de un característico núcleo integrado de saberes intelectuales y técnicos (entre estos saberes «técnicos» se incluye el dominio práctico de la realización de esas actividades) y que son socialmente caracterizadas y reconocidas precisamente por los vínculos de coherencia que su realización establece con dicho núcleo de saberes con preferencia sobre otro núcleo distinto o de menor especificidad.

La posesión de ese núcleo integrado de saberes puede estar, o no, refrendada institucionalmente. Cuando lo está, la acreditación de la *forma-*

(8) Cit. por SINCLAIR GOODLAD: *Op. cit.*, pág. 7.

(9) *Op. cit.*, pág. 7.

ción en los saberes (mediante, por ejemplo, los diplomas o títulos correspondientes) o de *la específica posesión de los mismos* (mediante el certificado de la oportuna cualificación profesional), o de ambas circunstancias, puede: a) constituir una mera declaración ante la sociedad de la constancia de esa formación o cualificación, sin otro efecto; b) tener efectos habilitantes, «in genere», para el ejercicio profesional (habitual y público) de toda actividad que suponga una aplicación de los saberes que acreditan; o c) conllevar en sí misma, o mediante el concurso de requisitos añadidos, efectos constitutivos de un estatuto jurídico, el de la profesión, del que se predicen con carácter específico y exclusivo un conjunto de actividades de aplicación de los saberes acreditados. Como se aprecia, el distinto alcance jurídico que se reconozca a la posesión del núcleo de saberes profesionales suele verse correspondido con una menor o mayor laxitud o reglamentación institucional del vínculo existente entre la posesión de tales saberes y su aplicación en la vida social.

Pues bien, cuando la profesión es sólo una *realidad social*, su específico *núcleo de saberes* no está sometido a refrendo o *control jurídico público* de ningún tipo y, asimismo, *el vínculo* de coherencia de las actividades profesionales con dicho núcleo de saberes se efectúa no por la norma, sino mediante una *libre atribución* por *convención social*. En este supuesto, aunque el ejercicio de la profesión, en tanto que realidad social y económica, puede tener efectos jurídicos (por ejemplo, de naturaleza patrimonial) y estar sometido a un régimen jurídico, sea el negocial del Derecho privado o incluso el del Derecho público (que puede condicionar dicho ejercicio a algunas intervenciones administrativas) la profesión, como tal, no es objeto en sí misma de una configuración o definición jurídico positiva que se superponga o cubra a esa noción socioeconómica.

Aunque la reserva de ley establecida por el artículo 36 de la Constitución para la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas abre, como veremos, un nuevo debate al respecto, no ha sido ésta la fórmula característica de nuestro Ordenamiento, donde ha constituido regla general hasta el momento la existencia de una intervención jurídico-pública que deja en marginal, «prima facie», la pura realidad socioeconómica de la profesión. Dado el tradicional efecto habilitante para el acceso a las profesiones y a su ejercicio que han tenido en nuestro país los títulos universitarios, de los tres supuestos antes comentados, son predominantes (en un equilibrio institucional no fácil de discernir y que posteriormente intentaremos clarificar) el b) y el c), mientras que el a) se circunscribe al caso de profesiones emergentes o marginales en el sistema. Por lo demás, este tipo de profesiones, en cuanto obtenían un cierto grado de aceptación social, han solido ser pronto

objeto de intervención mediante la técnica del título académico o profesional y la reconducción de las condiciones de formación al ámbito de la enseñanza formal (la experiencia demuestra que en esa solución han coincidido frecuentemente la Administración Pública y los nuevos profesionales que, así, lograban ver refrendado su «status»).

2. La configuración jurídica de las profesiones

La profesión puede, obviamente, ser objeto de regulación jurídica. Ciertamente, el grado de intensidad de esa regulación es variable; pero no es menos cierto que por un fenómeno de reglamentación o «sujeción» de la misma, e incluso mediante su creación «ope legis», el Derecho puede construir, sobre la base de la realidad social de la profesión, una configuración jurídica de la misma que incluso puede «independizarse» de ese substrato para tener su propia entidad y efectos.

La configuración jurídica de una profesión tiene lugar, en sentido estricto, cuando la correlación entre las *actividades* que la identifican y el correspondiente *núcleo de saberes* no se basa tan sólo en la convención social, sino en una construcción jurídica. Es el Ordenamiento el que, entonces, organiza ese vínculo de forma expresa, exigiendo para el acceso a la profesión y a su ejercicio la posesión de un núcleo de saberes acreditado (y, eventualmente, otros requisitos añadidos) y, en su caso, reconociendo a la profesión un campo de actividad característico.

Ahora bien, entre el supuesto de la profesión como simple realidad social y el de su configuración jurídica estricta pueden situarse distintas hipótesis intermedias, dependiendo éstas de cuáles sean los sistemas de organización de dicho vínculo. Estos sistemas, en suma, las formas de organización jurídica de la profesión pueden ser diversos según el grado de integridad con que la misma (es decir, núcleo de saberes/nexo/actividades) se establezca jurídicamente. Podemos sintetizarlos en dos:

2.1. Sistema abierto

Se caracteriza un tal sistema porque el Ordenamiento *no configura específicamente* la profesión, en el sentido de que *no establece actividades jurídicamente vinculadas a un título de formación o de cualificación profesional*. En este supuesto, todo lo más, el Ordenamiento se limita a la *regulación* de la obtención de los títulos acreditativos de la posesión de un núcleo de

saberes y, sobre todo, a la *del uso de los mismos* (y de la denominación profesional correspondiente) *por los interesados*.

Lo significativo en este supuesto es la inexistencia de actividades coercitivamente reservadas a quienes poseen un título de formación-cualificación profesional, y, consecuentemente, la existencia de mayor libertad profesional. Diríamos que no existe delimitación jurídica de la profesión sujeta, sino reglamentación indirecta del ejercicio profesional a través de la protección legal del uso del título, sea académico, sea profesional (y de su denominación característica) que quedan reservados a las personas que legítimamente lo poseen o están autorizadas. El Ordenamiento se limita, así, a garantizar la libre y mutable vinculación social de las actividades profesionales a los saberes ofrecidos por sus poseedores, reforzando ese mecanismo social de confianza con la citada regulación del uso de los distintos títulos acreditativos de los saberes o cualificaciones y de sus denominaciones.

El núcleo de saberes puede estar sometido a control jurídico (control que presenta distintas variantes en los sistemas comparados: directrices centrales para la formación conducente al título, planes obligatorios, aprobación oficial de los distintos planes, examen de Estado tras la formación, incorporación o examen ante las asociaciones profesionales, etc.) y a *un refrendo oficial* de que el mismo se posee a través de la expedición del correspondiente *título, cuyo uso queda reglamentado*. Sin embargo, sea que el Ordenamiento se limite a garantizar el uso legítimo de la denominación del título, sea que incluso establezca una habilitación genérica para el ejercicio profesional por quienes lo posean, la proyección de la habilitación profesional que otorga el mismo, es decir, las *concretas actividades* de desarrollo aplicativo del núcleo de saberes vinculadas al título, no están *establecidas legalmente*, sino que son *todavía producto de una atribución social* basada en la libertad y, ciertamente también, en la coherencia objetiva de dicho vínculo.

2.2. *Sistema cerrado*

En el nivel de mayor intensidad de sujeción de la profesión, las actividades en que se expresa o, por una abstracción legal unitaria de las mismas, dicha «profesión» queda sometida a normas jurídicas imperativas de las que recibe su configuración como instituto jurídico. La ley, al reglamentar las actividades profesionales, sanciona jurídicamente la existencia de una profesión. La función de esta ley puede incluso ser plenamente configuradora de

la profesión como instituto jurídico y no sólo el reconocimiento de su realidad y características socioeconómicas, surgiendo la profesión «ex novo» con su creación legal. Es el caso, por ejemplo, de la profesión de odontólogo, creada en nuestro país por la Ley 10/1986, de 17 de marzo y, como tal, formalmente inexistente en ese momento, aunque las actividades que la definen existieran ya como propias del médico y/o del médico estomatólogo. La creación de la profesión de odontólogo no ha supuesto la desaparición de las dos anteriores profesiones, sino la organización de un nuevo vínculo entre funciones profesionales y formación, y la consiguiente aparición de una nueva profesión. Se demuestra, así, ese específico efecto configurador de la ley frente a la profesión entendida como previa realidad social. Es esa potencia normativa la que explica, también, el peculiar perfil que los distintos Ordenamientos pueden dar a una misma realidad profesional. Por ejemplo, en algunos países europeos existe en algún caso más de un título profesional reconocido para una misma profesión (así, la de ingeniero en la República Federal alemana) y, viceversa, en otros, distintas profesiones para el ámbito atribuido a una sola en nuestro Ordenamiento (así, las de *Bar-ri-ster* y *Sollicitor* en el Reino Unido). Ello no quiere decir, claro está, que se trate de una construcción legal en el vacío, pues dada la existencia previa de la realidad social de la profesión o su inmediata vigencia social tras la creación legal de la misma, toda configuración jurídica de la profesión tiene un necesario referente social.

En este supuesto de sistema cerrado, la ley suele condicionar el acceso a las actividades profesionales y su ejercicio al cumplimiento de determinados requisitos. El primero y básico suele ser el título o títulos acreditativos del núcleo de saberes, aunque ello no supone necesariamente, en principio, la identificación del título de formación o título académico y la cualificación profesional (de hecho, la denominación de la profesión o de la cualificación profesional puede o no coincidir con la de los títulos de formación). En todo caso, lo característico en este supuesto es que el *vínculo* entre las *actividades* y el *núcleo de saberes*, *aquí es ya establecido por la propia ley*. Esta delimita de modo más o menos expreso o abstracto, según los casos, los *campos de actividad característicos y/o exclusivos* vinculados al *título o títulos*.

La configuración de la profesión como instituto jurídico, que estrictamente se produce sólo en este segundo supuesto de sistema cerrado, constituye la técnica más estricta para la reglamentación de las profesiones, siendo utilizada en los sistemas comparados —junto a otras técnicas abiertas como es la protección del uso del título— en tanto que instrumento general de carácter restringido para la regulación de las llamadas «profesiones de interés público» o «profesiones reglamentadas».

3. **Técnicas de nuestro Ordenamiento en la configuración de las profesiones sujetas**

Como se desprende de lo hasta ahora expuesto, la configuración de las profesiones tituladas está ligada a las diversas técnicas posibles de conexión entre el valor asignado por el Ordenamiento a un título de formación o cualificación profesional y el ejercicio de actividades profesionales, así como a la delimitación jurídica que, en su caso, se efectúe de estas últimas. Sobre esta base, el diploma o título de formación, que en sí mismo constituye, en principio, una mera declaración de constancia de la formación o cualificación obtenida, puede tener efectos jurídicos distintos según sea la técnica utilizada por el Ordenamiento para reglamentar (o no reglamentar) la profesión de que se trate. En el caso de las profesiones no sujetas, la profesión se configura en términos de pura libertad social y el título de formación no adquiere efectos jurídicos añadidos a los de la pura constancia de lo acreditado. En el supuesto que hemos denominado de sistema abierto, el Ordenamiento respeta también, en general, la configuración social dada de las profesiones, limitándose a reglamentar el uso en exclusiva del título de que se trate por quienes legalmente lo poseen. Si se trata de profesiones sujetas en sistema cerrado, el Ordenamiento, por el contrario, reglamenta, además, las actividades características de la profesión determinando los títulos que dan acceso a su ejercicio.

En los sistemas comparados, el engarce jurídico entre los diplomas o títulos y las actividades profesionales es, en general, menos rígido de lo que hasta la fecha lo ha sido en España. Quizá ello sea debido a que sus instituciones de enseñanza postsecundaria o universitaria no incorporan como función intrínseca (indistinguible en la práctica de la función formativa) la de habilitar para el ejercicio de las profesiones, sino que ésta ha permanecido radicada en otras instituciones separadas (sea el Estado en cuanto tal, sean las organizaciones profesionales). Es el caso, por ejemplo, de las universidades anglosajonas, cuyos grados o diplomas pueden ser puramente acreditativos de la formación recibida y, como tales, no habilitan «ex lege» y «per se» para el acceso a las profesiones y a su ejercicio, que está condicionado por requisitos extraeducativos —especialmente en el caso de las profesiones liberales— tales como la obtención de las «professional qualifications» o las «specialized accreditation» de las asociaciones profesionales y la incorporación a éstas (que suele quedar condicionada a un previo examen, o a la dispensa de éste si la formación se ajusta a las reglas profesionales establecidas por las mismas). En la Europa continental se produce una mayor integración de ambos elementos al asumir el Estado responsabilidad más directa sobre las Universidades y demás instituciones de educa-

ción superior. Sin embargo, también aquí se distingue, con mayor nitidez que en España, entre la función formativa (y el título que la acredita) y la función habilitante en lo profesional de dicha formación y título. En Alemania o Italia, por ejemplo, los títulos de formación obtenidos precisan como requisito añadido para la habilitación profesional, la superación de un ulterior examen profesional ante el Estado, e incluso en Francia —país cuyo sistema de enseñanza superior se construyó históricamente al servicio de las profesiones—, la habilitación para el ejercicio de la abogacía, por ejemplo, requiere la superación de un examen ante la organización profesional una vez obtenido el diploma académico, y una profesión tan valorada socialmente dado el carácter selectivo y el prestigio de la enseñanza conducente al título de formación como es la de ingeniero, no constituye estrictamente una profesión reglamentada.

Por el contrario, nuestro Ordenamiento ha seguido tradicionalmente un criterio general de reglamentación de las profesiones y de vinculación estrecha entre el título universitario y una correspondiente profesión. Aunque con la Ley General de Educación de 1970 se produce un interesante cambio de concepción en el ordenamiento universitario (10), la formación superior se ha orientado tradicionalmente en nuestro sistema, casi de modo exclusivo, a proporcionar las capacidades necesarias para las distintas profesiones y la obtención del título bastaba y autorizaba para la incorporación a la profesión de que se tratara, conceptuándose aquél, sin más, como título profesional habilitante a ese efecto. El criterio reglamentista se ha manifestado también, por lo demás, en una generalizada regulación legal de la actividad profesional efectuada ya de modo expreso (con una minuciosa descripción de atribuciones profesionales en algún caso), ya de modo abstracto a través de los ordenamientos específicos derivados de la creación de colegios profesionales homónimos de cada uno de los títulos universitarios existentes.

En todo caso, dicha regulación legal, que por lo expuesto respondería al que hemos denominado sistema cerrado de configuración de las profesiones, se produce en el Ordenamiento hoy vigente a través de varias vías (11).

a) *Configuración expresa.* Una misma ley define la profesión y establece el título o títulos que refrendan el correspondiente núcleo de saberes que dan acceso a la misma, así como el campo de actividades predicadas de la

(10) Analizamos la cuestión en *La Universidad española: Claves de definición y régimen institucional*, cit.

(11) Posteriormente analizaremos con detalle cómo se definen en nuestro Derecho vigente las diferentes profesiones tituladas, considerando las previsiones de su correspondiente Ordenamiento específico.

profesión de que se trate. Técnica utilizada, en general, escasa y sólo recientemente (tras la vigencia de la Constitución), es el caso, por ejemplo, de la citada Ley de 17 de marzo de 1985 sobre odontólogos y otros profesionales relacionados con la salud dental, de la Ley de Atribuciones Profesionales de los Ingenieros y Arquitectos Técnicos, de 1 de abril de 1986, o de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1 de julio de 1985, en el caso de las profesiones de abogado y procurador.

b) *Configuración incompleta*. El Ordenamiento define la profesión, estableciendo su denominación o reconociendo la que la profesión recibe socialmente; pero sólo fragmentariamente, en normas dispersas, se refiere al título y a las actividades atribuidas; quizá porque estos aspectos que quedan en blanco se colman por otras disposiciones (generalmente, y salvo excepciones, de rango inferior a la ley). Es éste el supuesto de algunas leyes sectoriales como la Ley General de Sanidad de 1986, en el caso de la profesión médica, o el de las disposiciones de rango reglamentario reguladoras de las atribuciones de determinadas profesiones que posteriormente analizaremos.

c) *Configuración indirecta*. Puede denominarse así la configuración jurídica de la profesión que se produce como consecuencia de las normas de creación o reguladoras del colegio profesional correspondiente, o de las dictadas por éste mismo. En este supuesto, la ley de creación del colegio profesional lo establece como agrupación de quienes poseen un *título*, precisamente como organización *de la profesión*, sacralizando así como *campo de actividades abstracto* y sin distinguos, mediante un vínculo lógico no expreso, todas las aplicaciones del núcleo de saberes del título (que queda identificado con la profesión). Es éste el caso, por ejemplo, de la profesión de psicólogo: la aparición del título de licenciado en Psicología da lugar, con la creación del correspondiente colegio profesional, a la configuración jurídica de la profesión de psicólogo, sobre la base de aquel título y con un marco global de actividades exclusivas definidas en abstracto —por reconducción al saber psicológico— protegible por la ley (12). Por esta última vía se ha venido produciendo en nuestro Ordenamiento la configuración jurídica de distintas profesiones (13).

(12) La ley otorga así al Colegio (y a los colegiados) el derecho de exigir la prueba de la licitud de toda actividad limitrofe realizada por un titulado no colegiado. No se trata aquí tan sólo de la protección y reserva del uso de una denominación profesional por quienes poseen el título de que se trate, sino de una reserva de actividad protegida penalmente con el tipo del intrusismo.

(13) En esta fórmula podrían incluirse las profesiones de biólogo, físico, geólogo, veterinario, psicólogo, asistente social, «doctores y licenciados», etcétera.

II. BASES CONSTITUCIONALES DEL REGIMEN DE LAS PROFESIONES TITULADAS

Cuatro previsiones fundamentales sobre el régimen de las profesiones se recogen en nuestra Constitución: el derecho a la libre elección de profesión (art. 35.1); la reserva de ley para toda posible regulación del ejercicio de las profesiones tituladas (art. 36); la atribución al Estado de la regulación de los títulos académicos y profesionales (art. 149.1.30.ª); y la referencia a las peculiaridades del régimen jurídico de los colegios profesionales como un tipo de organización vinculada a las profesiones tituladas (art. 36, asimismo) (14).

Las dos primeras previsiones resultan de especial interés porque nos dan la pauta constitucional del régimen sustantivo de las profesiones en nuestro Derecho.

El artículo 35.1 establece: «Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el *derecho* al trabajo, a la libre elección de profesión y oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón del sexo».

El artículo 36 determina: «La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los colegios profesionales y el *ejercicio de las profesiones tituladas*. La estructura interna y el funcionamiento de los colegios deberán ser democráticos».

Revelan estos textos un cierto paralelismo con el artículo 12,1 de la Ley Fundamental de Bonn («Todo alemán tiene el derecho a elegir libremente su profesión. El ejercicio de la profesión podrá ser regulado por la ley o en virtud de una ley»), lo que ha servido para que una parte de nuestra doctrina considere la jurisprudencia constitucional alemana en esta materia como un referente oportuno de la interpretación de nuestro texto fundamental (15). Sin embargo, nuestra Constitución, a diferencia de la alemana que engarza

(14) Otras referencias de menor interés en este momento se recogen en los artículos 26, 4,2, 52 y 13.2 de la CE.

(15) MUÑOZ MACHADO y otros: Cit., pág. 116.

en un mismo precepto, por tanto en una misma unidad de apreciación, ambos aspectos (la libertad de elección de profesión y el ejercicio de la misma) los contempla en artículos separados y, además, en contextos diferentes. El artículo 36 concretamente limita su referencia a las profesiones tituladas. Por otra parte, si el tenor literal del artículo 12,1 de la Ley Fundamental de Bonn («el ejercicio de la profesión *podrá* ser regulado por ley o en virtud de la ley») refleja un propósito habilitante de toda intervención legal sobre un campo que, siendo secuencia natural de la libre elección y que textualmente se liga a esa libertad, parece presumirse exento, el artículo 36 de nuestra Constitución («la ley *regulará* el ejercicio de las profesiones tituladas») no evidencia tan claramente ese propósito. Literalmente, este precepto lo mismo podría entrañar que las profesiones tituladas constituyen en principio un campo exento de la intervención pública, por lo que la previsión expresa de la regulación de su ejercicio a través de la ley no buscaría sino reforzar esa exención (sometiendo por ello toda intervención pública sobre ese campo a la garantía de la reserva de ley), como, igualmente, sentar el criterio de la *necesaria regulación legal* previa de toda *profesión titulada*. Posteriormente llegaremos a una conclusión a este respecto.

En todo caso, desde una perspectiva sistemática, en las previsiones de nuestra Constitución debe distinguirse, en paralelo con sus artículos 35.1 y 36, entre: 1.º) el *derecho a la libre elección de profesión* y 2.º) el *régimen de las profesiones, y entre ellas las profesiones tituladas*.

1. **El derecho a la libre elección de profesión**

El artículo 35.1 de la CE incluye la libre elección de profesión u oficio en el contexto del derecho al trabajo, en tanto que dos variantes de éste que, siguiendo el distingo de HUSSON y LATREILLE entre *profession* y *métier*, podrían definirse, la primera, por su carácter intelectual y más autónomo, y la segunda, por su carácter instrumental en tanto que actividad técnica (16). Reconoce, pues, dicho precepto el derecho a la libre elección de profesión como un derecho que completa o especifica el derecho al trabajo, garantizando que el mismo lleve implícita la libertad de elección de las fórmulas en que socialmente se concreta la realización del trabajo.

(16) Vid. HUSSON, L.: «Les activités professionnelles et le Droit», *Archives de Philosophie du Droit, Recueil Sirey*, 1953-54, págs. 1-45; LATREILLE, G.: «Métier et profession: réflexions sur quelques nomenclatures et classements», *Revue de Sociologie du Travail*, octubre-diciembre, 1971, pág. 386. Algunas consideraciones al respecto hemos hecho, más «in extenso», en *Constitución y Colegios Profesionales*, Madrid, 1984, págs. 97-101.

Se trata de un *reconocimiento expreso* que resulta corolario y refuerzo de otros derechos también reconocidos en la Constitución: el principio de igualdad (art. 14), el del libre desarrollo de la personalidad (art. 10) y, como hemos dicho, del propio derecho al trabajo (art. 35.1) al que explicita. Constituye, dado ese reconocimiento expreso, un *derecho incondicionado* en lo que se refiere a lo que venimos llamando la profesión como realidad social, y un derecho sometido por imperativo de la propia Constitución a ciertos caracteres de configuración, que posteriormente analizaremos, cuando se trata de la profesión titulada. Ese carácter incondicionado del derecho a la libre elección de profesión impide, a nuestro juicio, toda decisión pública de carácter imperativo que pudiera en términos jurídicos primar, para el acceso a ciertas profesiones, a determinadas personas o grupos de personas, ya directamente, ya indirectamente (por ejemplo, primas o cupos para determinadas personas en función de un supuesto criterio tuitivo, o de carácter geográfico-regional, como la residencia, la vecindad, la lengua, etc.), toda vez que con ello se transgrediría el principio de igualdad reconocido en el artículo 14 de la CE. Impide, también, en mi opinión, la determinación imperativa por parte de los poderes públicos de un número de profesionales preestablecido. Por más que los desequilibrios en la demografía profesional puedan ser notorios o negativos, la Constitución, estimo, no permite esta posibilidad; de manera que «la política orientada al pleno empleo y la de formación y readaptación profesionales» cuya realización según el artículo 40 de la CE es obligada para los poderes públicos, entiendo no podría ser instrumentada mediante una planificación que prefijara taxativamente el número de profesionales.

Aunque el derecho a la libre elección de profesión reconocido en el artículo 35.1 de la CE es, en principio, como decimos, un derecho incondicionado, en el caso de las *profesiones tituladas* (concepto que se recoge, a continuación, en el artículo 36 de la CE), el ejercicio del derecho a la libre elección de profesión pasa necesariamente de modo intrínseco por el cumplimiento de los requisitos que el Ordenamiento establezca para la obtención, expedición u homologación del correspondiente título, eventualidad ésta constitucionalmente reconocida por el artículo 149.1.30.ª de la CE. Es así porque el título es un instrumento a través del cual se articula, para la sociedad y los ciudadanos —en responsabilidad atribuida al Estado por el citado artículo 149.1.30.ª de la CE—, la garantía de la posesión de un característico núcleo de saberes. Cuando la acreditación formal de tales saberes es considerada por la ley como condición indispensable para el ejercicio de actividades profesionales, nos encontramos ante la profesión titulada. Pues bien, también bajo esta nueva perspectiva, se mantendría el derecho a la libre elección de profesión, si bien transmutado en derecho a la

adquisición de los saberes exigidos por el Ordenamiento para la obtención o la homologación del título correspondiente. Bajo esta perspectiva, este derecho se enlaza, en definitiva, con el derecho al estudio, también reconocido en la Constitución (art. 27.1), y cuya garantía, en términos acordes con el principio de igualdad, refrendan sus artículos 27.5 y 149.1.1.^a. Consecuentemente, el reconocimiento constitucional de este derecho impediría de nuevo desde esta apreciación, toda estratificación o limitación coercitiva —de naturaleza pública, corporativa o universitaria— que directa o indirectamente estableciera un número predeterminado de candidatos para la obtención de las diferentes titulaciones sobre la base de criterios limitativos del libre acceso a las profesiones. Entiendo, desde luego, que no se ajustaría a la Constitución la limitación del acceso a los estudios superiores basada exclusivamente en una planificación del número de profesionales o en otros criterios contrarios al derecho a la adquisición de los saberes que conducen a la obtención de los títulos o a su homologación. Precisamente porque «la programación de la enseñanza», que el artículo 27.5 de la CE atribuye a los poderes públicos, está en este precepto subordinada al derecho de todos a la educación, al que sirve y respecto del cual se configura como técnica instrumental, y no viceversa (17).

En suma, desde la perspectiva del acceso a las profesiones tituladas, la libertad de elección de profesión incluida en el artículo 35.1 de la CE se concatena con el derecho a la educación reconocido en el artículo 27.1 de la misma, en los términos de igualdad que sancionan sus artículos 14 y 149.1.1.^a. Como aplicación de esta previsión constitucional, y para el caso de los títulos universitarios, la Ley 13/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU), consagra el derecho de todos los españoles a estudiar en la Universidad de su elección, sin más limitaciones que el cumplimiento de los requisitos necesarios para el acceso a la Universidad que se establezcan por ley (art. 25 LRU) y la derivada de la capacidad de los centros universitarios (art. 26.2 LRU). Según dispone el artículo 25 de la LRU, el estudio en la Universidad de su elección (en la Universidad globalmente considerada) es un derecho de todos los españoles sólo condicionado por el cumplimiento de los requisitos necesarios para el acceso a la Universidad que establezca una ley de las Cortes Generales (hasta que no se promulgue

(17) «El derecho de todos a la educación... incorpora así, sin duda, junto a su contenido primario de derecho de libertad, una dimensión prestacional en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tal derecho... *Al servicio de tal acción prestacional de los poderes públicos se hallan los instrumentos de planificación y promoción mencionado en el número 5 del mismo precepto...*», S. del TC 86/85, de 10 de julio de 1985 («BOE», núm. 194, de 14 de agosto de 1985), FJ 3.

esta ley sigue en vigor la de 24 de julio de 1974 sobre pruebas de aptitud para acceso a la Universidad). De otra parte, la libre elección de estudios o centro universitario («el acceso a los centros universitarios y a sus diversos ciclos de enseñanza», dice el artículo 26.2 LRU) sólo estará condicionado, para quienes cumplan los citados requisitos académicos, *por la capacidad de tales centros* (18). Cuando ésta sea insuficiente para la demanda, la selección de los aspirantes se efectuará, según establece el artículo 26.1 LRU, de acuerdo con los procedimientos que establezca el Gobierno (19), que obviamente deben respetar los principios de igualdad y de libre elección. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la propia LRU (art. 26.2) *obliga* a los poderes públicos a *adecuar dicha capacidad a la demanda social* «mediante la realización de las correspondientes inversiones, teniendo en cuenta el gasto público disponible, la planificación de las necesidades (expresión ésta incorrecta, digamos de paso, pues ciertamente las necesidades no se planifican, sino que se prevén) y la compensación de los desequilibrios territoriales».

De todo ello se desprende, a nuestro juicio, que los poderes públicos no podrían limitar el acceso a determinadas profesiones, ni el número potencial de profesionales titulados, restringiendo el acceso a los centros por debajo de su capacidad real de admisión; es más, tienen la obligación de adecuar dicha capacidad a la demanda. Bien es cierto que no es una obligación incondicionada, sino sometida a una opción política («desarrollarán en el marco de la programación general de la enseñanza universitaria una política...», dice el artículo 26 LRU) que correlacione asignación de recursos y previsión de necesidades, entendidas éstas, a nuestro juicio, por referencia a la demanda de estudios y no tanto al número de titulados ya existentes. Tampoco podría limitarse, creemos, el libre acceso a las profesiones por la vía de la regulación de los requisitos necesarios para acceder a la Universi-

(18) El sistema previsto por la LRU es el de fijación por el Consejo de Universidades de unos módulos objetivos, a partir de los cuales cada Universidad determinará la capacidad de sus centros. Por lo demás, el Tribunal Constitucional ha confirmado la constitucionalidad de este sistema, si bien matizando que «su constitucionalidad requiere, para no incidir en la autonomía universitaria, que se fijen criterios suficientemente flexibles para que cada Universidad pueda determinar con libertad su propia capacidad de admisión» (S. de 27 de febrero de 1987, FJ 10 a).

Debe decirse, no obstante, que hasta la fecha el Consejo de Universidades no ha establecido dichos módulos de capacidad, rigiéndose el acceso por un sistema transitorio previsto en el Real Decreto de 9 de mayo de 1986, que exige la previa autorización por dicho Consejo de los límites de plazas que le propongan las Universidades para cada uno de sus centros.

(19) El R. D. 943/1986, de 9 de mayo («BOE» del 19), regula el procedimiento para el ingreso en los centros universitarios. Este Real Decreto 943/1986 ha sido parcialmente modificado por el 557/1988, de 3 de junio («BOE» del 7).

dad, pues más allá de los de naturaleza académica, que equilibren los principios de igualdad y aptitud de los aspirantes, sólo la capacidad de los centros que impartan los estudios correspondientes opera, según la LRU, como criterio que justifica la limitación de acceso a los estudios y la selección de los candidatos (y, en consecuencia e indirectamente, la libre elección de las profesiones tituladas) (20).

En el caso de los títulos de enseñanza superior no universitaria, podría en principio, «mutatis mutandis», repetirse lo mismo: la libertad de elección de profesión se convierte, si se poseen los requisitos legales correspondientes, en derecho de acceso a las formaciones que conducen a los distintos títulos, y tampoco podría establecerse en principio fórmula imperativa alguna de limitación apriorística del número de profesionales. Conviene, por ello, que nos refiramos a algunos títulos de este tipo, que, por otra parte, podrían constituir uno de los escasos ejemplos de títulos profesionales puros existentes en nuestro sistema: los títulos de especialización profesional de postgrado médica, farmacéutica y de enfermería (21).

Aunque estos títulos confieren derechos característicos (el de utilizar, de modo expreso, la denominación, por ejemplo, de médico especialista en la especialidad de que se trate y el derecho exclusivo al ejercicio profesional en puestos de trabajo públicos o privados con tal denominación), ello no supone creación de una profesión distinta de la profesión matriz. Por ejemplo, la especialidad médica de cirugía torácica o de neurología, no constituye una profesión distinta de la de médico y, salvo los citados efectos característicos, el médico no especialista puede ejercer legalmente todos los campos de las especialidades médicas (22). Pues bien, la obtención del título de especialista médico exige la previa formación como MIR (23), y siendo ésta de carácter básicamente hospitalario, en centros públicos y puestos de trabajo con plena responsabilidad profesional (así lo prescriben, por otra parte, como veremos, las Directivas de la CEE), los puestos formativos son necesariamente limitados. Es una limitación más física que jurídica,

(20) La articulación por la vía del acceso a la Universidad, de controles maltusianos sobre la demografía profesional quizá pudiera ser interpretado, a los efectos del artículo 53.1 de la CE, como un desconocimiento del contenido esencial de derecho de libre elección de profesión del artículo 35.1 CE.

(21) Reguladas, respectivamente, por el R.D. 127/1984, de 11 de enero («BOE» del 31); R. D. 2708/1982, de 15 de octubre («BOE» del 30), y R. D. 992/1987, de 3 de julio («BOE» del 1 de agosto).

(22) Véase artículo 1.º del R. D. 127/1984, de 11 de enero.

(23) Médico interno residente. Así se denominan las plazas de formación en especialidades médicas hospitalarias que conducen a la obtención del correspondiente título de especialista.

y por tanto incuestionable siempre que indirectamente no instrumente un maltusianismo profesional. Resulta un tanto sorprendente, sin embargo, que el R. D. 127/1984, de 11 de enero, regulador de la obtención del título de médico especialista, y como transacción no bien resuelta ante el problema, opte por la solución de permitir la obtención del título fuera de la formación reglada, mediante una prueba de conocimientos, estableciendo, sin embargo, un límite para la obtención del título por esa vía cifrado en el 5 % del total de plazas de formación reglada convocadas cada año (24). Esta y algunas otras previsiones (25) revelan un cierto objetivo controlador del número de profesionales, que, a nuestro juicio, plantean algunos problemas en relación con las previsiones constitucionales que reconocen el derecho a la libre elección de profesión (26).

En todo caso, la cuestión reviste cierta complejidad. Como veremos más adelante, en el Ordenamiento de la Comunidad Económica Europea que, incorporado ya a nuestro Ordenamiento, regula la formación médica especializada, se incluye la Directiva 86/457/CEE, de 15 de septiembre de 1986 («JOCE» del 19), relativa a una formación específica en Medicina General. Se demuestra así la dificultad de que, en la práctica, pueda haber ejercicio de la profesión de médico si no se realiza en uno de sus campos especializados y al amparo de un título de especialista (incluso en el hasta ahora residuo no especializado de la Medicina General). De aquí a concluir que no hay ya

(24) Disposición Transitoria Cuarta, 5: «El número de títulos expedidos anualmente de acuerdo con este artículo no superará el 5 por 100 del total del número de plazas que se hayan establecido en la convocatoria anual correspondiente. La distribución de este número en relación a las distintas especialidades se establecerá cada año por la Comisión Interministerial creada por el artículo 5.º de este Real Decreto».

(25) Por ejemplo, en su artículo 5.º 6, admite la posibilidad de que existiendo plazas docentes acreditadas, éstas no se dotaran económicamente, no sólo por limitaciones presupuestarias, sino también «por criterios de planificación».

(26) Desde otra óptica y dado que el efecto característico del título de médico especialista, el derecho exclusivo al ejercicio profesional en puestos de trabajo de este carácter, supone una limitación del acceso al ejercicio profesional hospitalario para los médicos que no poseen el correspondiente título de especialista, y si tenemos en cuenta que la especialidad médica no constituye una profesión distinta de la matriz de médico, ese efecto se configura como verdadera regulación del ejercicio profesional. Establecida, como lo está, por el R. D. 127/1984, podría no ajustarse, por tanto, al principio de reserva legal consagrado en el artículo 36 de la Constitución para la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas. En todo caso, la inclusión de una previsión de reforma de este texto en la Ley General de Sanidad de 25 de abril de 1986 («BOE» del 29), podría eventualmente subsanar este problema. Su Disposición Final Primera prevé que el Gobierno, en el plazo de dieciocho meses a partir de la publicación de la ley, regularizará, aclarará y armonizará la Ley de 20 de julio de 1955; el R. D. 2015/1978, de 15 de julio; el R. D. 3303/1978, de 29 de diciembre, sobre especialidades médicas, y el R. D. 127/1984, de 11 de enero, por el que se regula la formación médica especializada y la obtención del título de médico especialista.

profesión de médico, sino distintas profesiones de especialista en Medicina, no hay más que un paso, y, desde luego, son los propios Ordenamientos (el interno español y el comunitario) los que están tomando ese derrotero.

2. **La libertad profesional y la configuración de la profesión titulada**

2.1. *Planteamiento*

A diferencia del derecho a la libre elección de profesión, que es expresamente reconocido por el artículo 35.1 de la Constitución, el ejercicio de las profesiones es objeto de sólo una mera referencia en la Constitución: la previsión de su artículo 36 de que «la ley regulará el ejercicio de las profesiones tituladas». La cuestión del ámbito protegido por la Constitución en esta materia se plantea, pues, en términos distintos a los de la libertad de elección de profesión, con toda la complejidad que se deriva de estos interrogantes: ¿existe un derecho constitucionalmente garantizado a la libertad en el ejercicio de las profesiones?, ¿se deriva del derecho a la libre elección de profesión, reconocido en el artículo 35.1 de la CE, un derecho constitucionalmente protegido al libre ejercicio de las profesiones?, ¿cuáles son el alcance y los límites de la regulación reservada a la ley por el artículo 36 de la CE cuando de las profesiones tituladas se trata?, ¿en este caso, se trata de una reserva de ley atribuida en exclusiva a la potestad legislativa del Estado?, etc.

En principio, la Constitución no incluye explícitamente el reconocimiento de una libertad pública o derecho al libre ejercicio de la profesión, pues no hay precepto alguno de la misma que textualmente lo consagre como tal. La única referencia al ejercicio de las profesiones que incluye la ley fundamental, la de su artículo 36, se efectúa, no a la «profesión», sino a la «profesión titulada», y, además, esa referencia, textualmente, más que el reconocimiento expreso de un derecho al libre ejercicio de las actividades profesionales, se produce como acotamiento de una reserva de ley específica sobre la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas.

Ahora bien, podría suceder que la Constitución reconociera de modo implícito esa libertad profesional, bien en el contexto del propio artículo 36, bien en otros preceptos distintos que, en su caso, pudieran erigirse en límites modalizadores de las normas reguladoras del ejercicio de las profesiones tituladas. A esta conclusión llega, por ejemplo, la ya citada doctrina que considera «el ejercicio profesional» al que se refiere el artículo 36 de la CE como uno de los derechos reconocidos en el Capítulo Segundo del

Título Primero de la Constitución, concluyendo que la libertad de ejercicio de la profesión es un «derecho constitucionalmente consagrado que vincula a todos los poderes públicos y es un precepto directamente aplicable» (27) y del que, consecuentemente, predica un contenido esencial inaccesible para el legislador (28). Estas conclusiones no son, sin embargo, meridianas en un campo que constitucionalmente presenta ambigüedades y ningún pronunciamiento expreso.

2.2. *La jurisprudencia constitucional*

El Tribunal Constitucional ha abordado la cuestión en dos sentencias que transcribimos en sus Fundamentos Jurídicos más significativos. Su interés, por lo demás, no se circunscribe a la identificación constitucional de esa supuesta libertad profesional, sino que, como veremos, dan pie para una teoría de la configuración de la profesión titulada en nuestro Ordenamiento.

La Sentencia 83/84, de 24 de julio de 1984 («BOE», núm. 203, de 24 de agosto), considera:

«Respuesta menos fácil tiene, en apariencia, el segundo de los mencionados interrogantes, pues si bien el tenor literal del artículo 53.1 CE, que se refiere a todos los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II, Título I, impone la reserva de ley y al legislador la obligación de respetar el contenido esencial de tales derechos y libertades, es evidente, de una parte, que no hay un "contenido esencial" constitucionalmente garantizado de cada

(27) Cfr. SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, LUCIANO PAREJO y ELOY RUYLOBA: *La libertad de ejercicio de la profesión y el problema de las atribuciones de los técnicos titulados*, Madrid, IEAL, 1983, pág. 125.

(28) Tras analizar la interpretación que sobre sus respectivos textos constitucionales ha efectuado la doctrina europea, particularmente la alemana y la suiza, así como la jurisprudencia constitucional alemana, subrayan estos autores la conexión existente en esos Ordenamientos entre el derecho a la profesión, la libertad de empresa y el derecho al libre desarrollo de la personalidad, así como que las regulaciones del ejercicio profesional «no pueden reducir el contenido del ejercicio de manera que la profesión pierda su propia esencia (el contenido y los límites de la actividad característica de la profesión, sus condiciones técnicas, personales y en su caso, económico-financieras conectadas a la misma), debiendo respetar su contenido esencial». Concluyen, en fin, que «el ejercicio profesional, que es el aspecto concreto a que se refiere el artículo 36, puede ser regulado, pero con los límites y condicionamientos ya expresados y que en el texto de nuestra Constitución tienen similares apoyos», remitiéndose, en definitiva, al «libre desarrollo de la personalidad» (art. 10 CE), la «libertad de empresa» (art. 38 CE) y el «deber y el derecho al trabajo» (art. 35.1 CE). *Ibidem*, págs. 115-121.

profesión, oficio o actividad empresarial concreta y, de otra, que las limitaciones que a la libertad de elección de profesión u oficio o a la libertad de empresa puedan existir, no resultan de ningún precepto específico, sino de una frondosa normativa integrada en la mayor parte de los casos por preceptos de rango infralegal, para cuya emanación no puede aducir la Administración otra habilitación que la que se encuentra en cláusulas generales, sólo indirectamente atinentes a la materia regulada y, desde luego, no garantes de contenido esencial alguno, la dificultad, como decimos, es, sin embargo, sólo aparente, pues el derecho que constitucionalmente se garantiza en el artículo 35.1 no es el derecho a desarrollar cualquier actividad, sino el de elegir libremente profesión u oficio, ni en el artículo 38 se reconoce el derecho a acometer cualquier empresa, sino sólo el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden. La regulación de las distintas profesiones, oficios o actividades empresariales en concreto, no es por tanto una regulación del ejercicio de los derechos constitucionalmente garantizados en los artículos 35.1 ó 38. No significa ello, en modo alguno, que las regulaciones limitativas queden entregadas al arbitrio de los reglamentos, pues el principio general de libertad que la CE (art. 1.1) consagra, autoriza a los ciudadanos a llevar a cabo todas aquellas actividades que la ley no prohíba o cuyo ejercicio no subordina a requisitos o condiciones determinadas y el principio de legalidad (arts. 9.3 y 103.1) impide que la Administración dicte normas sin la suficiente habilitación legal. En unos casos bastarán para ello las cláusulas generales, en otros, en cambio, las normas reguladoras o limitativas deberán tener, en cuanto tales, rango legal, pero ello no por exigencia de los artículos 35.1. y 38 CE, sino en razón de otros artículos de la CE que configuran reservas específicas de ley.

»Este es el caso, y con ello pasamos al último de los puntos antes señalados, *del ejercicio de las profesiones tituladas*, a las que se refiere el artículo 36 CE y *cuya simple existencia (esto es, el condicionamiento de determinadas actividades a la posesión de concretos títulos académicos, protegido incluso penalmente contra el intrusismo) es impensable sin la existencia de una ley que las discipline y regule su ejercicio.* Es claro que la regulación de estas profesiones, en virtud de este mandato legal, está expresamente reservada a la ley. También es claro, sin embargo, que dada la naturaleza del precepto, *esta reserva específica es bien distinta de la general que respecto de los derechos y libertades se contienen en el artículo 53.1 y que, en consecuencia, no puede oponerse aquí al legislador la necesidad de preservar ningún contenido esencial de derechos y libertades que en ese precepto no se proclaman y que la regulación del ejercicio profesional, en*

cuanto no choque con otros preceptos constitucionales, *puede ser hecha por el legislador en los términos que tenga por conveniente.*» (29).

Por su parte, la Sentencia 48/86, de 10 de abril de 1986 («BOE», núm. 102, de 29 de abril de 1986), concluye en su Fundamento Jurídico 1:

«Conviene, por ello, centrarse en la primera parte del artículo 36 de la Constitución que contiene fundamentalmente una reserva de ley en punto al establecimiento del régimen jurídico de los colegios profesionales y al ejercicio de las profesiones tituladas. *La garantía de las libertades y derechos de los ciudadanos consiste en que esta materia sea regulada por el legislador, que no encuentra, como es obvio, otros límites que los derivados del resto de los preceptos de la Constitución y, principalmente, de los derechos fundamentales.* Compete, pues, *al legislador*, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, *considerar cuándo existe una profesión, cuándo esta profesión debe dejar de ser enteramente libre para pasar a ser profesión titulada, esto es, profesión para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiéndose por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia.* Por ello, dentro de las coordenadas que anteriormente se han mencionado, puede el legislador crear nuevas profesiones y regular su ejercicio, teniendo en cuenta, como se ha dicho, que el ejercicio de una profesión titulada debe *inspirarse en el criterio del interés público y tener como límite el respeto del contenido esencial de la libertad profesional.*» (30).

No resulta fácil abstraer un pronunciamiento inequívoco de la jurisprudencia constitucional en esta materia, pues entre las dos sentencias anteriores existe una, al menos aparente, contradicción. Según la S. TC 83/84, que distingue, como es obligado hacer, entre el derecho a elegir libremente profesión y el de ejercer libremente actividades profesionales, resulta que si el primero está reconocido en el artículo 35.1 CE, el segundo no está constitucionalmente garantizado: ni por el artículo 35.1 (derecho a elegir libremente profesión u oficio), ni por el 38 (libertad de empresa), ni por el 36 (reserva de ley para la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas), precepto éste en el que, como dice el TC, «no se proclaman derechos ni libertades».

Conforme a esta Sentencia 83/84 del Tribunal Constitucional, no sólo no hay un contenido esencial constitucionalmente garantizado de cada profe-

(29) Los subrayados son nuestros.

(30) Los subrayados son nuestros.

sión, oficio o actividad profesional concreta, sino que el artículo 36 de la CE no proclama ningún derecho o libertad; y, consecuentemente, la regulación de las distintas profesiones no supone regulación de los derechos garantizados por los artículos 35.1 y 38 de la CE, ni tampoco de un hipotético derecho o libertad profesional reconocida en el artículo 36 de la CE, que este artículo no proclama. El fundamento del libre ejercicio de actividades profesionales, para la S. TC 83/84, no es otro que «el principio general de libertad que la Constitución (art. 1.º.1) consagra» y que «autoriza a los ciudadanos a llevar a cabo todas aquellas actividades que la ley no prohíba o cuyo ejercicio no subordine a requisitos o condiciones determinadas». Sucede, no obstante, que la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas queda sometida a una reserva de ley específica establecida en el artículo 36 de la CE y que es distinta de la prevista en el artículo 53.1 de la misma CE (precepto éste inaplicable a este campo, al no proclamar el citado artículo 36 ningún derecho o libertad). En consecuencia, pues, concluye la S. TC 83/84, el legislador, al amparo del artículo 36 de la CE, y en cuanto no choque con otros preceptos constitucionales, podría regular el ejercicio de las profesiones tituladas sin límite específico y, desde luego, sin el de un contenido esencial de derechos y libertades de carácter profesional, en los términos que tenga por conveniente. Es más, esta ley sería un «prius» de la profesión titulada, pues la simple existencia de ésta (condicionamiento de determinadas actividades a la posesión de títulos) es impensable sin esa ley que la discipline y regule su ejercicio.

La S. TC 48/86, sin embargo, establece algunos matices de eventual alcance sobre las anteriores conclusiones, al acotar expresamente (lo que no hacía la S. TC 83/84) algunos referentes obligados de la regulación legal de las profesiones tituladas. En primer término, los derivados del «resto de los preceptos constitucionales y, principalmente, de los derechos fundamentales»; en segundo lugar, lo que la Sentencia llama «coordenadas de la regulación», donde incluye la necesidad de que el legislador atienda a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, y que considere cuándo existe una profesión y cuándo debe dejar de ser enteramente libre para pasar a ser profesión titulada —«profesión para cuyo ejercicio se requieren títulos»—; en tercer lugar, que la regulación legal, inspirada en el criterio del interés público, debe tener como límite el respeto del contenido esencial de la libertad profesional.

Contrastando las consideraciones de las dos sentencias, resulta clara la necesidad de que la ley que haga uso de la reserva legal establecida en el artículo 36 de la Constitución, respete el resto de los preceptos de ésta y especialmente los derechos fundamentales. En ello hay coincidencia de ambas sentencias. No sucede así, sin embargo, en lo que se refiere a la

existencia de una libertad profesional protegida constitucionalmente. Si la Sentencia 83/84 concluye que es evidente que no hay un contenido esencial constitucionalmente garantizado de cada profesión y que el libre ejercicio de actividades profesionales no es sino una manifestación del principio general de libertad que la Constitución consagra en su artículo 1.º.1, sin que exista un límite específico para el legislador, la Sentencia 48/86, sin embargo, reconoce la existencia de un límite consistente en «el respeto del contenido esencial de la libertad profesional». Podría entenderse que la «libertad profesional» invocada por la Sentencia 48/86 no es sino una especificación de lo ya concluido por la Sentencia 83/84 (la libertad profesional es un desarrollo del principio general de libertad del artículo 1.º.1 CE). Sin embargo, la referencia que hace la Sentencia 48/86 a un «contenido esencial» (cfr. el artículo 53.1 de la CE) de la libertad profesional supone una inequívoca identificación de la misma con una de las libertades públicas reconocidas en el Título I de la Constitución. Ahora bien, esta última Sentencia ni especifica el precepto del Título I de la CE, donde esa libertad profesional se reconoce como libertad pública, ni mucho menos delimita el contenido esencial de la misma. Por ello, cabe preguntarse: ¿La Sentencia del Tribunal Constitucional 48/86, con la expresión «libertad profesional», se estará refiriendo a la libertad de elección de profesión reconocida en el artículo 35.1 de la CE?, ¿lo será al «ejercicio de las profesiones» que contextualiza el artículo 36 de la CE, tal y como afirma la doctrina que hemos citado? (31), ¿podríamos concluir que la Sentencia TC 48/86 localiza la libertad profesional, en tanto que libertad pública, en dicho artículo 36, y que su contenido esencial queda delimitado, como garantía institucional, por lo que la propia Sentencia denomina «coordenadas de la regulación»?

A partir de la interpretación ofrecida por la comentada jurisprudencia

(31) S. MUÑOZ MACHADO, L. PAREJO y E. RUYLOBA, dando por sentado que «el ejercicio profesional» es uno de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del Título Primero de la Constitución («los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del presente Título y uno de los cuales, como sabemos, es el ejercicio profesional», *op. cit.*, pág. 125) y teniendo en cuenta la referencia del artículo 53.1 de la Constitución al «contenido esencial» de dichos derechos y libertades, cuyo ejercicio sólo puede regularse por ley que en todo caso debe respetar dicho contenido esencial, entienden existe un «contenido esencial del derecho al ejercicio de la profesión». En la identificación de ese contenido esencial, estos autores, aplicando la construcción doctrinal alemana de la imagen profesional, concluyen está constituido por «aquellos elementos, competencias, funciones y tipos de desenvolvimiento social de una profesión sin los cuales la profesión no sería reconocible como tal o, como dice nuestro Tribunal Constitucional (en la S. del 8-4-81), que la someten a limitaciones que hacen el derecho impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección». *Ibidem*, págs. 125 y ss. Una misma apreciación respecto a la existencia de un contenido esencial del derecho al ejercicio de la profesión, mantiene M. BAENA: *La libre circulación*, cit., pág. 75.

constitucional, y tratando de superar la eventual contradicción existente entre ambas sentencias, ofrecemos, por nuestra parte, las siguientes consideraciones.

2.3. *El significado de la libertad profesional*

Desde la interpretación de los preceptos constitucionales y las consideraciones de las dos sentencias del TC citadas, entendemos que la libertad profesional que garantiza la Constitución consiste propiamente en lo que podríamos denominar *reserva social en la definición de las profesiones*; en suma, la libertad social para la configuración de las mismas. Así entendida, la libertad profesional es el corolario lógico y necesario del derecho al trabajo y del derecho a la libre elección de profesión y oficio reconocidos en el artículo 35.1 de la CE, como fórmulas sociales que identifican el ejercicio regular y habitual de actividades lícitas. Y es así porque, considerados en su dimensión colectiva, los derechos individuales a la libre elección de profesión no podrían por menos que dar lugar a una libertad social en la realización de tales actividades profesionales y, en suma, en la configuración de las profesiones. La libertad profesional quedaría, así pues, recogida explícitamente en el artículo 35.1 de la CE en lo que se refiere a la libre elección de profesión e implícitamente en su artículo 36 en lo que respecta al ejercicio de las mismas.

Ello no significa que, de principio, el ejercicio de determinadas actividades no pueda quedar prohibido o subordinado a requisitos o condiciones específicas, sino que este condicionamiento (que en todo caso deberá fundarse en la ley por el principio de legalidad —artículos 9.3 y 103.1 de la Constitución— y respetar los derechos fundamentales, así como las demás previsiones constitucionales) no podría consistir en una conformación o configuración intrínseca de origen legal de las profesiones que exija en todo caso una ley previa para su existencia y ejercicio. Ello solamente tendrá lugar, como veremos, en el caso específico de las profesiones tituladas para las que, como previsión expresa, la Constitución incluye una reserva legal específica para su regulación, en su artículo 36, precepto éste que intrínsecamente produce dicho efecto.

La libertad profesional así concebida no constituye, sin embargo, un derecho que garantice a cada profesión socialmente existente, en tanto que actividad regular y habitual de orden económico o prestacional, un núcleo irreductible consistente en un contenido esencial o «contenido concreto fijado de una vez por todas». Así lo interpreta, como hemos visto, la S. TC 83/84

cuando concluye que «no hay un contenido esencial (y por tanto un derecho) constitucionalmente garantizado de cada profesión». Y es así porque el contenido esencial de la *libertad profesional* no puede identificarse con el contenido o perfil de las *profesiones existentes* en un momento dado. Es más, ambos conceptos resultan antagónicos, pues la propia *libertad profesional* resultaría inviable si se garantizara a las profesiones eventualmente existentes un ámbito inmutable no susceptible de cambio o modificación. La libertad profesional no se identifica, pues, con una garantía jurídica de permanencia del ámbito de las profesiones existentes, sino con el principio de que las profesiones se definan y configuren socialmente en libertad. Recordando lo que páginas atrás se expuso, ello supone que en el ejercicio regular y habitual de actividades lícitas en que la profesión consiste, el núcleo de saberes característicos de éstas y las funciones profesionales aceptadas socialmente como tales respecto de aquéllos, sean conectadas en virtud de una libre atribución social, constituyendo este nexo un ámbito excluido de toda intervención pública, o de toda prevalencia jurídica «sine causa» que lo imposibilite. En definitiva, la libertad profesional no es otra cosa que la libre conformación social de las profesiones. En torno a esta idea entiendo deben situarse lo que el TC, en la Sentencia 83/84, interpreta constituye una mera concreción del principio de libertad proclamado en el artículo 1.º de la CE, y en la Sentencia 48/86 concluye constituye una libertad pública garantizada por la Constitución.

2.4. *La profesión titulada como instituto de configuración legal*

El artículo 36 de la CE establece que «la ley regulará el ejercicio de las profesiones tituladas», determinando con ello una específica reserva de ley para la regulación de un tipo esencial de profesiones: las tituladas, ¿cuál es el alcance jurídico de esa expresión «regulación del ejercicio de las profesiones tituladas»? En una primera interpretación, se trataría de toda eventual regulación del desarrollo de las actividades características de una profesión titulada, concebida ésta como una realidad *previa* a esa regulación, y que, «per se», se configuraría ya, y tan sólo, a partir de los títulos existentes. En consecuencia, la «regulación del ejercicio de las profesiones tituladas» constituiría en este caso un mero «ex post» que regimentería tan sólo el ejercicio de las actividades concretas en que la profesión titulada, definida previamente, se expresa.

En una interpretación alterna, la «regulación legal del ejercicio de la profesión titulada» sería propiamente la causa de la creación de esta profesión en sentido jurídico. Ese régimen legal del ejercicio de la profesión titulada, es

decir, de las actividades correspondientes (pues la profesión es una abstracción, lo que existen son las actividades y el peculiar modo de ejercicio en que la misma se expresa; en este sentido, el ejercicio de la profesión es una tautología), haría que la profesión se convirtiera, de realidad socioeconómica en profesión sujeta, o sea, en instituto jurídico. En esta segunda interpretación, el título sería condición necesaria, pero no suficiente, de la profesión titulada como realidad jurídica, y la regulación legal un «ex ante» de la profesión titulada en sentido estricto (hasta el punto de que tales títulos, antes de su consagración legal en la ley reguladora de la profesión titulada, podrían no tener más valor que el académico y no constituirían títulos profesionales —títulos con efecto profesional habilitante específico legalmente definido—).

Estamos, así, planteando si la «profesión titulada» puede existir como profesión no sujeta, en cuyo caso, y como realidad de configuración social, el título la «prefiguraría», pero no la configuraría jurídicamente; si, constituyendo una profesión sujeta, nace ya y sólo con la existencia legal del correspondiente título, que constituiría el instrumento jurídico para su definición; o si, por el contrario, la «profesión titulada» surge de la configuración legal que supone la regulación de las actividades características en que la misma se expresa. Por otra parte, y en esta última hipótesis, ¿el título sería un elemento condicionante de esa regulación configuradora de la profesión (de la correspondiente profesión), o sólo un necesario elemento previo, soporte de la regulación legal de la profesión titulada, pero que, en sí mismo considerado, no condiciona a dicha regulación? En este último supuesto, la opción entre la estricta correspondencia entre un título/una profesión (o actividades profesionales), la apertura a una posible hipótesis de diversos títulos conducentes a una misma profesión (o actividades profesionales) o, incluso, a una modulación de esta acreditación formal de saberes, con hipotéticos requisitos añadidos, sería una decisión de la ley reguladora de su ejercicio.

Resulta evidente, dada la previsión del artículo 36 de la CE, que la profesión titulada no puede darse intrínsecamente más que como profesión sujeta. Ese es el mandato directo de ese precepto constitucional, por cuya previsión expresa la libertad profesional definida en los términos antes expuestos *cede y se modula* en el caso de las profesiones tituladas. No se trata sólo de que esa libertad profesional tenga sus límites (incluso los derechos fundamentales, ha recordado reiteradamente el TC, no son ilimitados), sino de una modulación de la libertad de conformación social del ejercicio habitual de actividades lícitas, en suma de las profesiones, efectuada por el propio constituyente en el caso específico de las profesiones tituladas. Precisa-

mente porque el acceso a las actividades profesionales y a su ejercicio se vinculan en el caso de la profesión titulada a la posesión de un título, en tanto que acreditación formalizada de un núcleo de saberes y porque, como dice el Tribunal Constitucional, «la garantía de las libertades y derechos de los ciudadanos consiste en que esta materia sea regulada por el legislador», la decisión queda entonces sustraída de la libertad social en la configuración de las profesiones y es conferida y reservada a la ley por la Constitución. Esta ley, que indefectiblemente vinculará un título o títulos con unas actividades ejercitables, lo que hace es definir legalmente, configurar, la profesión titulada. Tan es así que, como también concluye el TC, *la profesión titulada no existe sin la ley que la regula*.

Así pues, y aunque, en principio, el constituyente contempla la configuración de las profesiones (las actividades regulares y habituales y su ejercicio) como un campo regido por el principio de libertad social, sin embargo, cuando se trate de actividades que por *razones de interés público* apreciadas por el legislador deban efectuarse *necesariamente al amparo de un título* (mediante el ejercicio de los saberes que el mismo acredita), dicha libertad cede ante una necesaria construcción legal reguladora del ejercicio de la profesión, cuya función básica es la conexión intrínseca de tales actividades y títulos. En consecuencia, dicha ley *no constituye* sólo una *normación del ejercicio* de la profesión titulada, sino un «*prius*» necesario de la propia existencia jurídica de dicha profesión titulada en tanto que profesión sujeta.

Es evidente que podría darse el supuesto de actividades profesionales usualmente desarrolladas por determinados titulados y socialmente predicadas de éstos sin que las mismas estén reglamentadas. Es más, esa hipótesis podría ser frecuente si, como veremos, la necesaria regulación legal de la profesión titulada y la causa de interés público que debe fundar, en todo caso, esta regulación dan lugar en el futuro a la flexibilización del casi general régimen profesional reglamentado de nuestras actuales profesiones tituladas. Pero en ese supuesto nos hallaríamos, sin embargo, no ante profesiones tituladas en estricto sentido jurídico, sino ante profesiones libres, no sujetas, que como tales constituirían una realidad social abstraída de las actividades propias de la función socioeconómica que dichos títulos «prefiguran», pero que, sin embargo, y en ausencia de una ley vincular entre títulos y actividades, no configuraría jurídicamente una profesión titulada. En dicho supuesto, aunque habría títulos, y titulados, no habría más que profesión conformada socialmente y, consecuentemente, actividades realizadas bajo el principio de libertad. Y es que el hecho de que la prestación regular de determinadas actividades por los poseedores de determinados títulos sea socialmente aceptada, es expresión de la *función social* que pueden

cumplir los *títulos* (acreditación formal de saberes ante la sociedad) y a partir de la cual puede producirse una configuración social de las profesiones; pero no de su *función jurídica intrínseca* respecto de las profesiones. Esta, en nuestro Ordenamiento postconstitucional, no es otra que la de servir de *supuesto* para una configuración legal de aquéllas y, una vez producida ésta, la de habilitar para el acceso a las mismas.

De acuerdo con lo expuesto, la mera regulación de la obtención formal de los títulos académicos y profesionales no constituye, como tal, «regulación del ejercicio de la profesión» en el sentido que expresa el artículo 36 de la CE, y los solos títulos, por tanto, no definen ni delimitan jurídicamente las profesiones tituladas. Sólo constituyen un «prius» institucional de refrendo de un núcleo de saberes. Por ello mismo (y sin una ley que dictada al amparo del artículo 36 de la CE reglamente la aplicación profesional de los mismos), tales saberes serían libremente ejercitables incluso en concurrencia con la de los saberes comunes o afines poseídos por distintos titulados. Desde esta concepción podría cobrar sentido la distinción constitucional entre títulos académicos y títulos profesionales (art. 149.1.30), pues sólo los contemplados en una ley reguladora de la profesión titulada podrían asumir —y a partir de ese momento— el último carácter. Ese alcance limitado de los títulos en sí mismos no se modifica, por lo demás, a nuestro juicio, ni siquiera en el caso de que se establezca —sin otros requisitos añadidos— una protección jurídica del uso del título por parte de sus legítimos poseedores, pues esta técnica supondría un mero refuerzo de la citada función social de los títulos que evite la ambigüedad en la libre imputación social de actividades a los distintos titulados, pero sin constituir en sí mismas una reglamentación estricta o configuración jurídica de la profesión titulada como tal (32).

En definitiva, sólo cuando la conexión entre las actividades socialmente desarrolladas y el núcleo de saberes acreditado por los títulos de que se

(32) En ausencia de una ley que al disciplinar el ejercicio de la profesión titulada la configure jurídicamente, los títulos, como hemos expuesto, constituirían solamente la acreditación de la formación y la cualificación obtenidas, útiles socialmente como refrendo de tales saberes a efectos del ejercicio de actividades libres o profesiones no reglamentadas (excluidas las vinculadas por ley formal a otros títulos). La función de los títulos en este caso es la de garantizar la capacidad y competencia de quien hace uso de los mismos frente a terceros. En este sentido y como fórmula intermedia entre la reglamentación legal de las profesiones tituladas tal y como venimos interpretándola (técnica ésta que reduciríamos a las «profesiones de interés público») y la pura libertad social, la regulación del uso de dicho título y su denominación (sin vincular al mismo legalmente actividad alguna), así como la previsión del uso indebido del mismo, constituye en los sistemas comparados un mecanismo legal eficaz de garantía en la prestación de servicios profesionales no reglamentados.

trate asuma, desde la óptica del interés público y a juicio del legislador, una coherencia tal que hiciera necesaria la consagración jurídica de dicho vínculo en términos exclusivos y excluyentes, se produce, con la regulación por ley del ejercicio de tales actividades y su predicación de los correspondientes títulos, una configuración jurídica de la profesión en cuestión, que rompe en esa parcela la libertad de ejercicio profesional existente antes. Esta es la funcionalidad capital de la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas que somete a reserva legal el artículo 36 de la CE: la conversión de la realidad socioeconómica de la profesión en profesión sujeta, mediante la vinculación por ley de aquellas actividades, como tales o reconducidas en síntesis a un perfil abstracto que las subsuma, a la posesión de un título o títulos determinados. Como concluye la citada jurisprudencia constitucional, «compete al legislador considerar cuándo existe profesión, cuándo esta profesión debe dejar de ser enteramente libre para pasar a ser profesión titulada, esto es profesión para cuyo ejercicio se requieren títulos». Esta decisión del legislador constituye una auténtica configuración de la profesión titulada como instituto jurídico, habida cuenta de que como ya vimos también concluye el Tribunal Constitucional, «la simple existencia de las profesiones tituladas (esto es, el condicionamiento de determinadas actividades a la posesión de concretos títulos académicos) es impensable sin la existencia de una ley que las discipline y regule su ejercicio» (S. TC 83/84).

2.5. *Elementos de la configuración de la profesión titulada*

La profesión titulada («condicionamiento legal de determinadas actividades a la posesión de concretos títulos académicos») se configura, pues, en principio, por la presencia de estos tres elementos: títulos concretos, actividades determinadas y vínculo legal entre ambos elementos establecido al amparo del artículo 36 de la CE por la ley que discipline y regule su ejercicio.

2.5.1. *Determinación de las actividades*

No habiendo «profesión titulada» como entidad anterior a dicha ley, no puede pensarse que existan actividades jurídicamente predicables de los distintos titulados sin una ley que las vincule a los títulos de que se trate. Con independencia de lo que después se dirá respecto a los límites de la potestad de la ley para configurar a la profesión titulada, en principio, ésta no surge más que a partir de una determinación legal de las actividades profesionales que quedan vinculadas a la posesión de títulos. Otra cosa es la

exhaustividad o abstracción con que la ley configuradora de la profesión titulada defina tales actividades.

En este sentido, la definición legal de la actividad profesional —característica de la profesión titulada— es un elemento de la configuración jurídica de la misma prevalente sobre los títulos y sus efectos de delimitación jurídica. En las ocasiones en que el Tribunal Constitucional ha abordado las implicaciones del artículo 149.1.30.^a de la CE (Sentencias de 13 de febrero de 1981, de 23 de diciembre de 1981 y de 22 de diciembre de 1983, por ejemplo) ha establecido, ciertamente, el valor de los títulos que en dicho precepto se contemplan «tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de profesiones tituladas, es decir, aquéllas cuyo ejercicio exige un título»; pero, definida también por el Tribunal Constitucional la profesión titulada como «profesión para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiéndose por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia» (S. del TC de 10 de abril de 1986, FJ1.^o) jurídicamente lo decisivo a este respecto es la previsión del Ordenamiento legal donde la profesión se defina —es decir, las actividades que la constituyen— y donde, por tanto, se decida el valor habilitante concreto que específicamente puedan tener los títulos de que se trate.

2.5.2. *Especificación de los títulos*

El segundo elemento para la configuración legal de la profesión titulada está constituido por la especificación legal de los *títulos* correspondientes («títulos académicos», según la S. TC 83/84, «posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia», según la S. TC 48/86).

Diversas cuestiones se suscitan a este respecto. En primer lugar, ¿debe la ley ajustarse, en su función vincular de títulos y actividades, a una obligada correspondencia entre unas actividades determinadas y un solo título? La verdad es que, dada esa configuración «ex lege» de la profesión titulada, nada impediría, en principio, que una profesión titulada se configurara legalmente sobre uno o varios títulos distintos que acrediten la suficiente base formativa para la realización de las correspondientes actividades profesionales (33). ¿Podría, en hipótesis, discutirse, por ejemplo, que un licenciado

(33) Por lo demás, la S. del TC 52/86, de 10 de abril de 1986 («BOE», núm. 102, de 29 de abril de 1986), establece indirectamente un pronunciamiento no impeditivo de este supuesto (distintos títulos necesarios para una profesión) en relación con la Ley 43/1979, de 31 de diciembre, de creación del Colegio Oficial de Psicólogos.

en Medicina —que puede haber cursado estudios de Psicología Médica y Psiquiatría y obtenido una amplia formación en los fundamentos biológicos de la personalidad— pudiera ejercer actividades de psicólogo clínico, al menos, en similares condiciones que un licenciado en Psicología, Sección de Psicología Industrial? Desde luego esta hipótesis no es descartable cuando se pasa, como podría suceder en España, de una Universidad muy configurada por un referente profesional cerrado, a otra de carácter científico y bajo la impronta de lo multidisciplinar, los Departamentos universitarios constituidos por grandes áreas de conocimiento y la docencia atribuida a la responsabilidad no de las Facultades, sino de Departamentos interdisciplinarios, como ha establecido la Ley de Reforma Universitaria de 1983. En definitiva, se trataría de asumir que, jurídicamente, una profesión titulada no se identifica sin más y necesariamente con un único título académico. En hipótesis, así como podrían existir títulos sin que existan jurídicamente y de modo automático la paralela profesión titulada, así también la configuración jurídica de la profesión titulada podría ser establecida por la ley a partir de un título o eventualmente varios títulos concurrentes a este efecto y, en fin, en la configuración legal de las distintas profesiones tituladas podrían darse actividades legalmente predicables de más de un título, es decir, de más de una profesión titulada.

Una segunda cuestión, vista la definición amplia de los títulos a efectos del artículo 36 de la CE que, como hemos visto, efectúa el Tribunal Constitucional, es el acotamiento de los mismos. En principio, por razones de coherencia, parece que dichos títulos son los previstos por el artículo 149.1.30.^a de la propia Constitución, es decir, aquéllos cuya obtención, expedición y homologación ha sido objeto de regulación por el Estado (se excluirían, por tanto, las titulaciones o certificados expedidos fuera de ese marco). Ahora bien, en desarrollo de dicho artículo 149.1.30.^a de la CE, la Ley de Reforma Universitaria de 25 de agosto de 1983 distingue (art. 28) entre títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, que son expedidos por las Universidades en nombre del Rey y están sometidos a reglamentación estatal (34) y títulos que, expedidos por las Universidades, sin ese valor y características («otros títulos y diplomas»), sancionan estudios no reglamentados ni homologados estatalmente (35). ¿Serían ambos

(34) La misma condición resulta predicable de los títulos extranjeros o los de las Universidades privadas que sean homologados en virtud de lo dispuesto en la Ley de Reforma Universitaria, y los de las Universidades de la Iglesia católica sitas en España que, al amparo de la Disposición Adicional Tercera de dicha ley y normas concordantes, tengan reconocidos efectos civiles.

(35) Puede verse «in extenso» el régimen de los títulos universitarios en nuestro Ordenamiento, en mi libro *La Universidad española: Claves de su definición y régimen jurídico institucional*, cit.

tipos de titulaciones susceptibles de vinculación legal a una profesión titulada? En principio, sería dudoso descartar que la ley, al amparo del artículo 36 de la CE, no pueda referirse indistintamente a unos y otros. Sin embargo, creemos que la falta de homologación estatal de los segundos plantearía serios problemas reales para que esa posibilidad tuviera lugar. A mayor abundamiento, un principio de coherencia del Ordenamiento nos llevaría a la misma conclusión. Si, «sensu contrario», los «otros títulos y diplomas» que expidan las Universidades no tienen validez en todo el territorio nacional (cfr. el art. 28 LRU), difícilmente la ley reguladora del ejercicio de una profesión titulada podría tomar como supuesto de su regulación ese tipo de titulaciones salvo por una muy debatible derogación singular de esa previsión de la LRU.

2.5.3. *El vínculo legal: ámbito propio*

El tercer elemento de la configuración jurídica de la profesión titulada, de carácter formal, es el *vínculo legal*. En este ámbito, sometido al principio de reserva legal de modo específico por el artículo 36 de la CE, la cuestión se reduce fundamentalmente al deslinde de las zonas correspondientes a la regulación por ley y por reglamento (véase, por todos, E. GARCIA DE ENTERRIA-T. R. FERNANDEZ, *Curso*). Tema capital en el campo de las fuentes del Derecho público (36), el Tribunal Constitucional lo ha abordado, específicamente en lo que respecta al régimen de la profesión titulada, en la ya citada S. 83/84, de 24 de julio de 1984. La transcripción de los fundamentos jurídicos de dicha Sentencia constituye la mejor síntesis al respecto:

«Este principio de reserva de ley entraña, en efecto, una garantía esencial de nuestro Estado de derecho y como tal ha de ser preservado. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar

(36) El Tribunal Constitucional ha ido perfilando la distinción: «Recibe su sentido de la necesidad de diferenciar, en razón a sus fuentes, las normas procedentes de un poder potencialmente ilimitado (dentro de la Constitución) y las dictadas por otro que, por el contrario, es radicalmente limitado y, salvo muy contadas excepciones, sólo puede actuar cuando el primero lo habilita» (S. TC de 30 de junio de 1982); inexistencia de reserva reglamentaria en la Constitución (S. TC de 13 de febrero de 1981); posibilidad de regular por Reglamento materias sobre las cuales versa la reserva de Ley Orgánica del artículo 81 CE: la integración por el Reglamento, llamado por la ley, de los mandatos de ésta no queda excluida en este caso, «siempre, como es claro y exigible para cualquier caso de reserva, que la remisión a Reglamento no suponga diferir a la normación del Gobierno el objeto mismo reservado, que es el desarrollo de un derecho fundamental en el caso que ahora consideramos» (S. 77/1985, de 27 de junio).

exentos de la acción del Ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios que son los reglamentos. *El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley*, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la CE en favor del legislador.

Esto se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la CE o por la propia ley. Y este criterio aparece contradictorio con evidencia mediante cláusulas legales, del tipo de la que ahora se cuestiona, en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada: esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir» (37).

2.5.4. *Otros elementos posibles*

Finalmente, cabría preguntarse si la regulación legal configuradora de la profesión titulada podría establecer, además del correspondiente título, algún otro requisito condicionante para su ejercicio. En principio, como hemos visto, para el Tribunal Constitucional (S. 83/84, de 24 de julio de 1984), «la regulación del ejercicio profesional a que se refiere el artículo 36 de la CE, en cuanto no choque con otros preceptos constitucionales, puede ser hecha por el legislador en los términos que tenga por conveniente» (esta libertad de la ley reguladora alcanzaba para el Tribunal Constitucional, en el caso debatido en dicha Sentencia, a la exigencia legal de que los titulados que querían ejercer su profesión como titulares de una oficina de farmacia —se trataba de la profesión farmacéutica— hubieran de contar con los medios propios para instalarla). Sin embargo, a este respecto, creemos que en dicha regulación legal debería distinguirse entre su función configuradora de la profesión titulada y la reguladora de determinadas modalidades de su ejercicio. En el primer caso, el requisito básico es la posesión de un título determinado, pues, como dice el TC: «la profesión titulada consiste en el condicionamiento de actividades a la posesión de concretos títulos académicos».

(37) Los subrayados son nuestros.

micos». Pero ello no impediría que para determinadas modalidades de su ejercicio se exijan los requisitos complementarios que, como en el caso de la Sentencia citada, garanticen su adecuada realización.

La cuestión de fondo es, sin embargo, otra. Radica en si la ley reguladora de la profesión titulada de que se trate puede establecer, además del título, otros condicionantes *para el acceso a la profesión*, lo que, al cabo, constituiría un elemento añadido de la configuración de la profesión titulada. Por ejemplo, ¿podría la ley exigir requisitos añadidos relativos a la acreditación de los saberes que formaliza la posesión del título (una formación de postgrado, prácticas profesionales previas, un examen de Estado, etc.)? En principio, esta hipótesis podría localizarse con carácter previo y como requisito de obtención del propio título. Ahora bien, rota en la Constitución (art. 149.1.30.^a) y en la Ley de Reforma Universitaria (art. 28) la tradicional cuasi identificación en nuestro Ordenamiento entre los efectos académicos y los efectos profesionales de los títulos, y sustituida por una tendencia a su bifurcación, como revela el distingo entre «títulos académicos» y «títulos profesionales» que efectúa el artículo 149.1.30.^a de la CE o el silencio existente en la Ley de Reforma Universitaria de 1983 sobre los efectos profesionales de los títulos que regula (38), el valor profesional de los títulos —y por ende, su carácter de títulos profesionales— podría venir definido por la propia ley reguladora de la profesión titulada en la que, en su caso, podrían establecerse los citados requisitos añadidos. En hipótesis, sería, pues, ciertamente dudoso que la ley reguladora de la profesión titulada no pudiera establecer —siempre bajo reserva legal— este tipo de requisitos añadidos como condición de validez profesional de los títulos universitarios para que los mismos (títulos académicos) alcanzaran el efectivo y concreto valor habilitante en lo profesional que la ley reguladora de la profesión titulada (y en las condiciones que la misma establezca) les pudiera otorgar (39). Desde esta con-

(38) La LRU, frente a la tradición secular de nuestras leyes universitarias, no incluye fórmula alguna que predique de los títulos universitarios carácter habilitante en lo profesional. Sólo el R. D. 1496/87, de 6 de noviembre, sobre obtención, expedición y homologación de títulos universitarios («BOE» del 14 de diciembre), que la desarrolla, recoge la fórmula genérica «habilitarán para el ejercicio profesional de acuerdo con la normativa vigente», en la que, como se aprecia, dicho efecto se somete a lo que decidan las leyes.

(39) En todo caso, esta hipótesis debería concretarse ineludiblemente en la ley, como materia perteneciente a la reserva establecida en el artículo 36 de la CE. Por ello resultaría, en principio, debatible la previsión de las nuevas normas reguladoras del Turno de Oficio aprobadas por la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Madrid, en vigor a partir del 1 de diciembre de 1987, que condicionan el acceso de los abogados ejercientes a dicho turno al previo ejercicio profesional durante dos años y a la posesión del diploma de la Escuela de Práctica Jurídica o de aprovechamiento en los cursos que a tal efecto imparta el Colegio. Debe decirse, en todo caso, que el carácter voluntario de dicho turno, sometido a las previsiones colegiales, podría dar pie a la fundamentación de dicha decisión.

sideración, la dicotomía del artículo 149.1.30.^a de la CE, de títulos académicos y profesionales, podría replantearse desde la óptica de los efectos que a unos y otros y sin distinciones pudiera darle la ley como requisito para el acceso a la profesión regulada (y, por tanto, definida) legalmente. Es más, incluso podría suscitarse si el verdadero carácter profesional de los títulos académicos sólo se produce por los efectos de ese tipo que les pueda otorgar la ley reguladora de la correspondiente profesión titulada.

Y la colegiación, ¿constituye un requisito añadido necesario para el ejercicio de las actividades en que consiste la profesión titulada?, ¿podría darse entonces una identificación entre profesión titulada y profesión colegiada? A esta cuestión dedicamos un posterior epígrafe.

3. Límites constitucionales de la configuración legal de la profesión titulada

No hay duda de que la ley llamada por el artículo 36 de la Constitución deberá respetar los derechos fundamentales y el resto de las previsiones constitucionales (en esto, recordamos, el Tribunal Constitucional ha sido explícito). ¿Hasta dónde alcanza, sin embargo, la potestad del legislador? La S. del TC 83/84 concluye, como ya hemos visto, que «la regulación del ejercicio profesional, en cuanto no choque con otros preceptos constitucionales, puede ser hecha por el legislador en los términos que tenga por conveniente». Sin embargo, la S. TC 48/86 especifica que el ejercicio de la profesión titulada tendrá ante sí «el límite del contenido esencial de la libertad profesional», y que «el legislador, atendiendo a los datos producidos por la vida social, considerará cuándo existe una profesión, cuándo ésta debe dejar de ser enteramente libre, para pasar a ser profesión titulada..., pudiendo crear nuevas profesiones».

La cuestión nuclear que se plantea a este respecto —ya se anticipó algún dato en este sentido— es si en la función vincular entre títulos y actividades profesionales (profesiones), la ley debe quedar condicionada por el respeto *de perfil propio* de las profesiones tituladas ya existentes. Ya concluimos que esta hipótesis era descartable porque resultaría contradictoria con la propia libertad profesional. Ahora bien, consideradas las profesiones existentes como resultantes de la propia libertad social en la conformación de las actividades profesionales, la cuestión resulta más problemática. En definitiva, la cuestión es la que sigue: la configuración legal de la profesión titulada, ¿debe producirse a partir de las profesiones tal y como se definan

socialmente, debiendo la ley limitarse a vincularlas a los títulos que estime oportuno, o puede, por el contrario, reordenar las funciones profesionales de las profesiones existentes e innovar el elenco de éstas? La primera hipótesis podría hallar aparente fundamento en los términos de la ya citada S. del TC 48/86 si los interpretamos entendiendo que el legislador debe necesariamente partir de los datos de la vida social para determinar si ya existe una profesión y, sólo entonces, decidir si la misma debe pasar a ser profesión titulada (vinculando la profesión socialmente existente a la exigencia de un título o títulos), de manera que, en ese sentido, la «creación de nuevas profesiones» se identificaría con la creación de profesiones necesariamente *distintas* de las ya existentes.

Sin embargo, creemos que esta misma S. TC 48/86, pese a las referencias textuales que hemos acotado, incluye suficientes claves que descartan que el perfil de las profesiones socialmente existentes (y el derecho al ejercicio de cada una de ellas) sea absolutamente resistente a la ley dictada al amparo del artículo 36 de la CE (40) o que restrinja la potencia configuradora del legislador al solo caso de profesiones concretadas en actividades características totalmente distintas de las profesiones existentes. La primera razón es que la propia labilidad de ese hipotético perfil social de cada profesión, eventualmente limitante de la ley, puede precisamente hacer necesaria, por motivos de interés público, esa configuración legal. Por ello mismo, en principio, la competencia para «considerar cuándo existe una profesión» reconocida al legislador por la S. TC 48/86, no puede, lógicamente, ser entendida como la mera identificación social y el consecuente —y vinculado— reconocimiento legal de la misma, sino como la capacidad para establecer un criterio jurídicamente vinculante sobre su perfil, cuyo efecto no es el de un mero reconocimiento de lo socialmente dado, sino normativo y constitutivo del instituto en que consiste la profesión titulada. Es por ello que la ley puede dar lugar, a partir de una realidad cambiante, a nuevas profesiones tituladas. A mayor abundamiento cuando la competencia constitucionalmente reconocida al Estado (art. 149.1.30.^a de la CE) para la regulación de los títulos académicos y profesionales, el desarrollo y complejidad creciente de la ciencia y la técnica, y el cambio social y de los fenómenos económicos-productivos propician precisamente la necesidad de que por motivos de interés público se produzcan modulaciones sobre el deslinde de los ámbitos profesionales que sólo el legislador puede decidir

(40) La ley debería desarrollar este precepto, es decir, conectar la profesión y títulos. En otro caso, la conformación legal de una profesión existente no dispondría de referente constitucional específico y podría decaer ante la libertad profesional.

(41). No parece pueda, pues, hablarse en términos jurídicos de que cada profesión existente en un momento dado (o el núcleo definidor de la misma) constituya un límite para la competencia atribuida al legislador por el artículo 36 de la CE. El que el legislador «deba atender a los datos producidos por la vida social» (S. TC 48/86) no puede significar, obviamente, que quede vinculado por ellos.

En definitiva, el marco definido por la S. TC 48/86 para la competencia atribuida al legislador por el artículo 36 de la CE no podría servir para convertir los inevitables referentes sociales de toda configuración jurídica en límites expresos de aquélla. Lo que, en verdad, explicita dicha Sentencia es el adecuado haz de «coordenadas» de la regulación legal cuyos elementos nucleares son, a mi juicio, los siguientes: 1.º) la necesaria existencia contrastada por el legislador, como presupuesto de la regulación, de unas actividades determinadas y características, impidiéndose así una construcción legal meramente artificial de la profesión titulada. La hipótesis no es, ni mucho menos, impensable; tengamos en cuenta hasta qué punto podrían existir actualmente en nuestro Ordenamiento algunas configuraciones indirectas —en el sentido con que usamos esta expresión páginas atrás— de profesiones cuyas actividades características podrían ser irrelevantes o inexistentes para dicha configuración legal como profesión titulada; 2.º) el carácter excepcional y basado en el *interés público* que, frente a nuestra tradición preconstitucional, debe presidir toda intervención legal sobre las actividades profesionales que las vincule a un título a cuya posesión se condicione su ejercicio.

En lo demás, no habrá otros límites para el legislador que los derivados de otros preceptos constitucionales. Entre ellos, y especialmente, el derecho a la libre elección de profesión reconocido en el artículo 35.1 de la CE, y que podría verse desconocido en determinados supuestos (a nuestro juicio, por ejemplo, con la «publicatio» o funcionarización del conjunto de las actividades en cuanto tales; la limitación del número de profesiones posibles; una configuración de la profesión titulada «ex novo» que, modificando el estatuto vigente, desconociera los derechos de los profesionales existentes, que con ello verían desconocido de modo sobrevenido su derecho a la libre elección de profesión, etcétera).

Ahora bien, resulta oportuno referirse a algunos límites inespecíficos que surgen de la correlación entre el significado intrínseco de la profesión titula-

(41) Por ejemplo, ¿no sería ciertamente complejo determinar en zonas limítrofes, y sobre la base del mero deslinde social y no legal, las actividades y aún el perfil propios de profesiones como, por ejemplo, enfermero y matrona; médico, estomatólogo, odontólogo; geólogo, ingeniero de minas; farmacéutico, químico, biólogo, etcétera?

da y los preceptos constitucionales, especialmente los derechos fundamentales. Desde este punto de vista, son tres los preceptos constitucionales especialmente relevantes al respecto: el principio de libertad (art. 1.1. CE), la función social de los títulos (art. 149.1.30 CE) y el principio de igualdad (art. 14 CE).

La profesión titulada surge intrínsecamente, como hemos visto, mediante el condicionamiento y vinculación legal de actividades determinadas a la posesión de títulos que refrendan estudios superiores. Por ello mismo, entendemos que la ley reguladora de la profesión titulada no podría vincular de modo injustificado determinadas actividades profesionales a un título con preferencia sobre otro, cuando teniendo los respectivos núcleos de los saberes acreditados suficientes elementos comunes o de identidad (42), o de diferencia, en la capacitación obtenida, su preterición pudiera resultar arbitraria. Porque esa ley chocaría con el principio constitucional de igualdad (arts. 1.º y 14 CE). En este sentido, quizá en ningún campo como el de las profesiones tituladas es más claramente aplicable un control del principio de igualdad. Porque, definida la profesión titulada, en los términos del TC, como «condicionamiento de actividades a la posesión de títulos concretos», y definidos éstos, a nuestro juicio, por el núcleo de saberes que refrendan, hay aquí una clara *conexión* lógica entre *actividades* y *núcleo de saberes*, que efectuará la ley, pero que sería controlable en virtud del principio de igualdad, como «obligación del legislador de *no establecer distinciones artificiosas o arbitrarias* entre situaciones de hecho cuyas diferencias reales carecen de relevancia desde la razón de ser discernible en la norma o de *no anudar consecuencias* arbitrarias o irrazonables a los supuestos de hecho legítimamente diferenciados (43).

(42) El supuesto no es impensable. Pudo serlo en una Universidad —como la nuestra tradicional— formada por Facultades profesionalizadas, muy identificadas por la formación hacia una profesión específica. Pero no lo es con la Universidad científica que pretende la LRU, donde la libertad de «curriculum», la optatividad y la posible diversificación operará, con toda seguridad, con el progreso científico y técnico como norte, y no con una profesión específica como elemento guía de cada título. En suma, puede romperse la identificación entre un título—una profesión. Y ejemplos pueden darse. De pasado: la creación de la profesión de psicólogo debió tener en cuenta la existencia de varios títulos refrendantes de un mismo núcleo de saberes: licenciado en Filosofía y Ciencias de la Educación (Sección Psicología) y licenciado en Psicología; de futuro: en el supuesto de la creación, por ejemplo, de la profesión de biotecnólogo, ¿no podría tratarse idénticamente al título de licenciado en Química (Orgánica) y al licenciado en Biología? Esto en el plano horizontal; pero en el vertical también pueden darse entre los títulos de diplomado y licenciado en una misma rama, ámbitos comunes que merecerían el correspondiente análisis legal.

(43) El TC ha interpretado repetidamente dicho principio en tales términos. Por otra parte, aunque en relación con supuesto distinto (las facultades de la Comunidad de Cataluña para determinar la cualificación técnica de quienes deban prestar servicios en las bibliotecas) el

En consecuencia, la configuración por la ley, de modo arbitrario, de una profesión titulada, o sea, de las actividades características de los saberes acreditados por un determinado título con preterición de otro, podría poner en tela de juicio la constitucionalidad de dicha ley. Los principios de igualdad y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9 de la CE) podrían verse afectados si creado u homologado un título por el Estado (art. 149.1.30 de la CE) que acredite saberes susceptibles de aplicación en un ejercicio no sujeto de actividades, fueran éstas prohibidas a los poseedores de dicho título de modo arbitrario por la ley reguladora de la profesión de que se trate. La eventual quiebra de la ley en dicho supuesto radicaría, no tanto en el desconocimiento de un contenido esencial del derecho al ejercicio de la profesión por parte de los titulados preteridos, sino en la arbitrariedad legal que supondría desconocer que los poseedores de dicho título pudieran ejercer funciones que se corresponden con el núcleo de saberes acreditado por el mismo, atribuyéndolas exclusiva o preferentemente a otros títulos (a otras profesiones tituladas) (44).

4. La competencia legislativa del Estado y de las Comunidades Autónomas en la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas

Nos encontramos ahora ante una cuestión de interés derivada del hecho de que la Constitución no especifica a cuál de las diversas organizaciones que, según la misma, tienen competencia legislativa (Estado y Comunidades Autónomas) corresponde «la regulación por ley del ejercicio de las profesiones tituladas», ya que el artículo 36 CE se limita a establecer «su regulación por ley». La cuestión tiene indudable alcance. De su resolución depende la homogeneidad que requieren el Ordenamiento jurídico español y la vida de las relaciones sociales, sobre todo en un campo tan ligado a la libre circulación de las personas y al tráfico jurídico y económico como es el del ejercicio de las profesiones.

TC, en S. 42/1981, de 22 de diciembre, viene a darnos un rastro en tal sentido cuando afirma: «Desde la perspectiva del principio de igualdad... una norma... no es violatoria de tal principio... siempre que la diferencia impuesta en razón de la capacitación técnica sea adecuada a la naturaleza propia de las tareas a realizar y se establezca con carácter general, esto es, en referencia directa a la posesión de determinados conocimientos o determinada titulación acreditativa de éstos...».

(44) En este sentido habría que entender nuestra afirmación en *Constitución y Colegios Profesionales*, cit., pág. 101, de que la ley profesional debería respetar la habilitación prefigurada por los correspondientes títulos.

El hecho cierto es que, en principio, la Constitución no incluye expresamente la ley reguladora del ejercicio de las profesiones tituladas, prevista en su artículo 36, dentro de la competencia exclusiva del Estado, ya que no menciona esta materia entre las especificadas en su artículo 149. En la elaboración del texto constitucional, y tras la discusión en el Senado, el apartado 1.30.^a de este artículo 149 incluía como competencia exclusiva del Estado —junto a la regulación de la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales— la «normativa del ejercicio de las profesiones tituladas» (45). Sin embargo, el inciso desapareció posteriormente en el informe de la Comisión Mixta, llegando así el texto a su definitiva redacción. La posterior inclusión de este inciso en el artículo 36 CE dejó planteado este problema de competencia en la materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Promulgada la Constitución, con sus respectivos Estatutos de Autonomía, han asumido competencia respecto al ejercicio de las profesiones tituladas nueve de nuestras Comunidades Autónomas. En general, no obstante, se trata de una competencia subordinada a la del Estado, que los Estatutos de Autonomía suelen condicionar a lo previsto en el artículo 36 CE. De manera específica, por ejemplo, y en términos literales idénticos, el Estatuto Catalán y el Vasco han reconocido como de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la materia: «Colegios profesionales y *ejercicio de las profesiones tituladas*, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución» (cfr. art. 9.23 del Estatuto Catalán y art. 10.22 del Estatuto Vasco).

Un sector de la doctrina ha llegado a la conclusión de que «las Comunidades Autónomas pueden dictar leyes y normas complementarias sobre colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas», ofreciendo como solución de integración indirecta de las mismas en el marco de la regulación estatal, el «que la regulación autonómica del ejercicio de las profesiones tituladas debe tener en cuenta las condiciones de obtención de los títulos, que es competencia estatal», o las correcciones que pueda legitimar el artículo 139 CE, «que declara que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del Estado» (46), o, en fin, acudiendo como fórmula de equilibrio a que el «contenido esencial de cada profesión resiste y se impone a cualquier regulación, de manera que, el mismo es un factor de uniformación o de igualación de los elementos funda-

(45) Véase *Educación y Constitución*, Madrid, MEC, 1978, págs. 420 (Dictamen de la Comisión del Senado) y 496 (Modificación por el Senado del proyecto del Congreso).

(46) Cfr. MUÑOZ MACHADO: *Op. cit.*, págs. 138 y 143.

mentales de los derechos en todas las partes del Estado. El contenido de las profesiones tiene que ser, pues, en lo básico, igual en todas las partes del Estado, sea cual sea el origen de las normas que las regulan» (47).

Esta interpretación confía, pues, como fórmula de equilibrio entre las dos potestades legislativas, en el «contenido esencial de cada profesión (que) resiste y se impone a cualquier regulación», o en la competencia estatal para la determinación de los títulos como vía de solución del problema. El aspecto central, en todo caso, es el de la jerarquía o prevalencia de las leyes en cuestión (48) que, por nuestra parte, abordamos desde otra perspectiva. Porque hay que tener en cuenta (recapitulamos lo que venimos exponiendo) que los títulos no son en sí mismos configuradores de la profesión, sino un requisito para la configuración de ésta por la ley, y que, por tanto, no hay (y menos la habrá en el caso de que se produjera una diversificación de las titulaciones hoy existentes) una identificación, «a priori», entre título académico y profesión. Por otra parte, no existiendo, como hemos tenido ocasión de analizar en la interpretación del Tribunal Constitucional, un «contenido esencial de cada profesión», difícilmente podría éste «imponerse a cualquier regulación»; a mayor abundamiento cuando la profesión titulada —en cuanto configuración jurídica— surge precisamente de la ley reguladora de su ejercicio.

Digamos, de entrada, que, a nuestro juicio, en la distribución entre el Estado y las Comunidades Autónomas de la competencia legislativa para la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas debe producirse: a) un sometimiento estricto de la ley autonómica a la estatal en la *configuración de la profesión titulada*, y b) *una coherencia normativa de la primera* con lo previsto por la ley estatal en lo que se refiere a las *modalidades o circunstancias de ejercicio de la profesión*. Existen, creemos, suficientes argumentos jurídicos a tal respecto.

Siendo el Derecho una técnica de organización social, parece oportuno asumir como principio de interpretación jurídica el de la funcionalidad del Ordenamiento. Pues bien, en primer término, hay un casi postulado que resolver en situaciones límite como ésta, para que las claves jurídico positivas asuman sentido: en este caso, el de la opción por el Estado o por la Comunidad Autónoma; y no porque sí, sino porque las normas jurídicas, entre otros caracteres, deben constituir elementos integrados de la técnica funcional del conjunto del Ordenamiento. Pues bien, desde el momento que

(47) *Ibidem*, pág. 145.

(48) Que este sector no analiza específicamente. Tampoco M. BAENA: *La libre circulación...*, cit., pág. 76.

España se ha integrado en la CEE, cuyo Ordenamiento jurídico es aplicable directamente en España (veánse los capítulos posteriores de este libro), debe producirse, aunque sólo fuera por esto, una coherente prelación de las fuentes jurídicas de nuestro Ordenamiento interno, como vía ineludible de respeto al Derecho comunitario. Y el campo del ejercicio de las profesiones tituladas cae de lleno en esta consideración. En suma, vamos a una homogeneización del Ordenamiento regulador de las profesiones tituladas de los distintos Estados miembros de la CEE que hasta ahora se ha producido por la vía de las normas comunitarias directamente aplicables en los Estados miembros. Por ello —y aun en el caso de que el Derecho de la CEE optara por abandonar la actual técnica de homogeneización, «a priori», de las formaciones que conducen a las profesiones tituladas en los distintos Estados miembros, optando por la vía no coercitiva, sino transaccional «ex post», del mutuo reconocimiento de las cualificaciones profesionales propias de cada Estado miembro—, la *homogeneización estatal* de las profesiones jurídicamente significativas debe constituirse como un postulado interpretativo. Si no fuera así debería concluirse que la función homogeneizadora del Derecho de la CEE se produciría directamente desde éste para con la legislación autonómica, resultando irrelevante la función legislativa del Estado. Por reducción al absurdo, debe marginarse esta hipótesis (49), con lo que la función homogeneizadora del Derecho estatal no admite, a nuestro juicio, duda alguna.

Dicho esto, conviene analizar ahora las claves de nuestro texto constitucional y de los propios Estatutos de Autonomía en esta materia. Ya hemos visto que los citados Estatutos de Autonomía reconocen a las Comunidades Autónomas competencia exclusiva sobre «el ejercicio de las profesiones tituladas», pero «*sin perjuicio de lo dispuesto*» en los artículos 36 (reserva de ley para la regulación de ese ejercicio) y 139 de la Constitución (este último artículo declara, en su apartado 1, que «los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado», y, en su apartado 2, que «ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español»). Pues bien, un principio de coherencia funcional del Ordenamiento

(49) La hipótesis, sin embargo, tiene sorprendentemente visos de realidad. La Ley 4/1986, de 10 de marzo, del Parlamento de Cataluña aprueba las bases de una delegación en el Gobierno de la Generalidad para que adecúe las leyes de Cataluña al Derecho comunitario, recogiendo lo dispuesto en la Ley de la Generalidad sobre Colegios Profesionales, de 17 de diciembre de 1982, y las Directivas comunitarias correspondientes en materia de libre circulación de profesionales, y sin hacer referencia a la Ley estatal de 27 de diciembre de 1985 sobre bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho comunitario.

obliga a interpretar que el límite que para la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en la materia suponen, por previsión de sus propios Estatutos, los artículos 36 y 139 CE, está constituido por (traducido en) la norma estatal reguladora del mismo supuesto material. En lo que se refiere al artículo 36, porque en la propia referencia de los Estatutos de Autonomía («sin perjuicio de») —que no es, obviamente, el mero recordatorio de la reserva de ley— se aprecia, sobreentendida, la eventual regulación estatal al respecto (50) y porque, en todo caso, y como ha concluido el Tribunal Constitucional, precisamente sobre el alcance de este artículo 36 CE, los preceptos de los Estatutos de Autonomía «por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida “*ratione materiae*”, nada pueden frente a las normas constitucionales, que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre la misma materia» (51). En lo que se refiere al artículo 139, porque intrínsecamente («mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado»; «libre circulación y establecimiento de personas en todo el territorio español») se trata de un precepto cuya garantía, de ser necesaria su salvaguarda por ley, no puede realizarse por definición sino a través de la competencia legislativa del Estado. Esta es una clara competencia exclusiva del Estado, según el artículo 141.1.1.º CE («la regulación de las *condiciones básicas* que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los

(50) Aunque el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado, que sepamos, sobre esta cuestión, lo ha hecho, sin embargo, sobre la regulación estatal de los Colegios Profesionales, en S. 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA, teniendo a la vista unos referentes de atribución competencial idénticos a los que hay que considerar para la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas: el artículo 36 de la CE y las previsiones al respecto de los Estatutos de Autonomía. Recogemos, por ello, los fundamentos jurídicos de esta Sentencia que resultan de interés en este plano:

«En relación con este apartado es preciso señalar, en primer término, que unas Comunidades han asumido con carácter general las competencias relativas a las Corporaciones de Derecho público, representativas de intereses profesionales, y otras lo han hecho con carácter específico, con relación únicamente a los Colegios Profesionales. Las primeras han asumido dichas competencias con sujeción a los criterios básicos fijados por el Estado, y las otras, conforme a la legislación general o con el límite que resulta de los artículos 36 —que remite a la ley la regulación de los Colegios en los términos que indica— y 139 de la Constitución — que en su apartado 1 establece la igualdad de derechos y deberes de los españoles—, quedando en algunos casos diferida la asunción a un momento futuro mediante un sistema cuya consideración no es relevante a estos efectos. *La remisión a tales preceptos permite entender que la ley a que se refiere el artículo 36 ha de ser estatal en cuanto a la fijación de criterios básicos en materia de organización y competencia.* En cualquier caso, pues, corresponde a la legislación estatal fijar los principios y reglas básicas a que han de ajustar su organización y competencia las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales. Por ello, este apartado, en cuanto concreta las bases y las refiere a la materia de organización y competencia, no es contrario a la Constitución».

(51) S TC 20/1988 de 18 de febrero, F. J. 3.

deberes constitucionales»). En principio, pues, la competencia de las Comunidades Autónomas en la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas es una competencia «subordinada» a la del Estado.

Ahora bien, ¿cuál es el grado y caracteres de esa «subordinación» que, lógicamente, no podría plantearse en términos de absoluta uniformidad con el Ordenamiento estatal? (52).

El Tribunal Constitucional, en S. 42/1981, de 22 de diciembre, ofrece una conclusión de la que pueden extraerse suficientes claves para la necesaria clarificación:

«En efecto, en el ejercicio de sus competencias, sea en materia funcionarial, de régimen local o *las relativas al ejercicio de las profesiones tituladas... la Comunidad siempre tendrá que partir, al menos, del contenido y efectos reconocidos a los títulos académicos o profesionales por el Estado*, pues de otro modo vendría a regular su alcance, y siempre tendrá el límite de que cualquier desigualdad habrá de estar justificada y no habrá de ser discriminatoria ni podrá afectar a las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales (arts. 149.1.30; 23 y 149.1.1. de la Constitución).»

A partir de este pronunciamiento, creemos resulta pertinente la distinción a la que ya se hizo referencia entre: a) configuración jurídica de la profesión y b) regulación de modalidades (circunstancias y requisitos) de su ejercicio concreto. Por lo que respecta a la configuración jurídica de la profesión (que *supra* definimos como predicación por ley de determinadas actividades a un título o títulos), el Estado tiene competencia exclusiva. Porque es el Estado la única instancia que a partir de un título o títulos puede establecer, ligadas al mismo, unas mismas actividades características. En este caso, la residenciabilidad de esta competencia en el Estado es la única técnica posible que, de modo intrínseco (la configuración jurídica de la profesión exige por definición establecimiento de derechos u obligaciones para los poseedores de un título), garantiza la aplicación de lo dispuesto en el artículo 139 de la CE. Es evidente, a nuestro juicio, que el límite que para las competencias autonómicas supone «la unidad jurídica o económica y, en especial, la garantía de la libre circulación de bienes en el territorio nacio-

(52) El Tribunal Constitucional, en S. de 5 de agosto de 1983, declara que «la igualdad de derechos u obligaciones de todos los españoles en cualquier punto del territorio nacional no puede ser entendida como rigurosa uniformidad del Ordenamiento (...); la necesidad de garantizar la igualdad en el ejercicio de tales derechos (es) lo que mediante la fijación de unas comunes condiciones básicas, impone un límite a la diversidad de las posiciones jurídicas de las Comunidades Autónomas».

nal» (53) es en este caso —configuración jurídica de la profesión titulada— máximo, y se identifica con toda la regulación estatal al respecto. Sobre todo si tenemos en cuenta que la regulación de los títulos es de la competencia exclusiva del Estado, y que, como dice el TC, si las Comunidades Autónomas no partieran, al menos, del contenido y *efectos* reconocidos a los títulos por el Estado —y, añadimos nosotros, entre esos efectos debe incluirse, «a fortiori», la habilitación para las actividades legalmente vinculadas a un título establecido por la ley estatal dictada al amparo del artículo 36 de la CE—, vendrían a regular su alcance, invadiendo, en suma, la competencia estatal. En definitiva, la configuración jurídica de la profesión titulada, decidida por ley estatal, es un límite de la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas de la que, al menos, tendrá que partir.

Por lo demás, esta conclusión es la que de modo intrínseco, en este caso, garantiza el principio de igualdad. Si las actividades de aplicación de los saberes acreditados por un título deben quedar legalmente sujetas, el principio de igualdad (art. 14 CE) exige que la correspondiente regulación legal (que, repetimos, al determinar las actividades profesionales vinculadas a un título o títulos configurará jurídicamente la profesión titulada) sea idéntica en todo el Estado, constituyendo una garantía del derecho de los poseedores de un mismo título oficial (54), estatal, a tener un mismo régimen de acceso y ejercicio de la profesión: obviamente, dicha circunstancia, que bien podría calificarse de *condición básica* que garantiza la igualdad en el ejercicio del citado derecho, sólo puede darse a partir de una regulación legal de carácter estatal. En la configuración legal en síntesis abstracta (por ejemplo, profesión de médico, etc., vinculada legalmente al título correspondiente), esa regulación constituye, a nuestro juicio, un marco insuperable de toda competencia autonómica para establecer jurídicamente actividades propias de la profesión de que se trate. En la configuración por expresas actividades, éstas constituyen base infranqueable también, pero junto a las cuales las Comunidades Autónomas podrían establecer un «plus» de actividades propias de dicha profesión (si no colisiona con la regulación estatal de otras profesiones), y siempre, como dice el TC en la Sentencia antes citada, con el límite de que cualquier desigualdad habrá de estar justificada, no ser discriminatoria, ni afectar a las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales (es decir, ese plus debería predicarse en el territorio autonómico para todos los profesionales españoles correspondientes).

(53) Cfr. Sentencia del TC de 30 de noviembre de 1982.

(54) El Tribunal Constitucional, en S. 42/1981, de 22 de diciembre, afirma que «todos los títulos obtenidos en cada nivel, ciclo o especialidad tienen el mismo valor y no se puede tratar desigualmente a los ciudadanos en función de la Escuela en que han obtenido su título...».

En suma, toda eventual regulación autonómica del ejercicio de las profesiones tituladas deberá respetar como condición básica, la configuración jurídica de la profesión (es decir, la vinculación legal de las actividades a los títulos) estatalmente determinada.

Respetando dicha configuración, la legislación autonómica podría complementar la regulación estatal de cada profesión titulada para su propio ámbito territorial (en el respeto del conjunto de las regulaciones estatales sobre las profesiones establecidas por ley); sin prohibir, desconocer o alterar el contenido de ambos términos o su mutua interdependencia. Si —con tales límites— esa normación complementaria de rango autonómico declarara un «plus» de actividades sujetas sobre las estatalmente definidas, debería permitir, en todo caso, el acceso a ese «plus» de actividades profesionales a todos aquellos que según la ley estatal, posean los requisitos de acceso a la profesión y a su ejercicio (fundamentalmente el título previsto por dicha ley). Una solución contraria chocaría con el artículo 139.2 de la Constitución, como obstáculo a la libre circulación y establecimiento de personas en todo el territorio español, de la que el acceso a la profesión y a su ejercicio es un elemento capital. A mayor abundamiento, para una interpretación jurídica estricta en este sentido: el Tratado constitutivo de la CEE consagra el principio de libertad de circulación de personas y servicios (cfr. arts. 2.º y 52), que comprende, como veremos, según el Derecho comunitario derivado, el acceso a la profesión y su ejercicio como vía de aplicación de esa libertad. El acceso a la profesión y su ejercicio es, pues —en virtud de normas de base para una interpretación constitucional—, parte integrante de la «libre circulación».

En el caso de que la regulación estatal dejara ámbitos exentos en la vinculación de actividades a títulos, la posible regulación autonómica del ejercicio de tales profesiones tituladas debería respetar todos los principios a que anteriormente hemos concluido debe ajustarse toda configuración legal de las profesiones (en especial el principio de igualdad, desde la perspectiva de la coherencia de la vinculación de las actividades a los títulos; el que éstos sean exclusivamente los refrendados, «homologados» oficialmente por el Estado; y el principio de igualdad en su proyección a la libre circulación).

Todo lo anterior no impide que las Comunidades Autónomas, respetando esos presupuestos, tengan competencia exclusiva para la regulación de determinados requisitos o circunstancias materiales del ejercicio de las profesiones tituladas (por ejemplo, titular de una oficina de farmacia; fianza o garantía de responsabilidad profesional públicamente asegurada y determinada por una Comunidad Autónoma, etcétera).

5. Significado de la colegiación en la configuración de la profesión titulada

Según establece la vigente Ley de Colegios Profesionales, la incorporación al Colegio Profesional es un requisito necesario para el ejercicio de las profesiones colegiadas (55). La existencia de este tipo de Corporaciones de Derecho público, y la consecuente pertenencia obligada a las mismas por parte de los correspondientes profesionales, es una de las opciones que existen en el Derecho comparado para la organización y disciplina de las profesiones. Vigente en países como Francia, Italia, Alemania, esta fórmula ha sido tradicional en nuestro Derecho, aunque, ciertamente, en los últimos tiempos se haya generalizado en demasía, extendiéndose a campos profesionales que, a mi juicio, no exigían necesariamente este tipo de institución. Como Corporación de Derecho público, la función esencial del Colegio Profesional es de carácter mixto: la representación unitaria de la profesión (antes que la de los profesionales) y la disciplina del ejercicio profesional. Esta instrumentación funcional responde a un objetivo de organización de las profesiones que en los sistemas que optan por dicha fórmula se decide institucionalmente con la imbricación de la autoadministración del cuerpo profesional y la potestad pública de ordenación del ejercicio de la profesión que, siendo propia del Estado, se transfiere a aquél a través de una descentralización corporativa (56). Consecuentemente, para el cumplimiento de sus fines, la fórmula requiere intrínsecamente la unicidad institucional y la forzosidad de incorporación de los profesionales al correspondiente Colegio (57). Desde el punto de vista real, esta opción organizativa

(55) La Ley de 13 de febrero de 1974, parcialmente modificada por la de 26 de diciembre de 1978, establece en su artículo 3.º, 2: «Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas, la incorporación al Colegio en cuyo ámbito territorial se pretenda ejercer la profesión».

(56) Junto a éstas, los Colegios Profesionales desarrollan en algún caso, según el régimen específico hoy vigente, funciones añadidas a las propiamente públicas descentralizadas («propias» de los Colegios), de carácter puramente administrativo recibidas en delegación de las Administraciones Públicas, y siempre, las atinentes a intereses privados de sus miembros.

(57) En contrapartida, el artículo 3.º de la vigente Ley de Colegios Profesionales de 1974 establece el derecho a incorporarse al Colegio Profesional correspondiente, de quien ostente la titulación requerida y reúna las condiciones señaladas estatutariamente. En general, los Estatutos Generales de los Colegios hoy vigentes consagran la obligación de aceptar la colegiación solicitada por quien posee el correspondiente título.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 1987, dispone: «La Ley 2/1974, de 13 de febrero, que regula los Colegios Profesionales reconocidos en el artículo 36 de la Constitución establece que quienes ostenten la titulación adecuada y reúna las demás condiciones fijadas estatutariamente, tendrá derecho a ser admitido en la Corporación correspondiente, adscripción colegial que se convierte en requisito indispensable para el ejercicio

reposa sobre el criterio de que la libertad, responsabilidad y autonomía sobre sus saberes y técnicas, características éstas del profesional (en sentido estricto, de la profesión liberal), hacen que el control de la pericia en su ejercicio y de la deontología profesional pueden ser realizados de manera más adecuada por el propio grupo profesional de modo unitario (este mismo dato fundamenta las funciones de control profesional que desarrollan las organizaciones profesionales en sistemas en que las mismas tienen distinta naturaleza jurídica). Precisamente cuando la citada transferencia estatal al Colegio de la ordenación del ejercicio profesional pugna con los poderes de autoorganización y ordenación de la Administración Pública y con la dependencia por cuenta ajena (en este caso, de la Administración) del correspondiente profesional, se plantea con crudeza el alcance de la fórmula colegial (y de la colegiación obligatoria, rasgo típico de la misma). La S. del T.C. 69/85, de 30 de mayo, por ejemplo (que exonera de la colegiación obligatoria a los abogados del Estado), concluye que la relación funcionarial priva de razón de ser al sometimiento a una organización colegial justificada en los demás casos (cfr. a este mismo respecto, S. del T.S. de 13-10-1964, 19-4-1969, 6-6-1974 y 21-7-1982).

Ciertamente, la fórmula colegial es una opción institucional, entre otras, para la organización y disciplina de las profesiones. En hipótesis, pues, el Estado podría asumir directamente esa potestad de control del ejercicio profesional, aunque posiblemente, al límite, las decisiones de los poderes públicos deberían basarse también sobre criterios de expertos (al cabo, también profesionales) que, en este caso, constituirían, no juicios unitarios de «la profesión», sino juicios particulares de expertos, y como tales oponibles a los de otros (58). Como tercera posibilidad, el mundo anglosajón ofre-

de la profesión respectiva (art. 3.º). En definitiva, la colegiación es tanto un deber como un derecho y los órganos corporativos carecen de potestad discrecional en este aspecto. La admisión es obligada si se dan los supuestos legales y estatutarios, sin que éstos —por otra parte— puedan configurar requisitos no previstos en normas de rango legal».

(58) La complejidad del asunto es evidente. La decisión de los poderes públicos sobre aspectos atinentes al ejercicio de la ciencia y la técnica o a la deontología profesional, basada en criterios de expertos individuales —y sin un contraste institucional del grupo profesional— añade un elemento más el componente político intrínseco que progresivamente viene imbricándose con los criterios científicos. Señala TERRY JOHNSON: «La legitimidad de las modernas democracias radica tanto en la independencia judicial como en la de expertos que definen categorías esenciales de las necesidades sociales o crean las bases "técnicamente neutrales" para la decisión política en numerosos campos». En «Professionalism: occupation or ideology?», en *Education for profession. Quis custodiet?*, ed. de SINCLAIR GOODLAD, SRHE and NFER-NELSON, 1986, pág. 21.

En el campo de la deontología, la cuestión puede ser especialmente complicada, habida cuenta de que la deontología propia, la existencia de un propio código de conducta es típica

ce un sistema de autorregulación de las asociaciones profesionales a las que los profesionales pueden incorporarse, en principio, de modo voluntario, aunque, al cabo, los resultados (por la federación de las mismas y por el efectivo control sobre el ejercicio profesional que realizan) sean similares a los de la fórmula de nuestra corporación de Derecho público, si no más relevantes (59).

Nada impediría, en hipótesis, por lo demás, que estas tres fórmulas pudieran conjugarse dentro de un mismo sistema.

El artículo 36 de la Constitución establece, como hemos visto, que «la ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas». Desde el punto de vista con que ahora abordamos este precepto, el mismo ofrece dos aspectos

de la profesión entendida ésta en sentido estricto: que la existencia de unos valores-guía son —debían ser— consustanciales a la existencia de la profesión frente a la ocupación productiva, y que la deontología profesional adquiere en estos momentos evidente actualidad por su problematismo. El desarrollo de la ciencia y la tecnología ponen de manifiesto la pertinencia, por ejemplo, de una cuestión tópica: ¿le es lícito a la Medicina todo aquello de que es capaz? (P. SPORKEN: *Darf die Medizin was sie Kann. Probleme einer medizinischen Ethik*, Dusseldorf, 1971). La tensión entre ética y saberes profesionales es punto de la máxima importancia en la actualidad, cuando la ciencia y la técnica pretenden su propia legitimidad incondicionada, la relación personal entre el cliente y el profesional, característica de la profesión liberal, se ve desplazada o mediatizada por la actuación técnica despersionalizada propia de las profesiones económicas y cuando determinados valores antes no cuestionados son objeto de nueva reflexión o revisión.

(59) Estas organizaciones profesionales desarrollan una fuerte actividad de control profesional (en la custodia de los «standards» de práctica profesional, acceso a la profesión, otorgamiento de licencias para ejercer, etc.). Es más, sus decisiones pueden ser más determinantes que la de los Colegios en España. Por ejemplo, en el Reino Unido, la incorporación a una asociación profesional y la expedición por ella del título, previo examen ante las mismas, fue (y sigue siendo) condición de acceso a la profesión. Cuando la formación fue asumida por la enseñanza universitaria o superior (originariamente ésta era desarrollada también por las asociaciones profesionales), ello no privó a éstas de su función de control (homologando a efectos profesionales los planes de estudios universitarios con miras a la dispensa total o parcial de los exámenes de acceso a la asociación y a la profesión). En los Estados Unidos de América, el control de las organizaciones profesionales alcanza a la acreditación de los planes de enseñanza (*Specialized Accreditation*) de las instituciones de educación postsecundaria (por ejemplo, Abogacía, Ingeniería, Odontología, etc.), teniendo las Comisiones y Cuerpos de acreditación un carácter casi público. Véase a este respecto, C. MILERSON: *The Qualifying Associations*, Londres, Routledge, 1957; MICHAEL BOURRAGE: «Practitioners, Professors and the state in France, the USA, and England», en *Education for profession*, cit., págs. 26-40; S. BARUCH y L. GANI: «Le rôle des organismes professionnels dans le processus de contrôle et d'octroi des diplômes d'études supérieures en France: l'exemple des professions sociales et de professions judiciaires et juridiques», *Document OCDE*, 1975; COUNCIL ON POSTSECONDARY ACCREDITATION: *The balance wheel for Accreditation*, Washington, D. C., julio, 1987.

de interés: el significado de la inclusión de los Colegios Profesionales en la Constitución y el alcance de la vinculación que en el mismo se establece entre Colegios Profesionales y profesión titulada. La primera cuestión, a la que ya hemos dedicado un análisis específico (60), creemos se resuelve, efectuando ahora los oportunos matices, en que «las peculiaridades del régimen jurídico» de los Colegios Profesionales (funciones de representación y disciplina unitarias de la profesión y, consecuentemente, forzosidad de pertenencia al Colegio) están institucionalmente garantizadas. Ello no significa que los actuales Colegios, o su vigente régimen, queden constitucionalizados (el legislador puede suprimir unos, crear otros, establecer una regulación de nueva planta, etc.), sino que si se decide, para una profesión concreta, por esta opción organizativa, el Colegio como tal tiene constitucionalmente garantizado ese perfil de Corporación de Derecho público en tanto que peculiaridad esencial de la configuración legal de los Colegios (61). Esta es, por lo demás, la opción de la vigente Ley de Colegios Profesionales, no afectada en este punto tras su modificación parcial por la de 26 de diciembre de 1978.

La segunda cuestión es si la vinculación textual y sintáctica existente en

_____!

(60) En *Constitución y Colegios Profesionales*, Madrid, Unión Editorial, 1984 (en colaboración).

(61) Otras interpretaciones distintas pueden verse en SAINZ MORENO: Cit., y MUÑOZ MACHADO: Cit., pág. 130. Por lo demás, el Tribunal Constitucional que había catalogado a los Colegios Profesionales como «entes públicos de carácter corporativo» (Auto núm. 93, de 12 de noviembre de 1980), abordó la cuestión en S. TC 23/84, de 20 de febrero, considerando que la naturaleza de entes corporativos de los Colegios Profesionales derivaba de las leyes, («entes públicos corporativos, tanto por la configuración preconstitucional de la Ley de Colegios Profesionales como por la Ley postconstitucional 12/1983, del proceso autonómico, que se refiere a las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales»). En la S. TC 81/85, de 4 de julio, centrado en el régimen legal vigente de la Ley de Colegios profesionales mantuvo que éstos tienen la calificación de Corporaciones de Derecho Público, con la organización correspondiente, precisamente por razón de sus fines y de las funciones que han de desarrollar. Recientemente, sin embargo, ha refrendado una institucionalización constitucional de los Colegios en su Sentencia de 15 de julio de 1987, dictada en el recurso de amparo número 508/86, estableciendo que «la Constitución, en su art. 36, ha reconocido e institucionalizado las corporaciones profesionales, conocidas con el nombre de Colegios, estableciendo respecto de ellos una reserva de ley y el mandato de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos», definiéndolos como «corporaciones públicas por su composición y organización», y cuyo régimen de organización considera «ajeno a la libertad de asociación de que trata el artículo 22 de la Constitución». Finalmente, la S. TC 20/88 de 18 de febrero, concluye que la fórmula colegial es «una legítima opción legislativa que no solo no contradice el mandato del art. 36 de la Constitución, sino que guarda una estrecha conexión instrumental con el régimen de ejercicio de las profesiones tituladas a que este mismo precepto constitucional se refiere». Por lo demás, sobre la compatibilidad del derecho de asociación y la fórmula corporativa profesional, puede verse la S. del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 28 de junio de 1981, caso *Le Compte*.

el artículo 36 de la CE entre la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas (que, como hemos visto, fundaba lo que hemos llamado configuración jurídica de la profesión titulada) y la institución colegial significa la institucionalización intrínseca de un vínculo entre la profesión titulada y la profesión colegiada. Es indudable que inicialmente la colegiación se prevé en el artículo 36 de la CE para la profesión titulada; pero, viceversa, ¿toda profesión titulada debe ser también profesión colegiada? Evidentemente, la profesión titulada no reglamentada, entendida como realidad socioeconómica o aquella cuya reglamentación se limite a la protección del uso del título, no. Pero ¿y la «profesión titulada» en sentido jurídico, es decir, la definida legalmente como vinculación de actividades a títulos al amparo del artículo 36 de la CE? En el fondo, planteamos si la «profesión titulada» debe conllevar ineludiblemente la existencia de un correspondiente Colegio y la consiguiente colegiación obligatoria de los correspondientes profesionales. En este caso, la colegiación obligatoria constituiría un requisito sustancial para la *existencia* del derecho a ejercer la profesión de que se trate (requisito de acceso a la profesión). En otro supuesto, existente el Colegio Profesional, la colegiación constituiría sólo una condición formal para el efectivo ejercicio de ese derecho (requisito de acceso al ejercicio de la profesión). La distinción es más teórica que práctica, pues acceso a la profesión y a su ejercicio suelen coincidir, y es con la colegiación como efectivamente se accede a la profesión y al ejercicio de la misma (de las actividades profesionales). Pero puede tener consecuencias relevantes. Si la profesión titulada no se define intrínsecamente como profesión colegiada, con lo que la colegiación no sería un requisito sustancial para el acceso a la profesión, sino instrumental para el control de su ejercicio, quienes cumplan los requisitos establecidos por la ley configuradora de la profesión titulada (básicamente la posesión de la titulación correspondiente) tendrían derecho, en todo caso, a la admisión en el Colegio, y el incumplimiento de la obligada incorporación al Colegio —susceptible de cualesquiera sanciones— no podría excluirles de su condición de profesional y del derecho al ejercicio de la misma (su actuación profesional sin haberse incorporado al Colegio, bajo una apreciación material, difícilmente podría ser, por tanto, calificada de intrusismo en la profesión). Por el contrario, si la profesión titulada debiera intrínsecamente configurarse como profesión colegiada y, por ello, el acceso a la profesión se identificara con la admisión en el Colegio, la colegiación constituiría en este caso un requisito sustancial de la definición jurídica de la profesión titulada, y, consecuentemente, la realización de actos propios de la profesión sin pertenecer al correspondiente Colegio sería entonces susceptible de ser calificada de intrusismo profesional.

Quizá este complejo entramado podría simplificarse recordando lo que

anteriormente, y a partir de las previsiones constitucionales, hemos expuesto constituye la «profesión titulada» en sentido jurídico. Es evidente que la mera realización al amparo de un título, esté o no protegido su uso, de actividades profesionales no reguladas legalmente, no constituye «profesión titulada» en sentido estricto, y por ello mismo (y de acuerdo con el artículo 36 de la CE tal y como lo interpretamos anteriormente) la necesaria existencia de un Colegio Profesional (y la forzosa incorporación al mismo) no tendría en este caso la menor coherencia; hasta el punto de que el Colegio Profesional no podría crearse si la ley no establece una necesaria vinculación entre el título de que se trate y un ámbito de actividad característico. Y es así, ciertamente, porque el Colegio Profesional es un «ex post» a la profesión titulada: no sólo conceptualmente (existente la profesión, el Colegio y la incorporación al mismo constituiría una fórmula instrumental para el control de su ejercicio), sino también jurídicamente (de acuerdo con nuestra interpretación, basada en las Sentencias del TC 83/84 y 48/86, la configuración jurídica estricta de la profesión se produce por la vinculación legal entre actividades y títulos al amparo del artículo 36 de la CE, que constituyen los elementos *sustanciales* de esa configuración). Ahora bien, ello no excluye que el tercer elemento de esa configuración —el nexo establecido por la ley— pudiera incluir como característica instrumental definidora de una concreta profesión titulada y con el mismo valor y un mismo ámbito de libertad para el legislador que respecto de los otros dos anteriores elementos, el necesario carácter colegiado de la misma como exigencia para su ejercicio (62).

Ciertamente, la tradición española, hasta el momento, ha sido frecuentemente más bien la contraria: identificación de toda profesión titulada con el conjunto indeterminado —y no expreso— de actividades susceptibles de realización por los distintos titulados, y configuración jurídica de la misma no por ley que vinculara los dos primeros elementos, sino por la mera norma creadora de un Colegio Profesional homónimo de cada uno de los títulos universitarios existentes, asumiendo así el elemento orgánico instrumental y la ley de su creación alcance sustantivo definidor de la profesión (es lo que anteriormente denominamos «configuración indirecta» de la profesión titula-

(62) La correlación instrumental que respecto de los dos primeros elementos tienen los Colegios Profesionales se revela en la definición de los mismos por la S. TS de 15 de febrero de 1984: «Corporación de Derecho público que tiene encomendado velar por la observancia de que la actividad a que la profesión se concreta sea ejercida sólo por los que reúnan determinadas calidades de titulación y competencia que la ley imponga». El aludido carácter instrumental de la fórmula colegial es mencionado, por otra parte, por la S. TC 20/88, de 18 de febrero: «(...) guarda una estrecha conexión instrumental con el régimen del ejercicio de las profesiones tituladas a que este mismo precepto (el art. 36 CE) se refiere».

da). A nuestro juicio, por lo ya expuesto, tras la Constitución esa vía se revela dudosamente correcta. Profesión titulada en sentido jurídico no es otra que la configurada por la ley mediante la vinculación entre títulos y actividades; y salvo que esta misma ley —u otra paralela, apoyada en la anterior— concrete su carácter colegiado, sería muy dudosa toda configuración indirecta de la profesión titulada derivada de la mera existencia de un Colegio Profesional previsto por una ley en la que no se efectuara al tiempo la citada vinculación.

De todo ello podrían derivarse dos consecuencias. La primera, de «*lege ferenda*», es que parece razonable que, sin perjuicio de las funciones legalmente atribuidas a los Colegios Profesionales, la configuración jurídica de una profesión titulada se instrumente sustantivamente según el modelo que antes denominamos de «configuración completa», y que, en todo caso, se distinga en la ley correspondiente entre la creación del Colegio Profesional como institución para la organización y disciplina de la profesión y la configuración propiamente dicha de la profesión como vinculación, más o menos expresa, de actividades a un título de formación. Ello es, creemos, especialmente necesario en un sistema como el nuestro, en el que actualmente no es infrecuente que la configuración jurídica de las profesiones tituladas se produzca por un cuasi reenvío legal en blanco a lo que dispongan los correspondientes Estatutos colegiales y sin una definición legal de la correspondiente función o funciones profesionales. Esto es algo que, por lo demás, está ya deslindado en la vigente Ley de Colegios Profesionales de 1974 (LCP). Esta ley distingue entre, de un lado, los fines de la Corporación colegial a los que, sin duda, debe ceñirse el Ordenamiento específico de cada uno de los Colegios (y la obligatoria incorporación al Colegio profesional correspondiente como requisito *de ejercicio* de la profesión colegiada), y, de otro, «la ley o disposiciones de cualquier rango que se refieran a las *condiciones generales de las funciones profesionales*, entre las que figurarán el ámbito, los títulos oficiales requeridos y el régimen de incompatibilidades con otras profesiones» (art. 2.º). A mayor abundamiento, por lo demás, la LCP se refiere a «las leyes que regulen la profesión de que se trate» como un límite de toda regulación colegial (art. 6.º).

La segunda consecuencia, de «*lege lata*», es que la creación legal de un Colegio Profesional a partir de la mera referencia de un título académico no debería extrapolarse, sin más, como estricta configuración jurídica de la profesión titulada si no va acompañada de una definición (más o menos expresa o abstracta) por ley, de esa profesión y de las actividades que la constituyen. Es más, a partir de esta idea podría cuestionarse si la sola existencia del Colegio Profesional, sin norma legal configuradora de la profesión podría

operar como límite para un ejercicio concurrente de actividades, fundadas en los saberes formalmente acreditados con su título por otros titulados no colegiados en dicho Colegio, y, quizá, por tanto, como criterio material definidor de intrusismo profesional (63).

(63) Recordemos que la S. TC 83/84, de 24 de julio de 1984, especifica que la protección penal contra el intrusismo queda, como tal, referida al «condicionamiento de determinadas actividades a la posesión de concretos títulos académicos» efectuado por la ley que disciplina y regula el ejercicio de las profesiones tituladas, y no específicamente a la colegiación. Algo lógico, dado el distinto tratamiento penal que a uno y otro supuesto otorgan respectivamente los artículos 321 y 572 del C. P. No obstante, los Estatutos Generales de los Colegios Profesionales suelen presumir, con evidente ambigüedad, como causa de intrusismo el ejercicio profesional tanto por quien no posee el título procedente como por quien poseyéndolo no esté colegiado.

En todo caso, la teoría de la configuración jurídica-estricta de la «profesión» por ley, basada en el vínculo entre títulos (saberes) y actividades, y no en la colegiación en sí misma, podría ofrecer nuevos elementos para una consideración del tipo penal del intrusismo (según el art. 321 del C. P., la realización de «actos propios» de una profesión sin poseer el título oficial), que reforzara en la constancia de la tipicidad penal, además de la carencia del correspondiente título, la ejecución de las actividades propias de una profesión *definida legalmente* (sea en la configuración por expresas actividades, sea en configuración abstracta). De ahí que, como «usurpación», lo básico deba ser, no ya tan sólo la carencia de título (a última hora una acreditación oficial de pericia o capacitación), sino muy especialmente el elemento «actos propios» de la profesión jurídicamente predefinidos. La opción contraria podría fundar la incriminación en una interpretación meramente social o factual de la profesión —ciertamente compleja cuando concurren titulaciones en campos afines y por tanto con acreditación de capacidades concomitantes— y quizá sin causa legítima para contrariar —sin una ley que legitimara su condicionamiento— la libertad profesional. Resulta por ello de interés la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 1984 (Penal) que distingue: entre la tipificación como delito (art. 321 C. P. «ejercer actos propios de una profesión sin poseer el título oficial reconocido por disposición legal o convenio internacional») si la normativa infringida está en razón de la *disposición legal* o convenio internacional que regulen el otorgamiento del título previo para ejercer la profesión; y como falta (art. 572.1 C. P.: «y sin poseer la habilitación o capacitación oficial de la actividad reglamentada legalmente») si de la *disposición reglamentaria* se trata. La diferencia entre una y otra infracción radica en la esencia de la disposición que regula la profesión que se ejerce indebidamente. Y resulta de interés porque traza una línea formal de interpretación que revela un dato de fondo: es la ley estricta la que configura la profesión (y vincula su delimitación a un título), mientras que si no se trata de una configuración jurídica estricta de profesión, el título (que no tiene en este caso un referente de actividades conexas legalmente definidas) no acredita más que una capacitación genérica sin «actos propios» legalmente definidos.

II

DEFINICION Y REGIMEN DE LAS PROFESIONES
TITULADAS EN SU ORDENAMIENTO ESPECIFICO

DEFINICION Y REGIMEN DE LAS PROFESIONES TITULADAS EN SU ORDENAMIENTO ESPECIFICO

Atendiendo a sus respectivos Ordenamientos específicos, la definición de las distintas profesiones tituladas en nuestro Derecho vigente resulta del entrecruzamiento de normas de distinto carácter. En primer lugar, la norma académica, que, promulgada, salvo excepciones, dentro de unas coordenadas jurídicas en las que, como se expuso, el título de formación (título académico) era al tiempo título de habilitación profesional (título profesional), prefiguraba jurídicamente a cada una de las profesiones tituladas. En segundo lugar, la normativa profesional en sentido estricto, la que define los campos de actividad atribuidos a los correspondientes titulados; supuesto éste más bien extraño en nuestro Ordenamiento, salvo en algunos campos, como en el de la ingeniería, donde, por lo demás, la definición jurídica de los actos propios de la profesión titulada se efectúa a través de un complejo entramado de distribución de facultades y competencias concurrentes entre los distintos titulados («atribuciones»), más que de acotamiento de las actividades vinculadas a los saberes acreditados por el título. Por último, la normativa reguladora del correspondiente Colegio Profesional, en la que, frecuentemente, junto a las normas relativas a la organización profesional, se incluyen otras que definen, generalmente de modo abstracto, la profesión de que se trate. La tradicional vinculación en nuestro Derecho de toda profesión titulada con un Colegio Profesional homónimo (fenómeno expansivo, por otra parte, en los años anteriores a la promulgación de la Constitución de 1978 por circunstancias de diverso orden que no podemos considerar ahora) otorgan especial importancia a este último sector del Ordenamiento.

Desde esta apreciación inicial, y como contraste empírico de las consideraciones realizadas en los capítulos anteriores, efectuamos ahora una síntesis de la regulación específica de las profesiones tituladas. Entiéndase, por ello, que no tratamos de abordar aquí exhaustivamente, ni mucho menos, este complejo y pormenorizado campo, integrado, además, por una trama cuyas categorías de fondo podrían estar necesitadas de la oportuna puesta al día (1), sino de hacer un resumen de sus respectivas bases nor-

(1) Obviamos, por lo demás, el análisis de profesiones en las que el título administrativo que condiciona el acceso a la misma o su carácter funcional o cuasifuncional las matizan con rasgos distintivos respecto de la noción con que en este trabajo se abordan las profesiones

mativas. Lo haremos en torno a tres apartados: la configuración jurídica de la profesión (entendiendo esta expresión en los términos con que la definimos páginas atrás), los requisitos de acceso a la profesión y de su ejercicio, y una referencia sumaria a la reglamentación de las correspondientes actividades.

tituladas (Habilitados de clases pasivas, Agentes de la Propiedad Inmobiliaria, Agentes de la Propiedad Industrial, o Notarios, Registradores de la Propiedad, Agentes de Cambio y Bolsa, etcétera). Ello sin perjuicio de que muchas de las conclusiones a las que llegamos en capítulos anteriores pudieran resultarles aplicables.

I. SECTOR JURIDICO

1. Abogados

La profesión de abogado, o la Abogacía (así define a esta profesión el Estatuto General de la Abogacía, aprobado por Real Decreto de 24 de julio de 1982) (2), se encuentra regulada básicamente por este Estatuto y por la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985 (LOPJ) (3). Hasta esta última fecha, pues, y abundando en lo que ya expusimos anteriormente, la configuración jurídica de la profesión de abogado quedaba muy ligada a la regulación de la organización colegial correspondiente y mediante normas de rango reglamentario. La definición de la profesión de abogado y su estricta configuración jurídica —vinculación de actividades a un título, como vimos— a través de la LOPJ de 1985, habida cuenta de la reserva de ley establecida en el artículo 36 de la CE, salva, a nuestro juicio, toda posible duda respecto a la constitucionalidad del citado Estatuto General. Por otra parte, este Estatuto, en lo que se refiere a la regulación de esta profesión titulada, viene a constituir casi un desarrollo «ante legem» de las previsiones de la citada ley (4).

a) *Configuración jurídica de la profesión*

Según establece la LOPJ, «corresponde en exclusiva la denominación y función de abogado al licenciado en Derecho que ejerza profesionalmente la dirección y defensa de las partes en toda clase de procesos, o el asesoramiento y consejo jurídico» (5). Queda así legalmente configurada esta profesión titulada mediante la vinculación «ex lege» de las citadas actividades al título de licenciado en Derecho.

(2) R. D. 2090/1982, de 24 de julio («BOE» del 1 de septiembre. Corrección de errores «BOE» de 8 de octubre).

(3) «BOE» del 2 de julio.

(4) Digamos, de otra parte, que una configuración abstracta (reconducción legal de actividades a la profesión de «abogado») se encuentra en otras normas, desde los artículos 17 y 24 de la propia Constitución, a la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 12 de diciembre de 1983 (arts. 520 y 527, por ejemplo), etcétera.

(5) Cfr. art. 436 LOPJ.

El Estatuto General de la Abogacía, por su parte, completa estas previsiones definiendo a la Abogacía como «una profesión libre e independiente e institución consagrada en orden a la Justicia, al consejo, a la concordia y a la defensa de derechos e intereses públicos y privados mediante la aplicación de la ciencia y técnica jurídica». De manera expresa, además, el Estatuto General acota la profesión de la Abogacía distinguiéndola de las categorías académicas —licenciado o doctor en Derecho—, cualquiera que sea su significación, así como de las demás profesiones que no requieren la aplicación de la técnica jurídica «reservada a los abogados» (6), y definiendo como abogados a «quienes, incorporados a un Colegio de Abogados en calidad de ejercientes, se dedican, con despacho profesional, a la defensa de intereses ajenos» (7).

Teniendo en cuenta, pues, lo establecido por la LOPJ y el Estatuto General de la Abogacía, las actividades legalmente atribuidas a la profesión de abogado son: la dirección y defensa de las partes en toda clase de procesos (8), el asesoramiento y consejo jurídico y la defensa de derechos e intereses públicos y privados mediante la aplicación de la ciencia y técnica jurídica. La aplicación de esta última queda reservada a la profesión de abogado, frente a otras categorías profesionales que no la requieren. Por último, la protección profesional de todos los intereses que sean susceptibles de defensa jurídica de forma exclusiva y excluyente.

b) *Reglamentación de la profesión*

La LOPJ establece que, en su actuación ante Juzgados y Tribunales, los abogados gozarán de libertad e independencia y serán amparados por aquéllos en su libertad de expresión y defensa, debiendo sujetarse al principio de buena fe. Tienen el deber de secreto profesional respecto de todos los hechos y noticias que conozcan por razón de cualquiera de las modali-

(6) Cfr. artículo 8.º del Estatuto General de la Abogacía. Se trata de una reserva abstracta. Ello no excluye la predicación para los abogados de actividades expresas (por ejemplo, Decreto de 5 de agosto de 1977. «BOE» del 5 de septiembre, sobre funciones de los letrados asesores).

(7) Cfr. artículo 10 del Estatuto General de la Abogacía. No obstante, el Estatuto admite la incorporación a los Colegios Profesionales de los licenciados en Derecho a título de no ejercientes.

(8) El Estatuto General de la Abogacía complementa esta previsión de la LOPJ, estableciendo que la Abogacía podrá ejercerse ante cualquier clase de tribunales, incluso los correspondientes a jurisdicciones especializadas (art. 11.1); y que la intervención profesional del abogado es preceptiva en toda clase de procesos y procedimientos ante cualquier jurisdicción, salvo los casos exceptuados por precepto expreso de una disposición legal (art.11.2).

dades de su actuación profesional, no pudiendo ser obligados a declarar sobre los mismos (9). Están sujetos, por otra parte, en el ejercicio de su profesión, a responsabilidad civil, penal y disciplinaria, según proceda, correspondiendo la declaración de esta última por su conducta profesional a los correspondientes Colegios y Consejos conforme a sus Estatutos (10).

El Estatuto General de la Abogacía, de otro lado, reglamenta otros aspectos del ejercicio profesional como son las incompatibilidades (art. 27) y prohibiciones: así la del anuncio o difusión de sus servicios, directamente o por medios publicitarios, los dictámenes gratuitos en revistas o periódicos (art. 31); la asunción de un asunto profesional previamente encomendado a un compañero sin obtener la venia de éste (art. 33); la regulación de los despachos colectivos (art. 34), y, en especial, la de los derechos y deberes del abogado (arts. 39-60) (11).

c) *Requisitos de acceso a la profesión*

En coherencia con la configuración legal de la profesión, el acceso a la misma requiere la posesión del título de licenciado en Derecho (12), así como la obligación de prestar juramento o promesa a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico (13). El ejercicio de la profesión requiere la necesaria colegiación. Según dispone la LOPJ, la incorporación al correspondiente Colegio Profesional es obligatoria para actuar ante los Juzgados y Tribunales en los términos previstos por ella misma y por la legislación general sobre Colegios Profesionales, salvo que actúen al servicio de las Administraciones Públicas o entidades públicas por razones de dependencia funcional o laboral (14). El Estatuto General de la Abogacía (arts. 2 y 14) exige, sin embargo, y sin distinguos entre actuación procesal y extraprocesal, la obligatoria incorporación al correspondiente Colegio como requisito para ejercer la profesión (salvo en el caso de defensa de asuntos propios o de parientes en cuarto grado de consaguinidad o segundo de afinidad, a cuyo fin serán habilitados por el decano del Colegio para la intervención

(9) Art. 437 LOPJ.

(10) Art. 442 LOPJ.

(11) De carácter general (deber de residencia; secreto profesional; libertad e independencia sin más límites que la ley, la moral y la deontología, etc.); en relación con el Colegio y los demás colegiados; en relación con los Tribunales; en relación con las partes; en relación con los honorarios, y en relación con el Turno de Oficio.

(12) Art. 436 LOPJ.

(13) Art. 438 LOPJ.

(14) Art. 439 LOPJ.

que se solicite). No obstante, según dispone la Ley de 8 de julio de 1980 («BOE» del 22), todo letrado incorporado a cualquier Colegio de Abogados de España podrá actuar en todos los recursos de que sean susceptibles los asuntos que dirigió en cualquier instancia ante cualesquiera Tribunales o Juzgados, incluso ante el Tribunal Supremo o la Audiencia Nacional, sin que para ello tenga necesidad de incorporarse a los Colegios donde radiquen los Tribunales ante los que dichos recursos, acciones o reclamaciones se sustancien, previa comunicación al Colegio receptor, que le habilitará al efecto.

En contrapartida, el número de componentes de los Colegios Profesionales de Abogados no puede limitarse, ni cerrarse éstos, temporal ni definitivamente, a la admisión de nuevos aspirantes (15), ni denegarse el ingreso en la Corporación a quienes reúnan las condiciones establecidas (16).

d) *Uso de la denominación profesional de abogado*

La LOPJ atribuye en exclusiva el uso de la denominación de abogado al profesional de la Abogacía, en los términos que lo define su artículo 436. El Estatuto General de la Abogacía precisa más: definidos los abogados como «quienes, incorporados a un Colegio de Abogados en calidad de ejercientes, se dedican, con despacho profesional, a la defensa de intereses jurídicos ajenos», reserva a éstos la utilización legítima de la denominación de abogados (17). Los colegiados no ejercientes, así como los licenciados en Derecho no incorporados a Colegios de Abogados —que no son abogados— sólo podrán utilizar la expresión «licenciado o doctor en Derecho» para indicar la categoría académica que en cada caso les corresponda. El incumplimiento de esta previsión puede dar lugar a la correspondiente acción penal por intrusismo profesional (18).

La incorporación al Colegio, o la habilitación concreta (en el caso de ejercicio profesional por un no colegiado en asuntos propios o de parientes,

(15) Art. 13 del Estatuto General de la Abogacía.

(16) Ello no obstante, el Estatuto General de la Abogacía prevé la determinación, por los respectivos Colegios, de las normas reguladoras del Turno de Oficio, a cuyo amparo algún Colegio de Abogados, como el de Madrid, ha establecido requisitos de experiencia profesional previa o una formación adicional a la licenciatura en Derecho para que los colegiados puedan incorporarse a dicho turno.

(17) Cfr. art. 10 del Estatuto.

(18) Cfr. art. 30 del Estatuto.

o del ejercicio en vía de recurso fuera del ámbito jurisdiccional que corresponde al Colegio a que pertenece el abogado, al que se refiere el artículo 22 del Estatuto), justificada con certificación del correspondiente Colegio, acreditada al abogado como tal.

2. Procuradores

La profesión de procurador está regulada por la LOPJ de 1 de julio de 1985 y por el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales aprobado por Real Decreto de 30 de julio de 1982 («BOE» del 27 de agosto) (19).

Como una gran parte de las profesiones sujetas en nuestro Ordenamiento, hasta la promulgación de la citada LOPJ, la de procurador ha sido objeto de regulación al tiempo que la organización colegial de la profesión, en una misma norma (en este caso, el citado Estatuto General). La aprobación de dicha ley articula, pues, en coherencia con lo que dispone el artículo 36 de la CE, la configuración jurídica de esta profesión. Algunas divergencias existen, no obstante, en las previsiones que sobre esta profesión contienen las dos disposiciones que comentamos.

a) *Configuración jurídica de la profesión*

La actividad que configura como tal a esta profesión es «la representación de las partes en todo tipo de procesos que la LOPJ atribuye en exclusiva a los procuradores, salvo que la ley autorice otra cosa» (art. 438 LOPJ). No obstante, la propia LOPJ prevé que en los procedimientos laborales y de Seguridad Social la representación podrá ser ostentada por graduado social colegiado (art. 440.3 LOPJ). El Estatuto General establece una misma definición de la profesión (arts. 1 a 4), recalcando, no obstante, el carácter liberal e independiente que la misma tiene.

No establece, sin embargo, la LOPJ, a diferencia de lo que prevé para los abogados, una vinculación necesaria entre la profesión y un correspondiente título académico o profesional, omisión que hay que presumir voluntaria, por cuanto que esta previsión (incluida ya en el artículo 88.1 de la LOPJ de 1870) sí es recogida por el Estatuto General de 1982: su artículo 5.º exige la necesaria posesión del título de licenciado en Derecho y la obtención del

(19) El Real Decreto de 25 de mayo de 1983 («BOE» del 31) amplía lo dispuesto en la Disposición Transitoria del Estatuto General.

título de procurador que expida el Ministerio de Justicia a quienes reúnan las condiciones exigidas (20).

b) *Reglamentación de la profesión*

La LOPJ establece para los procuradores el deber de secreto profesional (art. 438) y su sometimiento a responsabilidad civil, penal y disciplinaria según proceda, cuyo conocimiento, en el caso de la última, atribuye a los correspondientes Colegios y Consejos (art. 442 LOPJ). El Estatuto General, por su parte, regula minuciosamente las incompatibilidades, derechos y deberes, régimen de fianzas, de las ausencias, sustituciones y ceses en el ejercicio de la profesión y la responsabilidad disciplinaria.

c) *Requisitos de acceso a la profesión*

Ya hemos dicho que la LOPJ no vincula la profesión a ningún título de naturaleza académica o profesional. Habrá que estar, por tanto (y con las reservas sobre la constitucionalidad formal de esa previsión), a lo dispuesto por el Estatuto General de los Procuradores, es decir, la exigencia del correspondiente título de procurador que expida el Ministerio de Justicia (21). Esta simple exigencia (más el cumplimiento de las condiciones generales de capacidad que marca el Estatuto) da acceso a la profesión («Para ser procurador...», dice el Estatuto). Sin embargo, para el acceso al ejercicio de la misma («Para el ejercicio de la profesión...», en estos términos se expresa el Estatuto) se requieren diversas exigencias; en primer término, la incorporación al correspondiente Colegio Profesional. Este requisito ha sido consagrado por la LOPJ, que exige la colegiación obligatoria para actuar ante los Juzgados y Tribunales (es decir, en todo caso, para los procuradores), además de la prestación de juramento o promesa de acatamiento a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico. Por su parte, el Estatuto General exige a este respecto la constitución de las fianzas que el mismo establece.

3. **Graduados sociales**

La profesión de graduado social ha ido conformándose institucionalmente de manera progresiva, tanto en lo que se refiere a las exigencias aca-

(20) El anterior Estatuto permitía el acceso a la profesión mediante la acreditación de títulos y requisitos diversos.

(21) Cfr. el Real Decreto de 18 de abril de 1912. Reglamento de exámenes de los aspirantes a procuradores.

démicas de formación como al reconocimiento jurídico de sus funciones profesionales. Como resultado de esa evolución, en lo académico, las enseñanzas de graduado social se han incorporado recientemente a la Universidad (22); en lo que se refiere a sus funciones, la profesión de graduado social ha sido objeto de diversas normas —sustantivas y colegiales—, y posteriormente reconocida en la LOPJ de 1 de julio de 1985.

a) *Configuración jurídica de la profesión*

También la de graduado social ha sido y está configurada básicamente a través de la normativa reguladora de los correspondientes Colegios Profesionales. Los sucesivos Reglamentos de los Colegios no se han limitado a regular estas organizaciones, sino que han delimitado la profesión y sus funciones (23). Sólo el Reglamento aprobado por Decreto 3549/1977, de 16 de diciembre, pese a establecer también la configuración de la profesión, no contempla las funciones y cometidos del graduado social, remitiéndose a este respecto a un futuro Estatuto Profesional del Graduado Social y manteniendo vigente, entretanto, la regulación establecida a tal fin en el artículo 1.º del antiguo Reglamento de 28 de agosto de 1970 (24).

La profesión en cuanto tal está, pues, reconocida en el citado Reglamento de 1977, y con rango legal estricto (aunque limitado a la atribución de funciones en el campo procesal) en el artículo 440.3 de la LOPJ de 1985. Con esta última previsión puede quedar cumplida, al menos en configuración abstracta, la necesaria delimitación legal de la profesión que predica el artículo 36 CE. Por lo expuesto, la configuración de la profesión —al margen de los problemas jurídico-formales derivados del rango de esta vinculación— se produce por la conexión del título de graduado social (25) a las actividades que la definen. En concreto, como «técnicos en materias socia-

(22) Por el Real Decreto 1524/1986, de 13 de junio («BOE» del 28 de julio). Los estudios universitarios de graduado social —prevé el Decreto— se refrendarán con el título oficial de «Graduado Social Diplomado». Hasta ese momento, las enseñanzas de graduado social, regidas por el Real Decreto 921/1980, de 3 de mayo («BOE» del 17 de mayo), dependían del Ministerio de Trabajo, si bien el correspondiente título de graduado social tenía reconocida la equivalencia con el título de diplomado universitario.

(23) Así, el Decreto de 22 de diciembre de 1950 que crea los Colegios Oficiales, y la O. M. de 21 de mayo de 1956 que aprueba el Reglamento de los mismos, o el Reglamento aprobado por O. M. de 28 de agosto de 1970 que derogó el anterior (este último fue derogado, salvo su artículo 1.º, por el de 16 de diciembre de 1977, aprobado por Decreto 3549/77).

(24) Cfr. la Disposición Final Tercera del Decreto 3549/1977.

(25) En cualquiera de sus modalidades; el previsto por el Real Decreto 1524/1986; el Real Decreto 921/1980, y anteriores.

les y laborales, les corresponden las funciones de estudio, asesoramiento, representación y gestión, sin necesidad de apoderamiento especial en los casos permitidos por la Ley de Procedimiento Administrativo, en todos cuantos asuntos laborales y sociales les fueran encomendados por o ante el Estado, entidades paraestatales, Corporaciones Locales, la Seguridad Social (la Organización Sindical), entidades, empresas y particulares» (26). En el ámbito jurisdiccional, corresponde a los graduados sociales la representación en los procedimientos laborales y de Seguridad Social (cfr. arts. 438 y 440 de la LOPJ) (27).

b) *Acceso a la profesión y a su ejercicio*

El ejercicio de la profesión de graduado social requiere la obligatoria incorporación al Colegio de la correspondiente demarcación (28), tanto en el caso de ejercicio libre como al servicio de una sola empresa mediante relación laboral a título y categoría de graduado social (el servicio por cuen-

(26) Cfr. el artículo 1.º del Reglamento de 28 de agosto de 1970, que, por otra parte, desarrolla pormenorizadamente esta cláusula genérica. Este repertorio no incluía ya la excepción de actuación «ante los organismos jurisdiccionales salvo ante las Magistraturas de Trabajo en los casos que expresamente lo autoricen las leyes» que contemplaba el Decreto de 22 de octubre de 1964 y del que, salvo en este punto, es un trasunto el artículo 1.º del Reglamento del 70. Este Decreto de 22 de octubre de 1964 («BOE» del 10 de noviembre), por otra parte, incluye una detallada relación de atribuciones, que se especifican, por lo demás, en la O. M. de 8 de enero de 1973 («BOE» del 24), que regula las tarifas sobre los honorarios profesionales. El Decreto de 3 de junio de 1965 («BOE» del 14) establece funciones concurrentes de los Gestores Administrativos y de los Graduados Sociales.

(27) Pese a que, sobre la base de lo expuesto, existe una clara distinción jurídica entre las profesiones de abogado y procurador y la de graduado social, en los últimos tiempos, cierta indefinición práctica en el uso de los símbolos profesionales (situación del graduado social en los procesos en la posición física del defensor, uso de la toga) ha llevado a una cierta preocupación por esa equivocidad. A ese respecto, se ha recordado oportunamente que si el artículo 440.3 de la LOPJ prevé que «en los procedimientos laborales y de Seguridad Social la representación podrá ser ostentada por graduado social colegiado», «en modo alguno da a dicha profesión ni a su ejercicio un contenido o forma que no tuviera previamente», que «resulta improcedente toda asimilación del graduado social con el procurador de los Tribunales que no sea la estricta coincidencia de la función profesional de representación en el específico marco de la jurisdicción laboral», y que es obvio que «al abogado le corresponde en exclusiva la denominación y función de dirigir y defender a las partes en toda clase de procesos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 436 de la LOPJ». *Vid.* «Abogados-graduados sociales: una definición necesaria». *Otrosi*, Colegio de Abogados de Madrid, núm. 22, mayo 1988, página 2.

(28) Cfr. artículo 1.º del Reglamento de 1977. Los ejercientes libres pueden darse de alta en Colegio distinto al de origen, y en el caso de acciones accidentales son autorizados para actuar en el Colegio en cuya jurisdicción deben intervenir. En caso de urgencia, bastará con ponerlo en conocimiento de éste.

ta de un ente público se asimila al ejercicio por cuenta de empresa) (29). La incorporación al Colegio exige la nacionalidad española y la posesión del título de graduado social (30).

c) *Reglamentación de la profesión*

La profesión queda sometida a la reglamentación derivada de la normativa colegial (régimen deontológico, regulación de honorarios, visado de trabajos, ejercicio en asociación con otros colegiados, etcétera).

(29) Cfr. art. 9.º del Reglamento de 1977.

(30) Cfr. art. 10 del Reglamento de 1977.

II. SECTOR ECONOMICO

1. Economistas

Al margen de las previsiones específicas sobre la profesión que pudieran incluirse en normas de carácter académico (31) o reguladoras de los correspondientes Colegios Profesionales (32), la profesión está básicamente

(31) Ya la Ley de 17 de julio de 1953 sobre Ordenación de las Enseñanzas Económicas y Comerciales («BOE» del 18) estableció algunas previsiones de carácter profesional. Se refiere en su Preámbulo a que la licenciatura que se obtendría en la nueva Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales —resultado de la integración de los estudios superiores de Comercio (Intendencia Mercantil y Actuariado de Seguros) y la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas—, en sus secciones de Ciencias Económicas y Comerciales, contaría con las especialidades en Economía General, Economía de la Empresa, y Seguros, «correspondientes en el orden profesional a la actual actividad de economista, intendente y actuario de seguros».

En su artículo 23, establecía que los licenciados en Ciencias Políticas y Económicas (Sección de Económicas), los intendentes mercantiles, los actuarios de seguros y los licenciados en Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales (Sección de Económicas y Comerciales), conservando las denominaciones de sus respectivos títulos, quedarían equiparados en todos sus restantes derechos. De modo específico, sin embargo, preveía que los licenciados en la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales, que cursaran la especialidad de Seguros recibirían, además del título académico de licenciado, «el profesional de actuarios, único que habilita para el ejercicio de esta profesión». Por último, en su artículo 25, remitía la habilitación para el ejercicio profesional de los títulos de perito y profesor mercantil, a lo que para cada uno de ellos estableciera la ley que regulara el Estatuto del titular mercantil.

(32) El Decreto de 11 de agosto de 1953 crea el Colegio de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales, Sección de Económicas y Comerciales. En su artículo 4.º establecía que «la colegiación será obligatoria para el ejercicio de las actividades específicas de los respectivos títulos». El Decreto de 26 de marzo de 1954 aprobó los Estatutos del Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales, Sección de Económicas y Comerciales, y reguló la profesión (identificándola con la citada titulación) atribuyendo a los colegiados «el estudio de los problemas que se relacionan con la economía en cualquiera de sus aspectos (teórico o práctico), emitiendo, en su caso, los dictámenes, asesoramientos e informes procedentes, sin perjuicio de los derechos profesionales reconocidos por las leyes en favor de otros titulados».

Posteriormente, el Decreto 2393/1960, de 22 de diciembre aprobó los Estatutos del Colegio General de Economistas, modificado posteriormente por el Decreto 1634/1970, de 11 de junio (R. 1047), y el Decreto 1790/73, de 5 de julio; O. M. de 28 de junio de 1971, que crea el Consejo General de Colegios; y O. M. de 11 de septiembre de 1972, que aprueba los Estatu-

te regulada por el Estatuto de las Actividades Profesionales de los Economistas y Profesores y Peritos Mercantiles, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1977 («BOE» del 28 de abril) que constituye el texto básico al respecto (33).

El Estatuto consagra específicamente la profesión de «economista», cuya configuración (título y actividades) queda establecida como sigue. La profesión de «economista» sólo podrá ser ejercitada en España por quienes se hallen en posesión de los siguientes títulos (cfr. art. 1 del Estatuto): de doctor o licenciado en Ciencias Políticas y Económicas (Sección de Económicas), en Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales (Sección de Económicas y Comerciales) y en Ciencias Económicas y Empresariales (34), así como por los intendentes mercantiles y los actuarios mercantiles (35).

los Unificados para todos los Colegios de Economistas de España. De esta regulación colegial se deriva: la obligatoria colegiación para ejercer la *profesión de economista* (es potestativa para quienes pertenezcan a Cuerpos del Estado); la previsión, como requisitos para la colegiación, de la nacionalidad española (o la extranjera con derecho de reciprocidad en cuanto al ejercicio profesional) y del título correspondiente (licenciado en Ciencias Políticas y Económicas, Sección de Economía; en Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales, Sección de Económicas y Comerciales; en Ciencias Económicas y Empresariales, o intendente mercantil), la reserva exclusiva del uso de la denominación de economista a los colegiados que ejerzan la profesión (en otro caso ostentarán el académico que corresponda); y el reconocimiento de las facultades del economista señaladas en el Decreto 2393/1960, de 22 de diciembre, o en las leyes en cada momento en vigor.

(33) Nos limitamos aquí al examen de la profesión de economista. De otra parte, el régimen de los peritos y profesores mercantiles recogido en este Estatuto constituye un régimen de respeto de los derechos de tales profesiones entonces existentes (véase arts. 7.º a 10 y 14 a 16 del Estatuto).

(34) El Estatuto recoge así las sucesivas denominaciones de los títulos a que dio lugar la evolución de la Facultad responsable de las enseñanzas de Economía.

(35) La Ley de 17 de julio de 1953 sobre Ordenación de las Enseñanzas Económicas y Comerciales («BOE» del 18), que reestructuró los estudios de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas y los de la carrera mercantil existente, estableció un doble nivel de la enseñanza: un nivel técnico, a cursar en las Escuelas de Comercio, con dos grados (de perito y profesor mercantil), y un nivel universitario, a cursar en las Facultades de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales (Sección de Económicas y Comerciales), en las que quedaban integradas las anteriores enseñanzas de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas y las superiores de Comercio (Intendencia Mercantil y Actuario de Seguros). Según la Ley, la nueva Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales otorgaría el título de licenciado, que en las secciones de Ciencias Económicas y Comerciales contaría con las especialidades de Economía General, Economía de la Empresa y Seguros «correspondientes en el orden profesional a la actual actividad de economista, intendente y actuario de seguros».

El artículo 23 de esta Ley de 17 de julio estableció expresamente que, conservando las denominaciones de sus respectivos títulos, los antiguos licenciados en Ciencias Políticas y Económicas (Sección de Económicas), los intendentes mercantiles y los actuarios de seguros quedaban equiparados en todos sus derechos a los nuevos licenciados en Ciencias Políticas.

Se determina así el vínculo jurídico (si bien no legal estricto) entre la titulación y la profesión al que repetidamente venimos aludiendo. Ante la diversidad de títulos de referencia, el Estatuto refuerza su idéntico valor para la profesión de «economista», estableciendo que las funciones que dicho Estatuto o las disposiciones legales hayan asignado a los distintos títulos de licenciado que contempla, sean desempeñadas indistintamente por quienes posean uno y otro, y que intendentes y actuarios tienen iguales derechos y deberes que los expresados licenciados, y éstos, idénticos a su vez que los de aquéllos, sin excepción alguna, incluidos los profesionales y académicos (36). Ello plantea la duda de si la previsión de artículo 23 de la Ley de 17 de julio de 1953 de que el título profesional de actuario, que se expediría a los licenciados en Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales que cursaran la especialidad de Seguros (37), sería el único habilitante para ejercer esta profesión, no resultaría ya irrelevante, dada la equiparación indistinta y «sin excepción» a que se ha hecho referencia. Es ésta una cuestión compleja, a decidir sobre la base del rango legal de la Ley de 17 de julio de 1953, el rango reglamentario del Estatuto Profesional de 1977, y la eventual deslegalización de la primera por la Ley General de Educación de 1970.

El Estatuto contempla expresamente las actividades profesionales de «economista» vinculadas a los citados títulos. Predica de la profesión, en términos generales, las de «estudio y solución técnica de los problemas de la economía general o de la empresa (38), en cualquiera de sus aspectos, realizando los trabajos o misiones adecuadas, emitiendo los dictámenes o informes procedentes y verificando los oportunos asesoramientos», actividades éstas que podrán prestarse en régimen de profesión liberal, de dependencia laboral o de relación administrativa (39).

El Estatuto, por otra parte, desarrolla pormenorizadamente las actividades características de la profesión (40), en un intento evidente por cerrar el

Económicas y Comerciales (Sección de Económicas y Comerciales). Esta equiparación es la que se refleja en el Estatuto de 1977.

(36) Cfr. art. 1.º del Estatuto de 1977.

(37) Al parecer, el título de actuario no se expide como tal, sino como mención en el título académico de licenciado.

(38) Las facultades en el campo de la economía de la empresa se entienden sin perjuicio de lo establecido por el propio Estatuto para los profesores y peritos mercantiles existentes (cfr. artículo 2.º del Estatuto de 1977).

(39) Cfr. art. 2.º del Estatuto de 1977.

(40) En tres campos: en relación con la economía general (con cinco apartados, donde se refiere a las funciones propias del economista incluidas en la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones de la OIT), con la economía de la empresa (con 37 apartados) y con la Administración y los órganos jurisdiccionales.

marco de definición de la profesión, que refuerza, además, con la presunción del ejercicio profesional de economista cuando concurren determinadas circunstancias: aceptación, firma o desempeño de la profesión con despacho público; anuncio u ofrecimiento público de informes o estudios sobre cuestiones propias de dichos titulares facultativos; percibo de remuneraciones u honorarios por trabajo, informes o estudios que revistan un carácter oficial o público; cualquier otra manifestación o hecho que permita atribuir el propósito del ejercicio profesional. Sin embargo, sorprendentemente, no establece un monopolio de estas actividades a favor del «economista» (del poseedor de uno de los títulos citados anteriormente). Así, en su Disposición Adicional, determina que «la regulación efectuada por el presente Estatuto se entiende en todo caso sin perjuicio de los derechos que correspondan a otros titulados». El Estatuto nos sitúa con ello ante la definición de unas actividades del «economista» que en teoría pueden ser concurrentes con los de otros titulados. Es más, la fórmula «sin perjuicio de los derechos» abre la hipótesis de que dicha concurrencia no se limite a los titulados que por norma expresa pudieran tener reconocidos un campo coincidente de actividad, sino que alcance a todo campo de actividad coherente con los saberes que el título oficial de que se trate refrende (tenga o no éste reconocido expresamente por norma tales actividades). Estaríamos, así, ante el eventual derecho de otro titulado, amparado para llevar a cabo actividades concurrentes con el economista en virtud de la fórmula de la Ley General de Educación «habilita para el ejercicio profesional» (lo que en páginas anteriores llamamos «habilitación genérica»). Esta hipótesis —relevante si pensamos en la existencia de una titulación concomitante como es la de diplomado en Estudios Empresariales— podría tener fundamento, por otra parte, en el hecho de que el Estatuto no habla en ningún caso de «atribuciones» o de «actividades privativas» (como es usual en la reglamentación profesional española), sino de actividades para las que los economistas se hallan «facultados». La cuestión es, sin embargo, muy espinosa, como veremos en el siguiente apartado. Por ello, en todo caso, no hay duda de que la técnica más clara de protección jurídica de la profesión de economista recogida en el Estatuto es la reserva de la denominación profesional (de economista) para los titulados antes citados que se hallen incorporados al correspondiente Colegio Profesional (41).

2. Titulares mercantiles y diplomados en Ciencias Empresariales

El citado Estatuto Profesional de los Economistas y Profesores y Peritos Mercantiles (Decreto de 26 de abril de 1977) exige como condición para el

(41) Cfr. art. 1.º del Estatuto de 1977.

ejercicio de «su profesión» por estos últimos la incorporación a los Colegios de Titulares Mercantiles respectivos (42). De otra parte, bajo la rúbrica «Competencia profesional de los profesores y peritos mercantiles», recoge para los profesores mercantiles un largo repertorio de facultades (en parte concurrentes con las que se reconocen al economista), delimita asimismo las que corresponden a los peritos mercantiles (arts. 7.º y 55) y establece una serie de presunciones del ejercicio profesional característico de las actividades de estos titulados.

El proceso de reordenación de las enseñanzas mercantiles subsiguiente a la Ley General de Educación determinó la extinción de las antiguas Escuelas de Comercio y la aparición como estudios universitarios de los correspondientes al título de diplomado en Ciencias Empresariales. El citado Estatuto de 1977 previó, por dicho motivo, la necesidad de una futura regulación legal de las facultades profesionales de los diplomados en Ciencias Empresariales, que fue hecha efectiva por el Real Decreto 3182/1981, de 13 de noviembre. Sin embargo, por Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 1986 («BOE» de 20 de enero de 1987), el citado Decreto fue anulado, quedando planteada una laguna al respecto y, sobre todo, evidenciadas, a nuestro juicio, dos cuestiones capitales en este orden: la necesidad de ajuste al principio de reserva legal de toda regulación profesional básica; y, en segundo término, el espinoso asunto de la delimitación del ámbito de definición profesional entre los titulados de distinto ciclo universitario formados, sin claro distinguo de objetivos y diferenciación material en el currículum en un mismo campo científico o técnico. Como tendremos ocasión de puntualizar, sólo existen dos opciones: o admitir la correlativa diferenciación profesional entre dos titulaciones universitarias distintas (en cuyo caso el previo deslinde académico debe ser nítido, o, por contra, procederse a una integración de estudios similares) o, alternativamente, optar por la desregulación profesional para las titulaciones concurrentes. En cualquier caso, se haría necesaria una decisión legal clarificadora de un ámbito ciertamente complejo tal y como hoy se presenta (43).

(42) El Decreto de 15 de diciembre de 1942 («BOE» del 28 de febrero de 1943) aprueba los Estatutos Generales del Consejo Superior, modificados posteriormente por Decreto de 28 de diciembre de 1967 («BOE» de 22 de enero de 1968).

(43) Existe, al parecer, en trámite un proyecto de Real Decreto por el que se resuelve la cuestión, reconociendo a los diplomados en Ciencias Empresariales las funciones profesionales, competencia y facultades que el Real Decreto 871/1977, de 26 de abril, reconoce en sus Títulos III y V como propias de los profesores mercantiles.

III. SECTOR SANITARIO

1. Médicos

Desde el punto de vista que nos ocupa, y al margen, por tanto, del especial régimen jurídico del personal médico al servicio del sector público —que está muy determinado por sus características estatutarias como personal al servicio de las Administraciones (44)—, o de las normas sectoriales específicas (45), la normativa básica para la definición de la profesión de médico se contiene en los Estatutos Generales de la Organización Médica Colegial y del Consejo General de Colegios Oficiales (46), sin olvidar a este respecto alguna previsión de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (47).

a) *Configuración jurídica de la profesión*

En principio, y desde las conclusiones que sobre la base del pronunciamiento del Tribunal Constitucional hicimos páginas atrás, no puede decirse que la profesión de médico esté nítidamente configurada en nuestro Ordenamiento vigente (48). De un lado, y como otras profesiones, la de médico ha sido regulada a través del régimen de la Organización Colegial correspondiente, establecido a través de normas de rango reglamentario. Ya aquí habría un punto de duda sobre la constitucionalidad de esta regulación profesional eventualmente no ajustada a la reserva legal que prevé el artículo 36 CE (49). Pero es que, además, tampoco estos Estatutos establecen un

(44) Regulado por el Estatuto del personal médico al servicio de la Seguridad Social.

(45) Por ejemplo, en el Reglamento de Policía Minera y Metalúrgica (Decreto de 23 de agosto de 1934).

(46) Aprobados por Real Decreto 1018/80, de 19 de mayo («BOE» del 28).

(47) «BOE» del 29 de abril.

(48) En este apartado nos limitamos a la profesión de médico, sin abundar en el extenso campo de las especialidades médicas. Puede verse una referencia a nuestro sistema en la Parte III.

(49) Esta duda podría salvarse si entendemos que esta regulación es desarrollo de la Ley de Colegios Profesionales de 1974, que cubrió legalmente a los ya existentes (como los de

claro y expreso vínculo entre actividades y título habilitante, optando por una definición abstracta de la profesión. De otro lado, la Ley General de Sanidad, de 25 de abril de 1986, que funda su regulación en preceptos tan determinantes como los artículos 35 y 36 de la Constitución, tampoco efectúa una clara configuración jurídica de la profesión.

La Ley General de Sanidad, en su artículo 88, artículo único del Capítulo Primero («Del ejercicio libre de las profesiones sanitarias») de su Título IV («De las actividades sanitarias privadas»), reza: «Se reconoce el derecho al ejercicio libre de las profesiones sanitarias, de acuerdo con lo establecido en los artículos 35 y 36 de la Constitución». Pese a la invocación de estos preceptos constitucionales, no parece sensato entender que la ley ha pretendido la desreglamentación (el ejercicio no sometido a norma) de toda actividad sanitaria, sino, más bien, garantizar que el hecho de que quede establecido por la ley un Sistema Nacional de Salud, como sistema público cuyo personal sanitario se regirá por el correspondiente Estatuto (cfr. art. 84), no impide el ejercicio libre de las profesiones sanitarias al amparo de los citados preceptos de la Constitución. Con ello, sin embargo, y en el aire la panoplia de normas sectoriales sometidas a revisión reglamentaria futura que contemplan las Disposiciones Derogatorias y Finales de dicha ley, toda la configuración profesional queda remitida a las normas colegiales, en concreto a los citados Estatutos de la Organización Médica Colegial.

Los Estatutos incluyen una definición abstracta de la profesión («la profesión médica» —arts. 1.4 y 3.1—; «profesión de médico» —art. 1.4—; «la práctica de la Medicina» —art. 41.2—; «la prestación de servicios médicos en sus distintas modalidades» —art. 35.2—). La norma recoge así la noción social de la profesión del médico, obviando, sorprendentemente, toda referencia a un título habilitante claramente acotado: los Estatutos se refieren al «título profesional médico» (cfr. art. 1.4), o «título profesional» (art. 37), sin que en ningún caso quede delimitado el título (actualmente «licenciado en Medicina o Cirugía») que prefigura la profesión. En fin, con una técnica poco precisa, se refiere (art. 41.3) a «médicos que no ejerzan la profesión», no colegiados, sin predeterminarlos, al menos, por el título académico (50). Sería deseable, por todo ello, una más clara configuración jurídica estricta de la profesión, más allá de la actual tautología («profesión médica», «servicios

médicos) al referirse a ellos («los comprendidos en el art. 2. 1.º, i) de la Ley Constitutiva de las Cortes») en su artículo 1.º, y que esta ley, y el bloque normativo de los Colegios Profesionales, tiene el doble efecto organizativo (corporativo) y regulador de la profesión.

(50) La cuestión no es baladí. Si se les califica de «médicos», sin referirse al título, sin haber configurado expresamente sus actividades, y sin exigírseles la colegiación, ¿podrían ejercer actividades profesionales?

médicos», etc.) que delimitara ámbitos a veces espinosos en los que la remisión abstracta a la profesión médica puede no ser la solución apropiada. Y no nos referimos tan sólo a actividades o técnicas eventualmente no reglamentadas exhaustivamente (curanderismo, homeopatía, acupuntura, etc.), sino a ámbitos profesionales legalmente reglamentados, incluso con un título habilitante específico, pero colindantes (actividades de análisis clínicos, de óptica oftálmica y optometría, de prescripción de medicamentos, etcétera., y todo el ya extenso ámbito de las actividades paramédicas de formación reglada universitaria de primer ciclo: enfermería, fisioterapia, etc.). La regulación de los actos propios de las diversas profesiones sanitarias constituye por eso, a nuestro juicio, una cuestión en absoluto desdeñable, para lo cual podrían servir algunos ejemplos del Derecho comparado (51).

b) *Acceso a la profesión y a su ejercicio*

Los Estatutos Generales de la Organización Médica Colegial parten, como decíamos, de la identificación entre los «médicos» y «quienes posean el título profesional médico» (52). Este título es condición «sine qua non» para la incorporación al Colegio Profesional (53), la cual constituye requisito obligatorio para ejercer la profesión en cualquiera de sus modalidades, bien en forma independiente, bien al servicio de la Administración Pública o de cualesquiera otras entidades públicas o privadas (54), entendiéndose como ejercicio profesional «la prestación de servicios médicos en sus distintas modalidades, aun cuando no se practique el ejercicio privado o se carezca de instalaciones».

c) *Reglamentación de la profesión*

Al margen de las eventuales normas sectoriales, de las reguladoras del Estatuto del personal médico de la Seguridad Social (55) y de las derivadas

(51) Por ejemplo, en la República Federal alemana, donde la profesión médica está regulada por la Ley Federal sobre el ejercicio de la profesión médica (*Bundesärzteordnung*), de 4 de febrero de 1970, y Reglamento de 28 de octubre de 1970, relativo a la concesión de autorización de práctica de la Medicina (*Approbationsordnung für Ärzte*).

(52) Cfr. art. 1.4.

(53) Cfr. art. 37.1. Deberá aportarse en su caso el título de médico especialista si se va a ejercer como médico especialista.

(54) La colegiación debe efectuarse en el Colegio Oficial en cuyo ámbito territorial se pretenda ejercer la profesión. No obstante, por acuerdo de las Juntas Directivas respectivas, podrá permitirse la doble colegiación (cfr. art. 35 Estatutos Generales).

(55) O en su caso, otras normas reguladoras del régimen de la prestación de servicios, pero no de definición de la profesión (por ejemplo, régimen de los médicos al servicio de entidades de asistencia médico-farmacéutica, servicios médicos de empresa, etcétera).

de la incorporación al Colegio (derechos y deberes como colegiados), los Estatutos de la Organización Médica Colegial prevén reglas sobre la disciplina profesional, la obligación de residencia en el correspondiente ámbito provincial donde se ejerza la profesión, la autorización para la publicidad profesional, la expedición de certificados médicos, de la receta médica como documento profesional, y determinadas prohibiciones de carácter deontológico (56). Cabe destacar, por lo demás, dentro de la escasísima regulación legal de la profesión médica en nuestro Ordenamiento, algunas prohibiciones (a los oftalmólogos el ejercicio profesional en relación comercial con los ópticos —O.M. de 18 de febrero de 1936, «BOE» del 20—, la participación en empresas de productos farmacéuticos —Ley de 17 de julio de 1947—) y delimitaciones (regulación de la profesión de médico naturista —O.M. de 23 de marzo de 1926, «BOE» del 26— o reserva a los médicos de las competencias de exploración funcional del oído, audiometría, etc., cuya realización por personas que carezcan del correspondiente título facultativo se reputa intrusismo —O.M. de 25 de octubre de 1954, «BOE» del 3 de noviembre).

2. **Odontólogos**

La Ley de 17 de marzo de 1986 sobre odontólogos y otros profesionales relacionados con la salud dental (57) regula (la ley, con exactitud pues ya existió esta profesión en nuestro país, dice en su preámbulo, «restablece») la profesión de odontólogo. La profesión se remonta al Decreto de 4 de junio de 1875, Gaceta del 5 (58). Sin embargo, progresivamente se fue incorporando al ámbito de la Medicina hasta su final reglamentación como especialidad de ésta (Estomatología). La obligación de cumplir con el Ordenamiento de la Comunidad Económica Europea, que prevé la existencia en los Estados miembros de profesionales denominados genéricamente «*practiciens de l'art dentaire*» (59), y , de otra parte, los objetivos de la política sanitaria en la prevención, atención y rehabilitación en materia de salud dental,

(56) Cfr. el art. 44 de los Estatutos Generales.

(57) «BOE» del 20 de marzo.

(58) Establecía que «el arte de dentista constituiría en lo sucesivo una profesión denominada de cirujano dentista, para cuyo ejercicio se expediría un título especial». La Orden de 13 de agosto de 1914, que creó la Escuela de Odontología, creó el título de odontólogo y exigió una formación específicamente odontológica añadida para que los médicos pudieran ejercer la Odontología. Posteriormente, la profesión es objeto de regulación por la Orden de 6 de abril de 1918 y la de 28 de abril de 1925, que delimita las funciones al respecto por parte de los médicos. El carácter limítrofe de estas actividades justifica de nuevo su deslinde por la Resolución de 28 de noviembre de 1931. Finalmente el Decreto de 7 de julio de 1944 creó la Estomatología como especialidad médica y la Orden de 25 de febrero de 1948 suprimió la formación odontológica.

(59) Véase en páginas posteriores las previsiones del Derecho comunitario.

justifican, en el Preámbulo de la citada Ley de 17 de marzo de 1986, el reestablecimiento de la profesión de odontólogo (60).

a) *Configuración jurídica de la profesión*

La Ley de 17 de marzo de 1986 se ajusta perfectamente a la pauta constitucional de configuración de las profesiones tituladas, mediante la vinculación por ley formal de actividades profesionales a títulos determinados (61). Así, de un lado, contempla el título de formación (el de licenciado, que establezca el Gobierno a estos efectos a propuesta del Consejo de Universidades) (62), y, de otro, delimita el campo de actividades que configuran a la profesión: el conjunto de actividades de prevención, diagnóstico y tratamiento relativas a las anomalías y enfermedades de los dientes, de la boca, de los maxilares y de los tejidos anejos, a cuyo efecto los odontólogos podrán prescribir los medicamentos, prótesis y productos sanitarios correspondientes al ámbito de su ejercicio profesional (63).

Alguna cuestión a este respecto podría quedar pendiente, no obstante, por la posible imprecisión de la ley. Esta, en su Disposición Adicional, establece que la misma «en ningún modo limita la capacidad profesional de los médicos, y, concretamente de los especialistas en Estomatología y Cirugía Maxilofacial (64), que seguirán ejerciendo las mismas funciones que desarrollan actualmente, *además de las señaladas en el artículo primero de esta ley*». Como se ve, el texto de esta Disposición es ambiguo. Parece evidente la voluntad legal de reconocer un campo de actividad profesional compartido por los odontólogos y los médicos especialistas en Estomatología y en Cirugía Maxilofacial. No sólo por la directa conexión sintáctica del inciso final de la Disposición con la referencia a estos especialistas médicos, sino por el hecho de que, congruentemente con esta previsión, la exposición de motivos de la ley expresa meridianamente que «las especialidades médicas en Estomatología y Cirugía Maxilofacial continuarán siendo el máximo nivel médico especializado en este campo de la salud». No resulta

(60) La ley, por otra parte, crea las profesiones, de nivel no universitario, de protésico dental y de higienista dental.

(61) Satisfaciendo —como expresa el propio Preámbulo de la ley— «las exigencias de rango formal previstas en el artículo 36 de la Constitución».

(62) El Gobierno, a propuesta del Consejo de Universidades, aprobó por R. D. de 11 de abril de 1986 («BOE» del 21 de mayo) el establecimiento del título de licenciado en Odontología y las directrices generales de los correspondientes planes de estudios universitarios.

(63) Cfr. art. 1.º de la ley.

(64) La Exposición de motivos de la ley señala que estas especialidades verán completadas sus posibilidades efectivas de actuación con la colaboración e integración de los odontólogos y de las demás profesiones (protésicos dentales e higienistas dentales) que regula la ley. La ley española sigue, así, la experiencia de algunos sistemas europeos (Francia o Bélgica, por ejemplo).

tan clara, sin embargo, la voluntad de la ley de atribuir también a los médicos las funciones reconocidas por su artículo 1 a los odontólogos. Más bien parece constituir una cláusula de respeto de las funciones de la profesión médica respecto de las actividades facultativas de los médicos por referencia a las regiones anatómicas que en la ley delimitan las funciones del odontólogo. En todo caso, la cuestión no es sencilla, si advertimos que ni siquiera los citados especialistas médicos tienen competencias exclusivas respecto de los médicos, sino tan sólo el derecho al uso de la denominación de especialista (65). Lo que resulta, en todo caso, evidente es que el médico no podrá utilizar el nombre de odontólogo ni asumir actividades con este carácter.

b) *Acceso a la profesión y a su ejercicio*

Hasta la promulgación de la Ley el 17 de marzo de 1986, el ejercicio con tal carácter profesional de la Odontostomatología exigía la incorporación al correspondiente Colegio Profesional de Odontólogos y Estomatólogos. Sin embargo, la citada ley, cuando regula la profesión de odontólogo, no prevé más requisito para dicha profesión que el título de licenciado (en Odontología) (66), sin contemplar a este respecto la obligatoria incorporación al Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos. ¿Quiere ello decir que no va a ser legalmente obligatoria la colegiación para ejercer la profesión de odontólogo? La ley, de modo técnicamente correcto, ha configurado la profesión de modo sustantivo, sin pronunciarse sobre los aspectos organizativos para su ejercicio. Ahora bien, el silencio de la ley a este respecto creemos no justifica la conclusión de que haya desaparecido el requisito de la colegiación para el ejercicio de la profesión, toda vez que existiendo un Colegio Profesional que agrupa a estos profesionales, sería aplicable la previsión de la Ley de Colegios Profesionales de 1974 (no excepcionada expresamente por la Ley de Odontólogos de 1986) de que «será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas la incorporación al Colegio en cuyo ámbito profesional se pretenda ejercer la profesión» (67).

(65) Cfr. el Real Decreto 127/1984, sobre especialidades médicas. Sobre esta base, recientes decisiones de los Tribunales (S. de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca de 16 de julio de 1987) admiten el ejercicio por los médicos de las actividades específicas de la Estomatología, e indirectamente de la Odontología.

(66) Art. 1.º 1: «Se regula la profesión de odontólogo, para la que se exigirá el título de licenciado...».

(67) Art. 3.º LCP.

c) *Reglamentación de la profesión*

En ausencia de previsiones de desarrollo de la citada Ley de 17 de marzo de 1986 (68), a las que habilita la Disposición Final Segunda de la misma, la reglamentación de la profesión de odontólogo vendrá determinada por lo que establezcan las normas colegiales que no resulten contradictorias con los preceptos de aquélla (69).

3. **Ayudantes técnicos sanitarios y diplomados en Enfermería**

a) *Configuración de la profesión*

La profesión de ayudante técnico sanitario y/o diplomado en Enfermería es una de las que, desde el punto de vista de la formación, ha sufrido a lo largo de los años recientes más vicisitudes: sucesivamente, estudios de practicantes, matronas y enfermeras; posteriormente (Decreto de 4 de diciembre de 1953), estudios de ayudante técnico sanitario, que unifican en una sola enseñanza las anteriores, hasta llegar a la actual formación universitaria que se refrenda con el título de diplomado en Enfermería.

El régimen vigente está presidido por el Decreto 2128/1977, de 23 de julio, que estableció la integración en la Universidad de las Escuelas de Ayudantes Técnicos Sanitarios hasta entonces existentes y dependientes de las Facultades de Medicina. Esta integración, que dio cumplimiento a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda, 7 de la Ley General de Educación de 1979, supuso la creación de las correspondientes Escuelas Universitarias de Enfermería, cuyos estudios se acreditan actualmente con el citado título de diplomado universitario. Integrados los estudios en la Universidad, el Real Decreto 11/1980, de 11 de enero, previó la convalidación a efectos académicos del extinto título de ayudante técnico sanitario (ATS) por el nuevo de diplomado en Enfermería mediante la superación de un cur-

(68) La Ley 80/1986 contempla el posterior desarrollo reglamentario de sus previsiones, en especial en lo que se refiere a las relaciones entre las distintas profesiones en este ámbito sanitario en tanto afecten a los usuarios de los servicios de salud dental y al coste de las mismas.

(69) La O. M. de 13 de noviembre de 1950 («BOE» del 5 de diciembre) aprueba el Estatuto-Reglamento del Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de España y los respectivos Colegios dependientes del mismo, en los que deben colegiarse quienes ejerzan la Odontología, ya sean cirujanos-dentistas, odontólogos o estomatólogos. El citado Reglamento fue modificado parcialmente por Orden de 26 de marzo de 1952 («BOE» del 8 de abril) y O.O. M.M. de 13 de diciembre de 1954 («BOE» del 31) y de 26 de noviembre de 1969 («BOE» del 8 de enero de 1970).

so de nivelación de conocimientos (70). Por lo demás, este mismo Real Decreto homologó los anteriores títulos de ATS al de diplomado en Enfermería en sus efectos profesionales, corporativos y nominativos (71).

De otra parte, el Decreto de 4 de diciembre de 1953 y, posteriormente, el de 26 de julio de 1956 previeron la implantación de estudios de especialización de los de ayudante técnico sanitario conducentes a la obtención del diploma de la especialidad correspondiente (72). En cumplimiento de esta previsión, se crearían las especialidades de asistente obstétrica (matrona) para ATS femeninos (73), de Fisioterapia (74), de Podología (75), de Pediatría y Puericultura (76), de ATS psiquiátrico (77), de especialista diplomado en Neurología (78), de ATS especialista en Análisis Clínicos (79) y de ATS espe-

(70) Los antiguos estudios de practicante fueron extinguidos por el citado Decreto de 4 de diciembre de 1953 (desarrollado por O. M. de 9 de enero de 1954), que unificó los estudios propios de las carreras auxiliares sanitarias en los conducentes al título de ATS. De modo similar, el antiguo título de practicante se declaró convalidable por el de ATS en virtud de la O. M. de 29 de marzo de 1966.

(71) Anteriormente, la O. M. de 24 de marzo de 1958 («BOE» del 8 de mayo) dispuso ya la equivalencia del título de practicante y el de ATS a todos los efectos profesionales.

(72) Artículo 4.º del Decreto de 26 de julio de 1956: «Mediante los cursos de especialización que se establezcan, los ayudantes técnicos sanitarios podrán obtener diplomas de aptitud para las funciones respectivas. Estos diplomas serán indispensables para titularse diplomado en la especialidad y constituirán derecho preferente para el desempeño de los cargos oficiales a que se refiera la específica función».

(73) El diploma de matrona, según el Decreto de 18 de enero de 1957, que lo establece, habilita para la asistencia a partos normales y servicios auxiliares al médico que se relacionen con esta función. Este Decreto fue modificado por el Real Decreto de 26 de septiembre de 1980 («BOE» del 27 de octubre), entre otros extremos, en la restricción de los estudios sólo para los ATS femeninos, que suprime.

(74) Decreto de 26 de julio de 1957, que crea el diploma de ayudante de Fisioterapia, cuya posesión habilitaría para realizar, bajo la dirección médica, los servicios auxiliares de Fisioterapia y Recuperación (cfr. art. 7.º). El Decreto de 23 de abril de 1970 modificaría la denominación del diploma por la de diploma de ATS (fisioterapeuta). Digamos, por último, que la formación para la profesión de fisioterapeuta se independiza de la de Enfermería por el Real Decreto 2965/1980, de 12 de diciembre («BOE» del 19 de enero de 1981).

(75) Decreto de 29 de marzo de 1962. Los estudios se refrendan con el diploma de «podólogo», que habilita para el ejercicio de la profesión relativa al tratamiento de las afecciones y deformidades de los pies, tradicionalmente ejercido por los cirujanos-callistas. La posesión del diploma faculta a sus titulares para, con plena autonomía, recibir directamente a los pacientes (cfr. arts. 1.º y 5.º).

(76) Decreto de 22 de octubre de 1964. Habilita para realizar, bajo dirección médica, los servicios propios de la especialidad.

(77) Decreto de 25 de abril de 1970. Habilita para ejercer la profesión relativa al tratamiento de la especialidad psiquiátrica.

(78) Decreto de 22 de octubre de 1970. Habilita para ejercer las actividades auxiliares y de colaboración con el médico en el campo de la Neurología.

(79) Decreto de 28 de enero de 1971. Habilita para ejercer la actividad auxiliar y de colabo-

cialista en Urología y Nefrología (80). Digamos que a estas especialidades, bajo el régimen de las normas que se citan a pie de página, y dado su carácter y perfil profesional, tuvieron acceso quienes estuvieran en posesión de los títulos existentes con anterioridad a su unificación en el de ATS (81), y hasta la promulgación del vigente Real Decreto de 3 de julio de 1987, por el que se regula la obtención del título de enfermero especialista, también los actuales diplomados en Enfermería (82). Según determina este último Real Decreto, el título de enfermero especialista (a cuyos estudios tienen acceso tanto los diplomados en Enfermería como los antiguos ayudantes técnicos sanitarios), y sin perjuicio de las facultades que asisten a ambos tipos de titulados en cuanto tales, es obligatorio para utilizar de modo expreso dicha denominación. El Real Decreto de 3 de julio de 1987 establece las siguientes especialidades: Obstétrico-ginecológica (matrona), Pediátrica, de Salud Mental, de Salud Comunitaria, de Cuidados Especiales, Geriátrica, y de Gerencia y Administración de Enfermería.

En otro orden de cosas, hay que recordar que dentro de los actuales estudios de Formación Profesional se integran los correspondientes a los auxiliares de clínica y los técnicos especialistas de formación profesional de segundo grado de la rama sanitaria, como títulos y profesiones distintos de la Enfermería. Las Ordenes Ministeriales de 7 de mayo de 1963 y de 15 de febrero de 1973 establecen determinadas previsiones de delimitación entre los estudios y profesión de los auxiliares de clínica y la Enfermería (83). Por su parte, las Ordenes Ministeriales de 1 de septiembre de 1978 y 23 de mayo de 1980 regulan las enseñanzas de formación profesional de los técnicos especialistas de Laboratorio, Radiodiagnóstico, Anatomía Patológica, Medicina Nuclear y Radioterapia, cuyas competencias y funciones

ración, bajo la dependencia de médicos especialistas en Análisis Clínicos, en este campo profesional.

(80) Decreto de 24 de julio de 1975. Habilita para ejercer, bajo la dirección médica, los servicios auxiliares de Urología y Nefrología.

(81) Practicantes y enfermeras. Véanse las correspondientes normas ya citadas en las notas y para la especialidad de Asistencia Obstétrica, el Decreto de 28 de febrero de 1963.

(82) Según lo dispuesto en la O. M. de 9 de octubre de 1980 («BOE» del 18 de octubre), que estableció esta medida provisional hasta que, de acuerdo con lo dispuesto en el R. D. de 23 de julio de 1977, por el que los estudios de Enfermería se integraron en la Universidad, se regularan con carácter definitivo los estudios de especialización de las Escuelas Universitarias de Enfermería.

(83) La O. M. de 7 de mayo de 1963 («BOE» del 25 de mayo) establece determinadas prohibiciones para los auxiliares de clínica, así como previsiones de diferenciación de éstos respecto del personal de Enfermería en los centros hospitalarios. La O. M. de 15 de febrero de 1973 establece un repertorio de funciones del auxiliar de clínica en centros sanitarios no hospitalarios, definidas en general como aquellas actividades que «sin tener un carácter profesional sanitario, vienen a facilitar las funciones del médico y de la enfermera o ayudante técnico sanitario».

profesionales estableció la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 14 de junio de 1984 (84).

Por lo expuesto, la configuración de la profesión de enfermero (85) es objeto de una paralela evolución que, finalmente, dará en un resultado un tanto complejo. En principio, normas académicas, profesionales y colegiales confluyen en amalgama. De acuerdo con lo establecido en la Ley de Bases de la Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944 (86), «las profesiones auxiliares sanitarias legalmente reconocidas por el Estado son las de practicante, matrona y enfermera». Esta delimitación se refleja, en consecuencia, en los Estatutos de las Profesiones Auxiliares Sanitarias aprobados por Orden del Ministerio de la Gobernación de 26 de noviembre de 1945, en el Reglamento del Consejo Nacional de Auxiliares Sanitarios, aprobado por Orden de 29 de marzo de 1954 y en los Estatutos de los Colegios Provinciales de Auxiliares Sanitarios aprobados por Orden de 30 de julio de 1954 (87). Quedaban, pues, delimitadas tres profesiones distintas, configuradas a partir del título oficial correspondiente (88), la obligada incorporación al Colegio de Auxiliares Sanitarios y la determinación de unas correlativas funciones o competencias, así como por su diferenciación respecto de las actividades de otras profesiones sanitarias (89).

Aunque la unificación de los estudios en los de ayudante técnico sanitario establecida por el Decreto de 4 de diciembre de 1953 no afectó, en principio, a la citada configuración profesional, y algunas previsiones específicas parecían reconducir dicho título a las antiguas profesiones de practicante, matrona y enfermera (90), la Orden de 1 de abril de 1977 («BOE» del 2) y la Resolución del 27 de abril del mismo año («BOE» del 30) se refieren ya claramente a una colegiación única e indiscriminada en la Organización Colegial de los Ayudantes Técnicos Sanitarios con igualdad de derechos

(84) La O. M. de 11 de diciembre de 1984 modifica el Estatuto de Personal Auxiliar Sanitario Titulado y Auxiliar de Clínica de la Seguridad Social, incluyendo a estos técnicos.

(85) Esta es la denominación profesional incluida en el Acta de la Adhesión de España a la CEE.

(86) Base 34.

(87) La O. M. de 22 de diciembre de 1944 refunde en un Consejo General y Colegios Provinciales a practicantes, comadronas y enfermeras tituladas, denominándolos de auxiliares sanitarios.

(88) Cfr. los artículos 2.º y 10 a 14 de la O. M. de 30 de julio de 1954.

(89) Cfr. el artículo 2.º de la O. M. citada en nota anterior.

(90) Así, la O. M. de 13 de enero de 1958 («BOE» del 6 de febrero), que establece la colegiación obligatoria de los ATS para el ejercicio de la profesión, dispone: «Los ayudantes técnicos sanitarios, de uno y otro sexo, que estén en posesión del título correspondiente y los que lo obtengan en lo sucesivo, para ejercer la profesión deberán estar colegiados en los de auxiliares sanitarios, haciéndolo en la sección de practicantes los que procedan de las escuelas masculinas; en la sección de enfermeras las de las escuelas femeninas y en las de matronas las especializadas que se propongan ejercer tal disciplina».

entre todos los profesionales inscritos en las tres secciones hasta entonces existentes y los nuevos ATS. El Decreto de 29 de junio de 1978, que aprueba los Estatutos de la Organización Colegial de Ayudantes Técnicos Sanitarios, se refiere ya, expresamente, a la «profesión de ayudante técnico sanitario», atribuyendo a los colegios como fines esenciales la ordenación del ejercicio y la representación exclusiva de «esta profesión» (91). Como esta norma dispone la incorporación obligatoria a los colegios, en igualdad de derechos corporativos, de quienes posean el título de ATS, practicante, enfermera, matrona o diplomado en Enfermería (92) parece que todos estos titulados pertenecen y ejercen una misma profesión de ayudante técnico sanitario. El Decreto es, sin embargo, ambiguo a este respecto: de un lado, se refiere a «los profesionales cuya incorporación al Colegio se regula» (Disposición Transitoria 3.^a), como si fueran unos mismos profesionales; de otro, la igualdad que entre ellos predica sólo la específica para los «derechos corporativos».

Sin embargo, tras el Real Decreto de 11 de enero de 1980, al que inicialmente nos referimos, y por lo que respecta a la profesión tal y como hoy se define, el panorama queda resuelto por la homologación establecida por dicha norma entre los títulos de ayudante técnico sanitario y de diplomado en Enfermería, a todos los efectos profesionales, corporativos y nominativos (los académicos ya vimos que quedaban excluidos de la homologación). La obligatoria incorporación a un mismo Colegio Profesional de los antiguos practicantes, matronas y enfermeras que implica igualdad de derechos corporativos, supone, no supone, sin embargo, idénticas funciones profesionales entre ellos y los ATS/diplomados en Enfermería. Otra cosa es que, sin definir un nuevo «plus» legal de actividades para estos últimos respecto de las que tenían atribuidas por el Ordenamiento anterior a la configuración de la profesión producida en 1980, y vigente la definición de las funciones profesionales existentes anteriormente, haya una casi indistinción de las actividades profesionales en ambos casos.

Al margen del régimen estatutario aplicable a los profesionales que presten servicio en la Seguridad Social (93), las funciones profesionales son objeto de definición a través de normas sucesivas en paralelo a la evolución del sistema de formación. Reguladas separadamente las de practicantes, matronas y enfermeras por el Estatuto de las Profesiones Auxiliares Sanitarias (Orden del Ministerio de la Gobernación, de 26 de noviembre de 1945), el Decreto de 26 de julio de 1956 perfila ya las del ayudante técnico sanita-

(91) Sin embargo, por Sentencia de la Audiencia Nacional se anularon ambas disposiciones. Cfr. O. M. de cumplimiento de 8 de agosto de 1980 («BOE» del 13 de agosto).

(92) Cfr. la Disposición Transitoria Tercera.

(93) El Estatuto del Personal Auxiliar Sanitario y Auxiliar de Clínica de la Seguridad Social fue aprobado por Orden del 26 de abril de 1973 y modificado por Ordenes Ministeriales de 14 de junio y 11 de diciembre de 1984.

rio: el ejercicio auxiliar de la medicina con carácter general y realizar, previa indicación o bajo dirección médica, las siguientes funciones: aplicar medicamentos, inyecciones o vacunas y tratamientos curativos; auxiliar al personal médico en las intervenciones de cirugía general y de las distintas especialidades, y practicar las curas de los operados. Admite el Decreto, además, dos supuestos de atribución profesional concurrente con el médico: la posibilidad de asistencia inmediata en casos urgentes hasta la llegada del médico o titular de superior categoría, a quien habrá de llamar inmediatamente, y la de prestar asistencia a los partos normales cuando en la localidad no existan titulares especialmente capacitados para ello.

Posteriormente, el Decreto 2319/1960, de 17 de noviembre, sobre la base del anterior, fijó las competencias profesionales de los ayudantes técnicos sanitarios y del resto de los auxiliares sanitarios con títulos de practicante, matrona o enfermera obtenidos conforme a la legislación anterior al Decreto de 4 de diciembre de 1953. Reconociendo la capacidad de todos ellos para ejercer sus funciones tanto en centros oficiales como en instituciones sanitarias, sanatorios y clínicas públicas o privadas, como también en el trabajo profesional libre, siempre bajo la dirección o indicación de un médico y hallándose inscritos en los respectivos Colegios Oficiales, atribuye a los ayudantes técnicos sanitarios habilitación profesional para ejercer las mismas funciones ya enumeradas en el Decreto de 26 de julio de 1956, a las que añade la de desempeñar todos los cargos y puestos en ese momento reconocidos a los practicantes y enfermeras. Por lo demás, reconoce a los practicantes las mismas funciones profesionales que a los ATS (sin pérdida de las ya establecidas en la ya citada Orden del Ministerio de la Gobernación de 26 de noviembre de 1945), y a las enfermeras idénticas facultades, salvo la de asistir a partos normales, con prohibición expresa de establecer igualatorios y disponer de locales para el ejercicio libre de la profesión (94).

Posteriormente, la Ley General de Sanidad de 25 de abril de 1986, se ha limitado a recoger una referencia al régimen estatutario aplicable al personal sanitario titulado y auxiliar de la Seguridad Social y al reconocimiento del derecho al ejercicio libre de las profesiones sanitarias de acuerdo con lo establecido en los artículos 35 y 36 de la Constitución (95). Como ya expusi-

(94) Las matronas están autorizadas para asistir a los partos y puerperios normales, pero no a los distócicos. Tan pronto como el parto o puerperio dejen de mostrarse normales, quedan obligadas a avisar sin pérdida de tiempo, bajo su responsabilidad, a un médico. La asistencia a que les autoriza su título se debe entender en el sentido de que están facultadas para aplicar cuantos tratamientos sean ordenados por el médico en la vigilancia del embarazo y con motivo del parto y puerperio, incluyendo la administración parenteral (art. 4.º del Decreto 2319/1960).

(95) Dentro del Título IV (De las actividades sanitarias privadas), Capítulo 1.º (Del ejercicio libre de las profesiones sanitarias).

mos en relación con la profesión médica, pese a la invocación de los preceptos constitucionales, la ley no establece una desreglamentación de las profesiones sanitarias (ejercicio de las mismas no sometido a norma), sino la garantía de que, organizado un sistema nacional de salud como sistema público, no se impida el ejercicio libre de estas profesiones. Por ello, debe entenderse queda subsistente la configuración profesional reseñada más arriba.

b) Acceso a la profesión y a su ejercicio

Ya de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Bases de la Sanidad Nacional de 1944, las llamadas profesiones auxiliares sanitarias (practicantes, matrona y enfermera) quedaban delimitadas por el paralelo título (por la simple posesión del título quedaba definida la profesión según los Estatutos de los Colegios de 1954 (96). Sin embargo, para ejercerla se requería, además, la inscripción en el Colegio Profesional correspondiente (97), prescripción establecida posteriormente, asimismo, una vez que se crearon por transformación las dos nuevas titulaciones: de ATS y diplomado en Enfermería. La colegiación se establece sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional, ni de las representaciones sindicales en el ámbito específico de sus funciones (98).

(96) Cfr. los arts. 1.º y 10 a 13 de la O. M. de 30 de julio de 1954.

(97) La Ley de Bases de Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944 estableció un único Colegio Oficial de Auxiliares Sanitarios para practicantes, comadronas y enfermeras tituladas. La estructura del Colegio fue regulada por OO. MM. de 26 de noviembre de 1945, 29 de marzo y 30 de julio de 1954, que organizan la colegiación en tres secciones: practicantes, matronas y enfermeras. La unificación de los estudios que habilitaban para obtener el título de ATS (Decreto de 4 de diciembre de 1953) no afectó a esta inscripción separada. De hecho, la O. M. de 13 de enero de 1958 preveía la inscripción respectiva, por razón del sexo, en una de estas secciones: los ATS procedentes de las escuelas masculinas en la sección de practicantes, los de las femeninas en la de enfermeras y en las de matronas las especializadas en esta disciplina. Digamos, por otra parte, que la O. M. de 25 de junio de 1951 («BOE» del 29 de junio) aprobó los Estatutos y Reglamento del Consejo General y de los Colegios Oficiales de Matronas. Esta situación se mantiene hasta 1977, en que, publicados la Ley de 22 de julio de 1961, que reconoce a la mujer los mismos derechos que al varón para el ejercicio de actividades políticas, profesionales y laborales; el Decreto de 30 de octubre de 1976, que establece el carácter mixto de las escuelas de ATS, y la Ley de Colegios Profesionales de 1974, por O. M. de 1 de abril de 1977 se determina la colegiación única e indiscriminada de todos los titulados, sin perjuicio de la posibilidad de organización y defensa específica de los intereses de las distintas especialidades profesionales legalmente establecidas. La O. M. prevé, además, que en el futuro podría constituirse un Colegio independiente para las matronas (como dijimos, esta O. M. fue anulada por Sentencia de la Audiencia Nacional de 8 de agosto de 1980). Posteriormente la Organización Colegial de los ATS se regularía por los Estatutos aprobados por Decreto de 29 de junio de 1978 («BOE» del 8 de agosto).

(98) Cfr. art. 2.º Estatutos de 1977.

Por otra parte, la colegiación no es obligatoria en el caso de prestación de servicios a parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o afinidad o para intervenciones accidentales de carácter urgente (cfr. art. 13 Estatutos de 1977). Digamos, por lo demás, como referencia que no deja de tener interés, que por O.M. de 14 de septiembre de 1934 («BOE» del 18), aparentemente sin expresa derogación, se admitió para los licenciados en Medicina, previo pago de los derechos correspondientes y obtención del título de practicante o enfermero, el ejercicio de «estas profesiones auxiliares de la Medicina» (la O.M. de 5 de octubre de 1934 matizó que en este caso no podrían ejercer simultáneamente las dos profesiones). Este supuesto, que puede en la actualidad tener visos de estar produciéndose respecto el caso de otras profesiones de la salud, evidencia la ya aludida necesidad de un deslinde jurídico de las diversas profesiones sanitarias.

c) *Reglamentación de la profesión*

Al margen de lo que pueda disponer la reglamentación específica de los profesionales que prestan servicios en el sector público o de la Seguridad Social, regulados por el correspondiente Estatuto, la reglamentación de la profesión, en sí misma considerada, es objeto de previsiones específicas en los Estatutos de la Organización Colegial de 1977 que incluyen normas sobre honorarios profesionales, régimen disciplinario, normas deontológicas, etcétera.

4. **Fisioterapeutas**

La regulación de la profesión de fisioterapeuta en nuestro Ordenamiento ha sufrido una evolución reciente —desde el punto de vista jurídico, se trata de una nueva profesión—, ligada a su desvinculación de los estudios de ayudante técnico sanitario (ATS) como requisito de acceso a la formación-qualificación correspondiente.

Como vimos anteriormente, el Decreto de 26 de julio de 1957 incluyó los estudios de Fisioterapia entre las especialidades de los ayudantes técnicos sanitarios, siendo necesario para cursarlos estar en posesión de este último título. Tras la realización de tales estudios y la superación de las correspondientes pruebas finales, se obtendría —preveía al citado Decreto— el diploma de «Ayudante en Fisioterapia». Más tarde, la denominación de esta titulación se modificó por la «ATS (fisioterapeuta)» (Decreto de 23 de abril de 1970) y, posteriormente, por la de «Diploma de Fisioterapeuta» (Orden del 10 de agosto de 1971) (99). Sin embargo, por R.D. 2965/1980, de 12 de diciem-

(99) Sucesivas disposiciones reconocieron la concesión de la nueva titulación a los anteriores titulados o profesionales de la especialidad. El Decreto de 18 de marzo de 1964 concedió el diploma de la especialidad de Fisioterapia a los practicantes que ejercieran la profesión

bre, desarrollado por la Orden de 14 de septiembre de 1982, que estableció el régimen de las correspondientes escuelas, los estudios de Fisioterapia se integran en la Universidad como propios de las Escuelas Universitarias de Fisioterapia, habida cuenta de que, como expresa el Preámbulo del citado Real Decreto, «el reconocimiento, la experiencia y madurez alcanzada por estas enseñanzas aconsejan su incorporación a la Universidad para ser impartidas en Escuelas Universitarias, adaptándose de este modo a las estructuras organizativas previstas en la Ley General de Educación de 1970». Como consecuencia de su integración en la Universidad, los estudios pierden su perfil de especialidad de los de ATS para convertirse en estudios universitarios autónomos conducentes al título de diplomado universitario en Fisioterapia. Consecuentemente, se crearon las correspondientes Escuelas Universitarias, cuyos planes de estudios, de acuerdo con el artículo 37 de la Ley General de Educación (y hoy el artículo 28 de la Ley de Reforma Universitaria) quedaron sometidos a las correspondientes directrices que se aprobaron por Orden de 1 de julio de 1982. Finalmente, la Orden de 28 de mayo de 1986 reguló la convalidación de los estudios y titulaciones anteriores por el nuevo título de diplomado universitario en Fisioterapia.

Establecido, como se ha expuesto, el régimen de formación conducente al título, la configuración jurídica estricta de la profesión muestra una desregulación, que, en parte, es producto de su juventud. Falta en este caso un elemento como es la existencia de Colegios Profesionales homónimos (hasta el momento, la asociación de los fisioterapeutas tiene lugar, o bien, en tanto que ATS o diplomados en Enfermería que habían realizado la antigua especialidad de Fisioterapia, en el Colegio de ATS y Diplomados en Enfermería, o bien o además, en la Asociación Nacional de Fisioterapeutas legalmente constituida), y ya vimos que en gran parte la regulación de las profesiones en nuestro Ordenamiento se produce a través de la norma colegial. Por lo demás, la regulación de la profesión «strictu sensu», una vez derogado por el Real Decreto 2695/1980, el Decreto de 26 de julio de 1957, en cuyo artículo 7.º se establecía que la posesión del diploma de ayudante en Fisioterapia habilitaba «para realizar, bajo la dirección médica, los servicios auxiliares de Fisioterapia y recuperación», está falta de la necesaria sistematización.

En gran parte, las referencias ordinamentales a las competencias profesionales del fisioterapeuta son de carácter fragmentario, con un alcance

antes del Decreto de 26 de julio de 1957 (el Decreto de 12 de marzo de 1970 fijó un plazo límite para la obtención de dicho diploma por esta vía); el Decreto de 23 de abril de 1970 autorizó el canje de los diplomas de ayudantes en Fisioterapia por el de ATS (fisioterapeuta); la Orden de 10 de agosto de 1971 autorizó el canje de los diplomas de ATS-fisioterapeuta por el diploma de fisioterapeuta.

limitado al ámbito propio de la correspondiente norma. Así, las que se recogen en el Estatuto del Personal Auxiliar Sanitario Titulado y Auxiliar de Clínica (Orden del Ministerio de Trabajo de 26 de abril de 1973) o en las normas que regulan la prestación de servicios profesionales en régimen laboral (por ejemplo, Orden del Ministerio de Trabajo de 25 de noviembre de 1976, que aprueba la Ordenanza Laboral para los establecimientos sanitarios de hospitalización, consulta y asistencia). Pero falta, como en otros campos de la salud, una regulación específica de su ámbito profesional característico en cuanto tal. Al margen del régimen que resulte aplicable en los anteriores supuestos, queda abierto, por ello, un cierto campo de indefinición en la eventual aplicación concurrente de saberes y técnicas por parte de estos profesionales y otros del ámbito de la salud. La autonomía y propia responsabilidad del fisioterapeuta en la aplicación de su propia técnica, como consecuencia lógica de los característicos saberes refrendados con un título universitario de formación específica —lejos ya la derogada previsión del Decreto de 1957 de una habilitación del título limitada a «servicios auxiliares de fisioterapia», «bajo la dirección médica»—, cuyo alcance tiene la amplitud que le otorga la habilitación profesional genérica presumible en ausencia de toda reglamentación específica, puede tener zonas limítrofes con otras profesiones (especialmente respecto del diagnóstico médico previo al tratamiento fisioterápico por parte del fisioterapeuta) que exigirían, en su caso, la oportuna especificación normativa.

5. Podólogos

El Decreto de 4 de diciembre de 1953, que unificó los estudios de ayudantes técnicos sanitarios, autorizó al Ministerio de Educación para que creara las especialidades que considerara convenientes. Por Decreto 727/1962, de 29 de marzo, se reconoció y reglamentó la enseñanza de la especialidad de Podología para los practicantes y ayudantes técnicos sanitarios. La formación especializada se cursaría, tras la obtención de los antes citados títulos, en escuelas dependientes de las Facultades de Medicina, y su superación otorgaba el derecho a la obtención del diploma de podólogo.

Tras diversos intentos de separación de estos estudios del ámbito correspondiente a la Enfermería (100), recientemente ha tenido lugar su transformación en estudios autónomos de carácter universitario. Ya el vigente Real Decreto 992/1987, de 3 de julio, que regula las especialidades

(100) Al amparo de la Disposición Transitoria Segunda de la Ley General de Educación, el Real Decreto 2966/1980, de 12 de diciembre, integró los estudios de Podología en la Universidad, como Escuelas Universitarias, pero este Real Decreto fue anulado por el Tribunal Supremo (S. de 15-10-1982).

de los diplomados en Enfermería y la obtención del título de enfermero especialista, no incluyó a la Podología entre tales especialidades. Finalmente, el Real Decreto 649/1988, de 24 de junio, ha convertido los estudios de Podología en primer ciclo universitario conducente al título de diplomado en Podología, estableciendo las directrices generales propias de los correspondientes planes de estudios (101). Se consolida, así, la desvinculación entre la formación de podólogo y la de ayudante técnico sanitario o diplomado en Enfermería (102). Las nuevas enseñanzas se impartirán en la Universidad (103), debiendo, por tanto, ajustarse a lo establecido en la Ley de Reforma Universitaria de 1983 y normas concordantes, entre ellas las que en el propio Real Decreto 649/1988 se recogen como directrices de sus planes de estudios.

Por lo que se refiere al ámbito profesional del podólogo, el Decreto 727/1962 estableció que «el campo profesional del podólogo abarca el tratamiento de las afecciones y deformidades de los pies..., limitándose en su actuación terapéutica exclusivamente a las manipulaciones que pertenecen a la cirugía menor» (art. 1.º), así como que la posesión del diploma de podólogo, que «habilita para el ejercicio de la profesión relativa al tratamiento de las afecciones y deformaciones de los pies», «facultará a sus titulares para, con plena autonomía, recibir directamente a los pacientes» (art. 5.º, p. 2.º). El Real Decreto 649/1988 reconoce los anteriores efectos profesionales (104) a los diplomados en Podología que obtengan este título conforme a sus prescripciones, otorgando, de otra parte, a quienes estén en posesión del antiguo diploma de podólogo, los derechos profesionales que, en su caso, se atribuyan a los nuevos diplomados en Podología (105).

6. Farmacéuticos

La regulación de la profesión farmacéutica es objeto de diverso tipo de normas concurrentes, entre ellas las propiamente reguladoras de la profe-

(101) «BOE» del 27 de junio.

(102) El Real Decreto 649/1988 establece previsiones para que quienes estén en posesión del antiguo diploma de podólogo puedan obtener el nuevo título de diplomado en Podología.

(103) El propio Real Decreto 649/1988, sin perjuicio de lo que puedan establecer al respecto las Comunidades Autónomas respecto a las Universidades de su competencia, autoriza a la Universidad Complutense de Madrid para que su Escuela Universitaria de Enfermería y Fisioterapia organice las enseñanzas conducentes a la obtención del título de diplomado en Podología.

(104) El Real Decreto 649/1988 deroga el Decreto 727/1962, a excepción de los preceptos de éste que reconocen el ámbito de actividades profesionales del podólogo.

(105) Cfr. la Disposición Transitoria Segunda.

sión (en este caso, entremezcladas con el régimen administrativo de los establecimientos de Farmacia y la farmacia hospitalaria) (106), las reguladoras de las especialidades y productos farmacéuticos (que suelen establecer previsiones fragmentarias sobre el ejercicio de la profesión) (107) y las normas de la organización colegial (108).

a) *Configuración de la profesión*

El Ordenamiento define como «profesión de farmacia» la que se ejerce estableciendo botica pública, adquiriendo la propiedad de alguna ya esta-

(106) El Real Decreto de 18 de abril de 1860, que aprueba las Ordenanzas para el ejercicio de la profesión de farmacia, comercio de drogas y venta de plantas medicinales (complementado por la Real Orden de 20 de febrero de 1922; por la circular de 17 de julio de 1968, y los Decretos de 31 de mayo de 1957 y 20 de septiembre de 1969); Orden de 26 de abril sobre régimen interno de las cooperativas farmacéuticas; Decreto de 31 de mayo de 1957 sobre establecimiento de nuevas farmacias; Orden de 16 de julio de 1959 sobre derechos de los herederos a continuar con la farmacia abierta. Ordenes de 1 de agosto de 1959 de normas para medición de distancias para instalación de farmacias; Orden de 5 de mayo de 1965 sobre existencias mínimas en farmacias y almacenes; Ordenes de 14 de agosto de 1965 y 11 de abril de 1977 sobre dispensación de medicamentos; Real Decreto 2708/1982, de 15 de octubre, por el que se regulan los estudios de especialización y la obtención del título de farmacéutico especialista; Orden de 1 de febrero de 1977 sobre servicios farmacéuticos de hospitales, y Orden de 16 de octubre de 1979 sobre efectos comprendidos en la prestación de la Seguridad Social.

(107) Circular de 25 de abril de 1864, que aprueba el Catálogo de los objetos naturales, drogas y productos químicos medicinales que pueden introducirse en el Reino; Orden de 29 de noviembre de 1943 sobre almacenista de drogas, Real Decreto 2828/77, de 6 de octubre, sobre sustancias y preparados psicotrópicos y Ordenes de 14 de enero y 11 de febrero de 1981; Resolución de 4 de abril sobre sustancias psicoactivas y Ordenes de 30 de mayo de 1984 y 12 de julio de 1985; Real Decreto 1677/1985, de 11 de septiembre sobre ejecución del Plan Nacional sobre Drogas, Ordenes de 31 de octubre y 22 de noviembre de 1985 sobre tratamiento con metadona; Real Decreto 3451/1977 sobre especialidades farmacéuticas; Real Decreto 2730/1981 sobre especialidades farmacéuticas publicitarias de dispensación sin receta; Orden de 17 de septiembre de 1982 y Resolución de 8 de febrero de 1982 que la desarrolla; Orden de 26 de septiembre de 1983 sobre preparados elaborados con productos naturales; Resolución de 11 de abril de 1984 sobre relación de especialidades farmacéuticas publicitarias; Orden de 10 de diciembre de 1985 sobre publicidad de medicamentos; Orden de 19 de abril de 1985 sobre fabricación de medicamentos; Orden de 13 de mayo de 1985, que actualiza la clasificación de medicamentos. Resolución de 7 de junio de 1985 sobre inscripciones de material de un sólo uso; Real Decreto 1317/1984 y Orden de 7 de mayo de 1985 sobre inspección en Aduanas; Ordenes de 9 de septiembre de 1984 y 10 de agosto de 1985 y Resolución de 10 de agosto de 1985, sobre precios de las especialidades farmacéuticas y margen de beneficio de las oficinas de farmacia. Orden de 25 de junio de 1985 sobre órganos encargados de la farmacovigilancia.

(108) Estatuto de los Colegios Oficiales de Farmacéuticos aprobado por Orden de 28 de septiembre de 1934; Orden de 12 de enero de 1938, que crea el Consejo General; Orden de

blecida, o tomando a su cargo, en calidad de regente, la de alguna persona o corporación autorizada para tenerla, por quienes posean el título de farmacéutico, a los que de modo exclusivo corresponde la *elaboración y venta de los medicamentos* (cfr. Ordenanza de 18 de abril de 1860). Por su parte, la regulación de los laboratorios de especialidades farmacéuticas prevé que sólo los licenciados o doctores en Farmacia pueden ser propietarios de laboratorios individuales, salvo que se destinen a la preparación de productos biológicos, en cuyo caso podrán serlo también los licenciados en Medicina y Veterinaria, pudiendo serlo de los colectivos dos o más personas, sean o no farmacéuticos, o una persona jurídica (cfr. art. 7 del Decreto de 10 de agosto de 1968). No obstante, en todo laboratorio de especialidades farmacéuticas existirá un director-técnico farmacéutico (si el laboratorio prepara exclusivamente productos biológicos podrá serlo un licenciado en Farmacia, Medicina o Veterinaria) (cfr. arts. 12 y 55 de *id.*). Consecuentemente, el Estatuto de los Colegios Oficiales de Farmacéuticos se refiere al «ejercicio civil de la profesión farmacéutica tanto al frente de una farmacia como de los laboratorios destinados a la preparación de medicamentos», aunque en ocasiones se remite a un concepto más genérico de «profesión farmacéutica» (así, el Reglamento del Consejo General de 1957).

b) *Acceso a la profesión y a su ejercicio*

Requiere la obligatoria inscripción en el Colegio provincial o filial correspondiente (Base II del Estatuto de 1934) en los casos de ejercicio civil de la profesión al frente de una farmacia o de los laboratorios destinados a la preparación de medicamentos. En los demás casos —dice el Estatuto— será voluntaria y concede iguales derechos. De todas maneras, la exigencia de colegiación, pese a dicha excepción, coincide con el supuesto definido como profesión farmacéutica por el Ordenamiento, constituyendo la citada excepción un mero ejercicio de actividades profesionales no sujetas por quienes posean el título de formación de farmacéutico.

c) *Reglamentación de la profesión*

El conjunto de normas a que anteriormente hemos hecho referencia en nota a pie de página establecen una minuciosa reglamentación de la profesión, entendida en sentido amplio, y donde, junto a las reglas de disciplina y

16 de mayo de 1957, que aprueba el Reglamento del Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos, modificado por Orden de 27 de diciembre de 1968 y Real Decreto de 17 de marzo de 1982.

deontología previstas en la normativa colegial, existen normas administrativas derivadas de las que regulan la venta y expedición de medicamentos (109) y de las del régimen del servicio público de farmacias cuyas competencias administrativas están delegadas en la propia organización colegial (110).

7. Veterinarios

Al margen de lo que pueda disponer la legislación sanitaria sectorial aplicable (por ejemplo, el Reglamento de Epizootias, la reguladora de la producción, distribución, utilización y control de productos zoonosarios y fitosanitarios, o la reguladora de la inspección bromatológica y zoonosis, etc.), así como de la reguladora de los correspondientes cuerpos de funcionarios, la regulación de la profesión veterinaria se contiene básicamente en los Estatutos de la Organización Colegial Veterinaria, aprobados por Orden de 25 de septiembre de 1970 (111). Se plantea con ello la hipótesis, ya aludida en profesiones antes examinadas, de su eventual anticonstitucionalidad sobrevenida (dada la reserva legal al respecto prevista por el artículo 36 CE), y que posiblemente pudiera ser salvada por la referencia a estos Colegios contenida en la Ley de Colegios Profesionales vigente.

a) *Configuración jurídica de la profesión*

Los Estatutos Generales recogen, aquí también, una definición tautológica de la profesión (se da por sobreentendida «la profesión veterinaria») que finalmente queda identificada con el ejercicio profesional de cualquier actividad o trabajo que se realice al amparo del título de veterinario, licenciado o doctor en Veterinaria (112), título al que, por otra parte, se califica de «título

(109) Así, las normas sobre establecimiento de farmacias; márgenes de beneficio profesional en las oficinas de farmacia; régimen de dispensación de medicamentos; régimen de comercio libre o intervenido sobre productos de droguería y plantas medicinales; régimen de depósito de sustancias venenosas y «medicamentos de virtud más heroica»; régimen de residencia y ausencias del farmacéutico titular; prohibiciones de ejercicio profesional simultáneo de la Medicina; régimen de responsabilidad; prohibición de venta de «remedios secretos de composición ignorada», de despacho sin receta salvo medicamentos de uso común en medicina doméstica, y de publicidad o anuncios, etcétera.

(110) Publicación de impresos, libros copiadore de recetas, registro de estupefacientes; reglamentar el horario de apertura y cierre de farmacias y los turnos de guardia; concertación del servicio farmacéutico en los seguros sociales y régimen de aplicación de los correspondientes convenios.

(111) «BOE» del 26 de octubre.

(112) Cfr. art. 129.

profesional» (113). Estamos pues, ante el supuesto de configuración abstracta de la profesión, en identificación con cualquier actividad efectuada al amparo de dicho título, que lejos de suponer una atribución genérica de actividades relacionadas con los saberes acreditados por el mismo (pues los Estatutos no delimitan funciones o actividades concretas) (114), pudiera ser interpretada tan sólo como actividad regular ejercida —salvo atribución expresa de la actividad por ley específica— al amparo, bajo el uso público de los citados títulos, pero no en otro caso.

b) *Acceso a la profesión y a su ejercicio*

El acceso a la profesión exige la posesión de uno de los títulos antes citados, así como la incorporación al correspondiente Colegio Profesional. La colegiación es obligatoria para todos los profesionales, ejerzan la profesión en régimen independiente o dependiente, ya de empresas, ya de la Administración Pública.

c) *Reglamentación de la profesión*

Los Estatutos Generales prevén, atribuyendo potestades a este respecto a la organización colegial, un régimen de disciplina profesional, deontológica, tarifas de honorarios, exigencia de legalización y visado de proyectos, dictámenes, informes, asesoramientos y contratos con organismos públicos o privados en el ámbito libre de la profesión, régimen de publicidad de los asuntos relacionados con sus actividades, etc., así como determinadas prohibiciones (115).

De manera especial, los Estatutos Generales incluyen expresamente un régimen del ejercicio profesional muy taxativo (cuya constitucionalidad formal es dudosa). Así, clasifica dicho ejercicio (al servicio de la Administración Pública; al servicio de empresas, entidades, explotaciones e industrias o negocios relacionados con la Veterinaria; y ejercicio libre), y previendo un régimen para cada caso: el primero, el de los Reglamentos de los Cuerpos

(113) Cfr. art. 108.

(114) Salvo la referente, en general, al «ejercicio clínico» o a «recetar, emitir informes y peritajes», etc.

(115) Del ejercicio ambulatorio de la profesión, contratar con clientes de otro colegiado a quien sustituya temporalmente, prestar asistencia facultativa a ganado enfermo cuando venga asistido por otro colegiado, contratar iguales, asistir animales enfermos de propietarios que estén en descubierto con otros colegiados, etcétera.

respectivos; el segundo, el de los correspondientes contratos «que serán visados obligatoriamente por los Colegios Oficiales de Veterinarios de las provincias respectivas y que especificarán en forma clara y detallada la zona de actividad, las funciones y servicios a realizar por el profesional contratado»; y el tercero, mediante la constancia colegial de las circunstancias de dicho ejercicio.

8. **Opticos**

Creado en el año 1922 un centro del Estado que dio origen al Instituto de Ampliación de Estudios e Investigación Industrial (con una división de óptica, fotometría y aparatos de precisión), el Decreto de 22 de junio de 1956 reconoció el Diploma de Optico de Anteojería (cuyas enseñanzas encomendó al Instituto de Optica «Daza Valdés», del Consejo Superior de Investigaciones Científicas). Por Decreto de 20 de julio de 1961, complementado por la Orden del Ministerio de Comercio de 4 de abril de 1962 (116), se reguló la actividad de la profesión titulada de óptico, constituyéndose el correspondiente Colegio Nacional de Opticos en virtud del Decreto de 12 de febrero de 1964 (117). Finalmente, por Decreto 2842/1972, de 15 de septiembre, los correspondientes estudios se integraron en la Universidad como Escuelas Universitarias de Optica (118).

En el marco normativo descrito se destacan las tres parcelas que usualmente definen la configuración jurídica de una profesión: el título de formación, cualificación; las actividades que constituyen la profesión, y el régimen de organización colegial de la misma.

Por lo que se refiere a los títulos que dan acceso a la profesión, el Decre-

(116) Por Decreto de 3 de diciembre de 1964 («BOE» del 18 de diciembre), se da nueva redacción al artículo 4.º del Decreto de 22 de junio de 1956, regulando los estudios complementarios que deberán seguir los licenciados en Ciencias, Medicina, Farmacia, ingenieros y peritos de Escuelas Técnicas, para obtener el diploma de Optica en Anteojería. Este Decreto de 3 de diciembre de 1964, por otra parte, derogó el artículo 3.º del Decreto de 20 de julio de 1961.

(117) Sus Estatutos fueron aprobados por Acuerdo de la Delegación Nacional de Sindicatos de 17 de agosto de 1964 («BOE» del 15 de octubre). Posteriormente fueron derogados por R. D. de 13 de julio de 1979 («BOE» del 21 de septiembre), que aprobó los hoy vigentes. Por otra parte, la O. M. de 3 de junio de 1956 («BCE» del 12 de junio) aprobó el Reglamento de Régimen Interior del Colegio Nacional de Opticos, vigente salvo los artículos 19 y 30, que fueron modificados por la O. M. de 12 de mayo de 1970.

(118) En la Universidad Complutense de Madrid (Decreto 2842/1972, de 15 de septiembre) y la Universidad de Barcelona (O. M. de 7 de octubre de 1977).

to de 12 de febrero de 1964, creador del Colegio Nacional, establece que para ejercer legalmente la profesión de óptico regulada por el Decreto de 20 de julio de 1961, además de la obligatoria colegiación, deberá estarse en posesión de la correspondiente titulación de óptico, que admite las siguientes variantes: título de óptico diplomado de Anteojería, creado por Decreto de 22 de junio de 1956 y refrendado por el Decreto de 20 de julio de 1961; diplomado en Optica expedido por las Facultades de Farmacia, de acuerdo con la Disposición Transitoria del Decreto de 20 de julio de 1961; personas titulares de establecimientos de óptica acogidas al párrafo 1 de la Disposición Transitoria citada; personas titulares de oficinas de farmacia no diplomados en Optica acogidas al párrafo tercero de dicha Disposición Transitoria del Decreto de 20 de julio de 1961.

Por su parte, creadas las Escuelas Universitarias de Optica, aparece una nueva titulación (diplomado en Optica). En este sentido hay que interpretar las previsiones del Real Decreto de 13 de julio de 1979 («BOE» del 21 de septiembre) que aprueba los actuales Estatutos del Colegio Nacional de Opticos. Se refiere, en su artículo 2, a las personas señaladas en el Decreto de 12 de febrero de 1964, citado, y en su artículo 3, a quienes ostenten «la titulación requerida por las disposiciones vigentes».

Las actividades que definen la profesión son recogidas en el Decreto 1387/1961, de 20 de julio, que regula la profesión de óptico. El ejercicio de la profesión requiere, además de las titulaciones ya citadas, la incorporación al Colegio Nacional de Opticos (cfr. art. 3 del Decreto de 13 de julio de 1979, Estatutos) (119). En lo que respecta a la reglamentación de la profesión, además de las prescripciones derivadas del Decreto de 20 de julio de 1961, el Ordenamiento colegial se refiere a las potestades del Colegio en materia deontológica y disciplinaria, regulación de honorarios mínimos profesionales, deber de residencia, uso del nombre (anteponer la palabra «óptico» a cualquier calificativo profesional), secreto profesional, y prescripciones específicas (guarda de Libro Registro de prescripciones ópticas, disponer de los medios necesarios que determine el Colegio como imprescindibles para el ejercicio de las funciones propias de cada especialidad óptica, separación dentro del local-establecimiento entre la parte de despacho al público y aquellas en las que se ejerzan las funciones optométricas y de montaje, prohibición de ejercicio profesional fuera del establecimiento o gabinete profesional sin autorización expresa del Colegio, etcétera).

(119) El Colegio incluye, además, a los no ejercientes y colegiados de honor.

IV. SECTOR DE LAS CIENCIAS EXPERIMENTALES

1. Biólogos

La reglamentación jurídica de la profesión de biólogo se circunscribe esencialmente a la derivada de la Ley de 26 de diciembre de 1980 («BOE» de 10 de enero), por la que se crea el Colegio Oficial de Biólogos. Posteriormente, por O.M. de 10 de septiembre de 1981 («BOE» del 14 de octubre), se aprobaron sus Estatutos provisionales.

Se produce en este caso un ejemplo tipo de lo que hemos denominado configuración jurídica en blanco de una profesión. La ley determina que el Colegio Oficial de Biólogos agrupará a todos los doctores y licenciados en Ciencias Biológicas (120), «integración que será obligatoria para el ejercicio de la profesión de biólogo» (cfr. art. 3). Sin embargo, no hay explícita configuración jurídica de la profesión (a través del reconocimiento por la ley de una serie de actividades profesionales vinculadas a un título académico), sino refrendo o creación legal (y sólo «nominal») de una profesión coincidente con un título universitario, sin especificar en absoluto tales actividades. La ambigüedad es, así, máxima. ¿Cuál es la profesión? ¿La actividad de aplicación de los saberes de las ciencias biológicas? En tal caso, resulta obvio que estas ciencias son objeto de aprendizaje también en otras carreras diferentes de la Licenciatura en Ciencias Biológicas. ¿O, por contra, toda actividad que realicen los «doctores y licenciados» en Ciencias Biológicas en el campo científico? La amplitud de la configuración legal es tanta que demuestra su irrelevancia. No hay, pues, profesión en términos jurídicos,

(120) Los Estatutos provisionales matizan, contemplando, además, a los licenciados y doctores en Ciencias (Sección de Biología). Prevé asimismo la incorporación de los doctores y licenciados en Ciencias Naturales que sean miembros de las Asociaciones de Licenciados en Ciencias Biológicas, o estén integrados en las secciones profesionales de biólogos de los Colegios Oficiales de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias, así como los que no siendo miembros de estas entidades y cumpliendo los requisitos que reglamentariamente se establezcan demuestren una dedicación continuada a la Biología. Debe tenerse en cuenta que los estudios de la Licenciatura en Ciencias Biológicas surgen a partir de la creación de las correspondientes Facultades desgajadas de las antiguas Facultades de Ciencias. En ese momento, y siguiendo un uso peculiar en nuestra historia reciente, se crea de inmediato un Colegio Profesional que agrupa a los nuevos titulados.

sino tan sólo organización grupal —colegial— de unos titulados, de la que en absoluto puede derivarse una exclusividad de actividades para los mismos en tanto que colegiados. Otra cosa es, indudablemente, la exclusividad del ejercicio público de actividades *bajo la denominación profesional de biólogo* que quedaría restringida a *estos titulados colegiados*.

2. Físicos

También la profesión de físico está delimitada, casi exclusivamente, por la normativa reguladora del correspondiente Colegio Profesional, en este caso la Ley 34/1976, de 4 de diciembre («BOE» de 7 de diciembre), por la que se crea el Colegio Oficial de Físicos, y el Real Decreto de 8 de mayo de 1981 («BOE» de 7 de agosto) que aprueba sus Estatutos.

La práctica limitación del régimen jurídico de la profesión al que regula la organización colegial hace que la profesión de físico esté jurídicamente configurada en abstracto y mediante una cierta tautología. La normativa citada no concreta las actividades propias del físico; se limita a referirse a «la profesión de físico», «las tareas de competencia», etc., sin mayores especificaciones. Solamente en el artículo 15.1 de los Estatutos del Colegio, cuando se refieren al visado colegial, exigible para la realización de trabajos concretos, menciona como ejemplificación de éstos, los «estudios, informes, anteproyectos, planes, proyectos, direcciones de obra, de explotación, trabajos especiales, y otros definidos en las tarifas total o parcialmente». Por ello, la profesión de físico se identifica con las actuaciones que realicen los licenciados en Ciencias Físicas que sea subsumible en las previsiones del régimen colegial (121), resultando así configurada en abstracto como la actuación profesional de los licenciados en Ciencias Físicas colegiados.

El Ordenamiento no realiza, pues, una atribución —exclusiva o concurrente con otros profesionales— de actividades, sino una ordenación por la vía colegial de la actividad profesional de quienes aplican los saberes acreditados por el título de licenciado en Ciencias Físicas. Y es que la eventual configuración de la profesión establecida por esta normativa, y sobre la base del citado título académico, se efectúa por remisión al acotamiento *social* y no estrictamente jurídico de la misma. Algo, por otra parte, coherente si consideramos que las actividades del físico —como evidencian las

(121) El artículo 4 de los Estatutos reza: «La *colegiación* será *obligatoria* para el ejercicio de la *profesión de físico*, en cualquiera de sus formas», y el artículo 6.1: «*Para poder formar parte del Colegio Oficial de Físicos deberá ser presentado por el solicitante su título profesional de licenciado en Ciencias Físicas*».

antes citadas— podrían ser predicadas, científica y técnicamente, de otros titulados. Esa puede ser la razón de que los Estatutos del Colegio ordenen que en toda relación de servicios profesionales deban quedar claramente delimitadas las tareas a realizar por el físico, la responsabilidad en los trabajos a desarrollar en colaboración con otros profesionales, la garantía de la independencia profesional (concepto éste definidor de toda profesión liberal) y el señalamiento de un domicilio profesional (cfr. el art. 13 de los Estatutos del Colegio).

Los Estatutos del Colegio (art. 6.1) establecen que para formar parte del Colegio Oficial de Físicos deberá ser presentado por el solicitante su título «profesional» de licenciado en Ciencias Físicas. Es uno de los raros ejemplos que en nuestro vigente Ordenamiento califica al título como «título profesional». La posesión del título —incluido el supuesto del obtenido en España por convalidación de títulos extranjeros— y la incorporación al Colegio Profesional son los requisitos básicos de acceso a la profesión y a su ejercicio (122).

Al margen de los derechos y deberes derivados de la colegiación (y no olvidemos que aquí se identifica el carácter de profesional con el de colegiado) y de los aspectos deontológicos (123), los Estatutos del Colegio contienen determinadas previsiones básicas sobre las formas de ejercicio de la profesión y el visado y registro de las actividades profesionales (124).

3. Geólogos

La regulación de la profesión de geólogo es sistemáticamente muy semejante a la de físico que acabamos de considerar, estando constituida prácticamente por la normativa sobre el correspondiente Colegio Oficial de Geólogos: la Ley 73/1978, de 26 de diciembre (125), por la que se crea el Colegio, y el Real Decreto de 19 de junio de 1981, por el que se aprueban los Estatutos del mismo.

(122) A este respecto hay una cierta contradicción entre la Ley de 4 de diciembre de 1976, creadora del Colegio, que no parece exigir la colegiación obligatoria («agrupará a los licenciados y doctores en Ciencias Físicas que deseen colegiarse en el mismo; cfr. artículo 1.º), y los Estatutos (cfr. art. 4.º), que exigen la colegiación «para el ejercicio de la profesión de físico, en cualquiera de sus formas, de acuerdo con el número 2 del artículo 3.º de la Ley de Colegios Profesionales».

(123) Cfr. arts. 11 y 19 y ss., respectivamente, de los Estatutos.

(124) Cfr. arts. 13 a 19. Según el artículo 15: «el visado colegial representa que el firmante del proyecto ostenta la titulación profesional necesaria, puede ejercer la profesión y realizar el trabajo en cuestión».

(125) «BOE» del 11 de enero de 1979.

Tampoco en este caso hay una configuración jurídica estricta de la profesión de geólogo. Las normas citadas no realizan una atribución expresa (excluyente o concurrente) de actividades propias de esta profesión, sino la mera ordenación de la actividad de carácter profesional que realicen quienes posean el título académico correspondiente (cfr. art. 20 de los Estatutos). En esta ocasión, el Ordenamiento utiliza —a diferencia de la regulación de la profesión de físico— la expresión de «título académico», que resulta más correcta para describir el doble plano en que se sitúan la formación y la profesión en estricto sentido. Por ello, resulta en este supuesto coherente que si la ley creadora del Colegio Oficial prevé la incorporación a éste de los «licenciado y doctores en Ciencias Geológicas que voluntariamente se integren en el mismo» (cfr. art. 2), los Estatutos del Colegio Oficial establezcan como requisito indispensable para el ejercicio de la profesión de geólogo la incorporación al Colegio (cfr. art. 13).

La profesión, como decimos, no configurada por la vinculación al título académico de actividades expresamente precisadas (127), queda, por tanto, delimitada en abstracto por las que desarrollen los colegiados como expresión de los saberes acreditados por el correspondiente título académico, tal y como sean configuradas socialmente. De ahí que la reglamentación profesional contenida en los Estatutos del Colegio Oficial se limite a exigir el respeto a la independencia de criterio en el ejercicio de la profesión (característica de la profesión liberal), así como la necesidad de que los colegiados expresen específicamente el término «geólogo» en los documentos que sean consecuencia de su actuación profesional.

La colegiación (por lo antes expuesto, la incorporación al Colegio no es tan sólo un requisito para el acceso al ejercicio de la profesión, sino también para el acceso a la misma, que aquí se identifican totalmente) y la posesión del título académico correspondiente son los requisitos exigidos para el acceso a la profesión y a su ejercicio. Los Estatutos del Colegio Oficial establecen como títulos necesarios a tal fin el de licenciado o doctor en Ciencias Geológicas expedido por una Universidad española, el título oficial expedido por una Universidad extranjera con la que exista reciprocidad académica y convalidado en España por el de licenciado o doctor en Ciencias Geológicas (cfr. art. 14 de los Estatutos); y el título de licenciado o doc-

(126) «BOE» del 8 de agosto de 1981.

(127) Se limitan a efectuar una ejemplificación de los modos de ejercicio profesional en el contexto de la exigencia del visado por el Colegio: «dictámenes, peritaciones, informes de cualquier rango...» (art. 26); «estudios previos, anteproyectos, planes, proyectos, direcciones de obras y de explotación, informes y otros trabajos comprendidos en las tarifas o, en su defecto, en la correspondiente contraprestación económica» (cfr. art. 32).

tor en Ciencias Naturales, en el caso de que sus poseedores fueran miembros de la Asociación de Geólogos Españoles (128).

Debe resaltarse que los Estatutos del Colegio Oficial reconocen la necesaria colegiación como un derecho de quienes posean las citadas titulaciones (cfr. art. 14), lo que haría jurídicamente imposible una denegación de la admisión en el Colegio que se basara en causas distintas al incumplimiento de este requisito.

Por lo que respecta a la reglamentación de la profesión, además de las normas derivadas de la colegiación (regulación sobre deontología, secreto profesional, etc.), los Estatutos del Colegio Oficial establecen que la profesión de geólogo se puede ejercer de forma libre, individual o asociado, en relación laboral con empresas y organismos privados o públicos, al servicio de la Administración del Estado, de entes autonómicos o locales, o en cualquier otra forma reconocida.

Como especial técnica de intervención, los Estatutos regulan un control por el Colegio de los trabajos profesionales del geólogo. Establecen así que cuando se realicen trabajos concretos y determinados para terceros, deberán reflejarse obligatoriamente en las hojas oficiales de encargo que necesariamente tendrán todos los colegiados. Por otra parte, todos los dictámenes, informes, peritaciones, proyectos, etc., profesionales deben ser objeto del visado colegial cuando: a) hayan de ser presentados a la Administración para obtener el correspondiente informe, aprobación, adjudicación, concesión, autorización, permiso o licencia; b) hayan de ser entregados a terceras personas que no estén en relación laboral o asociada con el colegiado autor; c) no están, sin embargo, sujetos a visados colegial los trabajos desarrollados por los colegiados en el ejercicio y ámbito de su relación de servicio funcional, administrativa o laboral con la Administración.

4. Químicos

Dos tipos de normas, nuevamente, establecen la regulación profesional en este campo. De un lado la normativa colegial: Decreto de 9 de marzo de 1951 («BOE» del 20), por el que se crean los Colegios de Doctores y Licen-

(128) Esta previsión, contenida en la Disposición Transitoria de la Ley de 26 de diciembre de 1978 y en la Disposición Adicional Cuarta de los Estatutos, es consecuencia natural de que el Colegio Oficial surge una vez que se crearon las Facultades de Ciencias Geológicas, desgajadas de las antiguas Facultades de Ciencias, cuyos estudios en la Sección de Geología se acreditaban con estos títulos.

ciados en Ciencias Químicas y Físico-Químicas y el Reglamento aprobado por O.M. de 10 de enero de 1952 («BOE» del 23). La incorporación al correspondiente Colegio es condición necesaria «para el ejercicio por tales titulados de sus actividades técnicas y de sus funciones profesionales» (art. 3.º), salvo las docentes o las que pertenezcan exclusivamente a Cuerpos del Estado. El Reglamento citado configura abstractamente la profesión: se refiere repetidas veces a la «profesión» en términos genéricos que suponen, por tanto, una identificación entre ésta y el ejercicio habitual de actividades al amparo de los citados títulos de formación.

De otro lado, no obstante, el Decreto de 2 de septiembre de 1955 («BOE» del 25) establece un acotamiento preciso de las facultades profesionales, que reputa sin más —y sin exigencia de colegiación— unas, de quienes posean un título de formación, en concreto el de licenciado en Ciencias, Sección de Química, y otras, añadidas a las primeras, de los doctores en Química Industrial (129). Es dudosa la legalidad de esta última previsión, que no parece pudiera ampararse en lo dispuesto en la Ley de Ordenación Universitaria de 1943. En cualquier caso, y al margen de esta hipótesis —y la de su también dudoso ajuste actual a las previsiones de la Constitución de 1978—, su regulación constituye una expresa definición de la profesión titulada de químico, como profesión regulada, en cuanto vinculación de actividades a un título de formación.

(129) «Los licenciados en Ciencias, Sección de Química, están facultados para ejercer actividades profesionales de carácter científico y técnico en la órbita de su especialidad. Estas actividades profesionales comprenden la actuación en tareas directivas, ejecutivas o de asesoramiento en entidades que requieran asistencia y colaboración de carácter científico en la especialidad química, sean sus fines de índole comercial o de otra naturaleza, y el libre ejercicio de la profesión de químico definida por la realización de investigaciones, estudios, montajes, análisis, ensayos, tasaciones y actividades similares y por la emisión de dictámenes, certificaciones o documentos análogos en asuntos de carácter químico» (art. 1.º). «Serán admitidos a trámite por las Administraciones del Estado y de las Corporaciones públicas o de cualquier otro organismo oficial o privado los dictámenes, estudios, análisis, ensayos, tasaciones y demás documentos que vayan firmados por un químico colegiado, siempre que se refieran a industrias, procedimientos o actividades de carácter químico y las aplicaciones técnicas correspondientes» (art. 2.º). «Los doctores en Química Industrial gozarán de los derechos señalados en los artículos precedentes y, además, podrán firmar proyectos de realización de instalaciones y actividades industriales de carácter químico, que serán igualmente admitidos a trámite ante las Corporaciones públicas» (art. 3.º). «El título de licenciado en Ciencias, Sección de Químicas, habilita a su poseedor para ocupar en las Administraciones, estatal, provincial o municipal, plazas de funcionarios técnicos cuyas misiones sean equivalentes en categoría y responsabilidad a las señaladas en el artículo primero» (art. 4.º).

V. SECTOR DE LAS CIENCIAS SOCIALES

1. Doctores y licenciados en Ciencias Políticas y Sociología

Nuestro Ordenamiento no configura jurídicamente una profesión de politólogo o sociólogo. La normativa básica al respecto que, al margen de la de carácter académico, está constituida por los Estatutos del Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología, aprobados por Real Decreto de 22 de diciembre de 1980 («BOE» del 3 de enero de 1981) no establece ninguna previsión en este sentido.

Pese a los términos textuales de los Estatutos (que definen al Colegio Nacional como órgano representativo de la «profesión»), no hay aquí una predicación legal de actividades para estos titulados; ni siquiera se prevé, frente a un criterio usual en nuestro Derecho, la obligatoriedad de la colegiación para que estos titulados ejerzan actividades profesionales (130). Probablemente, con buen criterio, los Estatutos no abordan los aspectos que podrían integrarse en un efectivo Estatuto jurídico de la profesión (131), y, por ello, su regulación no excede de la necesaria para una organización de los profesionales, quedando la profesión remitida en blanco y en abstracto —y mientras que ese Estatuto no exista— al ejercicio de las actividades de aplicación de los saberes que acreditan los títulos citados. No hay, pues, en definitiva, una configuración jurídica específica de estas profesiones. Debe decirse, no obstante, que el Decreto de 11 de agosto de 1953 («BOE» del 7 de septiembre) de creación del Colegio de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales, Sección de Políticas, establece en su artículo 4, que «la colegiación será obligatoria para el ejercicio de las actividades específicas de los respectivos títulos», en definitiva —podríamos concluir—, para el ejercicio profesional al amparo del uso público de la denominación de tales títulos.

2. Psicólogos

También la profesión de psicólogo está reglamentada en nuestro Ordenamiento a través de la normativa reguladora de su correspondiente organi-

(130) En los vigentes Estatutos ha desaparecido alguna previsión de antiguos Estatutos ya derogados que podrían haber dado pie para predicar la colegiación obligatoria.

(131) A él se refiere el artículo 37.1, c) de los Estatutos del Colegio.

zación colegial, mediante una configuración jurídica abstracta: se prevén los títulos académicos que dan acceso a la profesión y se da ésta por sobreentendida en la norma colegial; la profesión queda, así, configurada, como algo distinto de la posesión de un título, pero sin que la norma determine las actividades que la delimitan.

La Ley de 31 de diciembre de 1979 («BOE» del 8 de enero de 1980) crea el Colegio Oficial de Psicólogos. Según prevé la ley, la incorporación a este Colegio, que tendrá ámbito nacional, «será obligatoria para el ejercicio de la profesión de psicólogo». Pueden incorporarse al Colegio —y, por ende, ejercer la profesión de psicólogo—: los licenciados y doctores en Psicología; los licenciados en Filosofía y Letras, Sección o Rama de Psicología, y los licenciados o doctores en Filosofía y Ciencias de la Educación, Sección o Rama de Psicología. Corresponden estas titulaciones a los estudios reglados de Psicología que sucesivamente se han impartido en nuestra Universidad (en las Facultades de Filosofía y Letras, y posteriormente en la Facultades de Filosofía y Ciencias de la Educación y de Psicología, resultado de sucesivos desdoblamientos de las primeras). Asimismo, y con carácter transitorio en el plazo de un año a contar de la fecha de la entrada en vigor de los Estatutos provisionales del Colegio (se aprobaron por O.M. de 24 de marzo de 1980, «BOE» del 14 de abril), prevé la ley la incorporación al Colegio —y consiguiente acceso a la profesión de psicólogo— de los miembros de las diferentes secciones profesionales de psicólogos, existentes en los Colegios Oficiales de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias, así como de los titulados superiores que hayan sido diplomados en las Escuelas Universitarias de Psicología hasta 1974 (132).

Definidos los títulos que dan acceso a la profesión, la ley no establece ni delimita las actividades correlacionadas con dichos títulos. Se limita, como dijimos, a vincularlas «al ejercicio de la profesión de psicólogo», efectuando una configuración jurídica abstracta de la misma. ¿Quiere ello decir que toda actividad profesional de aplicación de saberes psicológicos queda reserva-

(132) Estas escuelas —que no hay que confundir con las Escuelas Universitarias que imparten los estudios conducentes al título de diplomado universitario que preveía el artículo 39 LGE— impartían estudios psicológicos de postgrado a cualesquiera titulados universitarios. La fecha del año 1974, como término en el que los estudios de estas escuelas pudieran habilitar para incorporarse al Colegio y, por tanto, ejercer legalmente la profesión de psicólogo, parece deberse a que en esa fecha surgen las primeras Facultades universitarias específicamente dedicadas a los estudios de Psicología. Sin embargo, el hecho de que no se produjera automáticamente la extinción de los estudios psicológicos en estas escuelas ha podido producir algún desajuste temporal en el reconocimiento para los interesados del derecho al acceso a la profesión de psicólogo.

da a los titulados colegiados citados? Más en concreto, ¿no podría un médico psiquiatra realizar actividades de terapia psicológica, o un licenciado en Ciencias de la Información (Sección de Relaciones Públicas), actividades de aplicación de saberes psicotécnicos, o un licenciado en Ciencias de la Educación, actividades de psicopedagogía? Parece que esta posibilidad no puede descartarse. O, al límite, ¿un diplomado en las escuelas universitarias de Psicología, con posterioridad a 1974, no podría, al amparo del diploma, ejercer actividades de aplicación de sus saberes? A nuestro juicio, no habiendo vinculado la ley expresamente actividades a la profesión de psicólogo que contempla (o, en otra palabra, a los títulos a que se refiere), lo que en verdad ha reservado legalmente es el ejercicio profesional a título de «psicólogo», es decir, el uso de la denominación profesional de «psicólogo» en el ejercicio profesional.

3. Asistentes sociales

La profesión de asistente social ha sufrido en nuestro Derecho una evolución, que en lo académico culmina en 1981 con la incorporación a la Universidad de los estudios de Asistentes Sociales como Escuelas Universitarias de Trabajo Social (133). La profesión es reconocida, en abstracto, por la Ley de 13 de abril de 1982 («BOE» del 26), que crea los Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales y su Consejo General. Esta ley establece una configuración abstracta de la profesión en estricto paralelo con la titulación académica (así, dispone que los Colegios «integrarán en sus respectivos territorios a quienes reúnan los requisitos legales para ser considerados como *diplomados universitarios en Trabajo Social* (134) y *asistentes sociales*, siendo obligatoria para el ejercicio de la pro-

(133) Real Decreto 1850/1981, de 20 de agosto («BOE» del 22), desarrollado por O. M. de 22 de junio de 1983 («BOE» del 29 de junio). El único centro estatal existente en esa fecha, la Escuela Oficial de Asistentes Sociales de Madrid, creado por Decreto 986/1987, de 20 de abril, se integró en la Universidad Complutense, como Escuela Universitaria de Trabajo Social por Real Decreto 2632/1983, de 10 de septiembre. Hasta la fecha de su incorporación a la Universidad, los estudios eran impartidos fuera de las enseñanzas universitarias por centros estatales y no estatales regidos por el Decreto 1403/1964, de 30 de abril, sobre reglamentación de las Escuelas para la formación de asistentes sociales, desarrollado por O. M. de 26 de octubre.

(134) Título universitario que obtienen los alumnos que superan los estudios en las Escuelas Universitarias de Trabajo Social, creadas por el citado Real Decreto 1850/1981. Este Decreto —en fórmula común con otras normas de transformación e integración de enseñanzas postsecundarias en la Universidad— reconoce a quienes posean el antiguo título de asistente social los mismos derechos profesionales que en su caso, se atribuyan a los nuevos diplomados en Trabajo Social

fesión la incorporación al Colegio correspondiente»). La identificación entre título de formación y título profesional se refuerza en los Estatutos Generales provisionales de los Colegios (135). El título de asistente social o el hoy vigente de diplomado Universitario en Trabajo Social constituyen, pues, el elemento básico para la configuración de la profesión. Esta, ya desde el Decreto de 30 de abril de 1964, tiene carácter abstracto («Su posesión —del título de asistente social— será indispensable para el ejercicio de la profesión de asistente social» (136)), siendo la colegiación obligatoria para el ejercicio profesional.

(135) Cfr. la O. M. de 26 de julio de 1982 («BOE» del 11 de agosto), que los aprueba, en cuyo artículo 4.º 1 se expresa: «Los diplomados en Trabajo Social y asistentes sociales que reúnan los requisitos establecidos en el Decreto 1403/1964, de 30 de abril, o los que en su día se fijen para la obtención del título profesional». Sin embargo, ya el Decreto de 30 de abril de 1964, que reguló las Escuelas de Asistentes Sociales, se refería al carácter académico del título de asistente social.

(136) Cfr. su artículo 1.º

VI. SECTOR TECNICO

La definición jurídica de las profesiones técnicas tituladas de nivel superior constituye una cuestión harto compleja. En esta parcela, la imbricación de los diversos tipos de normas a que hemos venido aludiendo es, si cabe, todavía más intrincada. La configuración de las profesiones de este sector resulta básicamente del entrelazamiento de las previsiones de la norma académica, de las que sobre cada profesión efectúan las normas reguladoras de los Colegios Profesionales respectivos, y de las de un profuso conjunto normativo sobre las atribuciones profesionales. La complejidad de este último apartado se acrecienta, de otra parte, por el hecho de que la legislación histórica de estas profesiones, hasta mediados de los años 50, se fundaba en un reparto competencial entre Cuerpos de funcionarios técnicos del Estado (algo que, como es sabido, quiebra a partir de esa fecha).

Aun dentro de su dificultad, intentaremos realizar una síntesis de estas determinaciones normativas (obviamos la consideración de la abundante jurisprudencia) en lo que se refiere a la definición de las profesiones, el régimen de acceso a las mismas y de su ejercicio, así como a la reglamentación de sus actividades. Distinguiremos dos apartados: las profesiones del campo de la ingeniería y las del sector de la arquitectura —o, de modo más preciso, de la edificación—. Digamos, por lo demás, que con esta matización justificamos la inclusión de estas últimas dentro de este epígrafe dedicado al sector técnico (en otros sistemas, por el contrario, la arquitectura se define en mayor grado por el carácter artístico creativo de sus actividades).

1. Ingeniería

En este vasto sector profesional, nuestro Derecho vigente no contempla una sola profesión de ingeniero, sino dos tipos o categorías genéricas: ingenieros e ingenieros técnicos. A su vez, cada una de ellas se diversifica. La primera en cada una de las ramas técnicas acotadas por el nombre de la correspondiente Escuela Técnica Superior donde los ingenieros se forman (137); los segundos —al menos hasta la promulgación de la Ley 12/

(137) Ingeniero aeronáutico; agrónomo; de caminos, canales y puertos; industrial; de minas; de montes; naval; de telecomunicación; electromecánico. Respecto a este último título,

1986, a la que luego nos referiremos— en cada una de las especialidades en que, desde el punto de vista formativo, se fragmenta cada rama técnica, varias especialidades para cada rama.

1.1. *La definición jurídica de las profesiones*

Aunque, en principio, pudiera colegirse que la definición de la profesión de ingeniero estaba ya determinada por la Ley de 5 de agosto de 1893, que condiciona el ejercicio de la profesión de ingeniero a la posesión del título correspondiente, civil o militar, sucesivas disposiciones han hecho que, al paso de la modificación del sentido de la formación y profesión, la configuración jurídica de esta profesión (o profesiones) sea, como dijimos, producto de un entrecruzamiento de normas.

a) *La norma académica*

El régimen académico de la formación de los ingenieros y los ingenieros técnicos esta constituido hasta este momento por un «corpus» legal, no fácil de integrar en cuanto a la prelación de fuentes, formado por distintas normas. En primer lugar, la llamada legislación sobre Enseñanzas Técnicas, compuesta por la superposición de la Ley de 20 de julio de 1957 sobre Ordenación de las Enseñanzas Técnicas, la Ley de 29 de abril de 1964 sobre Reordenación de las Enseñanzas Técnicas y el Texto de 21 de marzo de 1968 que refunde las dos anteriores. Como punto de interés, este bloque normativo incluía una remisión al Gobierno para que delimitara las correspondientes titulaciones, que fue hecha efectiva por el Decreto de 13 de febrero de 1969 que regula sus denominaciones. Posteriormente, tanto la Ley General de Educación de 1970 como la Ley de Reforma Universitaria de 1983, afectarían a las anteriores en los términos que expondremos más adelante (no abordaremos su incidencia institucional sobre la enseñanza, sino su valor para la configuración de la profesión de ingeniero).

Según la Ley de Ordenación de las Enseñanzas Técnicas de 1957, la «enseñanza de grado superior» se refrendaría con el correspondiente título

debe tenerse en cuenta la Orden de 3 de julio de 1958, que regula la obtención del título oficial de ingeniero electromecánico del ICAI; Orden de 31 de agosto de 1962 sobre revalidación de dicho título; Decreto de 4 de abril de 1963, que autoriza la constitución del correspondiente Colegio Nacional, y OO. MM. de 23 de enero y 2 de diciembre de 1964 y 24 de junio de 1968, que lo desarrolla.

Por otra parte, hay que señalar los títulos de ingeniero de armamento y construcción, ingenieros de armas navales e ingenieros geógrafos como titulaciones especiales obtenidas en enseñanzas dependientes de Departamentos Ministeriales, y cuyo ejercicio profesional se realiza como funcionarios al servicio de los Ministerios correspondientes.

de arquitecto o de ingeniero. Estos títulos «representan la plenitud de titulación en el orden profesional para el ejercicio de la técnica correspondiente, tanto en la esfera privada como en el servicio del Estado, de acuerdo con los derechos, atribuciones y prerrogativas que las disposiciones legales establezcan en cada caso, sin que la especialidad cursada (que establecería el Gobierno) prejuzgue respecto de la capacidad legal para el ejercicio profesional en las restantes especialidades de la escuela correspondiente» (art. 4.º.2). Las «enseñanzas de grado medio» se refrendarían con el título de aparejador de obras y de perito. «El título de aparejador de obras y perito corresponde a una formación especializada de carácter eminentemente práctico y faculta a sus poseedores para el ejercicio de una técnica concreta con los derechos, atribuciones y prerrogativas que las disposiciones legales establezcan para cada caso» (art. 4.º.3). La Ley de 1964 cambió las denominaciones de los títulos de aparejador y de perito por los de, respectivamente, «arquitecto e ingeniero en la especialidad técnica que hayan cursado», y remitió al Gobierno la determinación de las denominaciones específicas, tanto de éstos como de los arquitectos e ingenieros superiores, así como las facultades de los primeros. El Texto Refundido de 1968 repite, respecto de los arquitectos e ingenieros superiores, lo ya establecido por la Ley de 1957, pero respecto de los de grado medio, matiza y recalifica la denominación genérica establecida por la Ley de 1964 («arquitecto o ingeniero en la especialidad técnica que hayan cursado») como título de «arquitecto *técnico* e ingeniero *técnico*» con la obligada adición de la especialidad correspondiente, si bien describe a éstos en los mismos términos que la Ley de 1957.

Como dijimos, la Ley de 1964 había emplazado al Gobierno para que especificara las distintas denominaciones de los arquitectos e ingenieros, tanto de los superiores como de los de grado medio, así como las facultades de estos últimos. El Decreto 148/1969, de 13 de febrero, cumplió esta previsión estableciendo como denominaciones de los superiores las de: arquitecto; ingeniero aeronáutico; agrónomo; de caminos, canales y puertos; industrial; de minas; de montes; naval, y de telecomunicación. Estas denominaciones, que podrían complementarse con la palabras «superior», son las subsistentes hasta la fecha. Las denominaciones de los técnicos de grado medio quedaban definitivamente establecidas como las de «arquitecto técnico» e «ingeniero técnico», seguidas de la *especialidad* cursada en las correspondientes Escuelas de Arquitectura Técnica y de Ingeniería Técnica, especialidades éstas que enumeraba el propio Decreto y de las que efectuaba una descripción de contenidos (138).

(138) *Arquitectura Técnica*: ejecución de obras; *Ingeniería Técnica Aeronáutica*: aeronaves, aeromotores, materiales aeronáuticos y armamento aéreo, aeropuertos, ayudas a

El entramado resultante ofrecía un sistema binario de enseñanzas técnicas, con una enseñanza de grado superior y otra de grado medio. Si la última se concibe como formación especializada de carácter práctico que faculta para el ejercicio de una técnica concreta, la primera lo es como formación «universal» dentro de la rama técnica que define el nombre de la correspondiente Escuela Técnica Superior y con plenitud de titulación en dicha rama. Este distinguo, ciertamente complejo, estaría en la raíz del problemático deslinde posterior entre las respectivas atribuciones profesionales.

Ahora bien, con independencia de que la formación acreditada por los anteriores títulos haya sido, quizá, la que en la historia de nuestra enseñanza superior ha estado más condicionada por el referente profesional como criterio de definición, resulta discutible que el título de formación como tal (ingeniero e ingeniero técnico) pudiera sólo por sí configurar a la profesión. La legislación reguladora de los títulos de formación no establecía una expresa predicación exclusiva de actividades para sus poseedores. Sólo en la legislación histórica hay algún ejemplo a ese respecto, y referido no tanto a los titulados en cuanto tales, sino como funcionarios técnicos miembros de los Cuerpos del Estado. Pero una vez rota esa identificación (en coincidencia con la legislación promulgada a partir de 1957) se produce una difuminación progresiva de la habilitación de efectos profesionales a los titulados realizada por la propia norma académica. La legislación de Enseñanzas Técnicas especifica, tanto para ingenieros como para ingenieros técnicos, que los respectivos títulos facultan «para el ejercicio de la técnica correspondiente» y «para el ejercicio de una técnica concreta», pero, en todo caso, «de acuerdo con los derechos, atribuciones y prerrogativas que las *disposiciones legales* establezcan en cada caso».

En definitiva, a nuestro juicio, la legislación de Enseñanzas Técnicas consagraba en el título de formación la representación de la capacitación

la aeronavegación; *Ingeniería Técnica Agrícola*: explotaciones agropecuarias, mecanización agraria y construcciones navales, industrias agrícolas, hortofruticultura y jardinería; *Ingeniería Técnica Forestal*: explotaciones forestales, industrias de los productos forestales, industria papélera; *Ingeniería Técnica Industrial*: mecánica, eléctrica, química industrial, textil; *Ingeniería Técnica Minera*: explotación de minas, instalaciones de combustible y explosivos, sondeos y prospecciones mineras, instalaciones electromecánicas mineras, metalurgia; *Ingeniería Técnica Naval*: estructuras del buque, servicios del buque, monturas a flote; *Ingeniería Técnica de Obras Públicas*: construcciones civiles, hidrológica, tráfico y servicios urbanos, vías de comunicación y transporte; *Ingeniería Técnica de Telecomunicación*: instalaciones telegráficas y telefónicas, equipo electrónico, radiocomunicaciones, sonido; *Ingeniería Técnica Topográfica*: topografía. A estas últimas debe añadirse la de ingeniero técnico en tejidos de punto, establecida por Decreto de 6 de julio de 1967.

adquirida para el ejercicio de la técnica correspondiente y, por ende, habilitación profesional genérica al respecto; pero ello no suponía, en ningún caso, atribución exclusiva de actividades profesionales específicas, para lo cual se remitía a lo que en cada caso establecieran las disposiciones legales. En este sentido, habría que distinguir entre capacitación en el correspondiente campo de la técnica (y consecuente habilitación profesional genérica) y habilitación profesional específica o exclusiva, concluyendo que es sólo la primera función la que incorporaba el título. Por ello, la descripción de cada una de las especialidades de la ingeniería técnica incluida en el Decreto de 13 de febrero de 1969, podría ser interpretada, a nuestro juicio, no tanto como un acotamiento «ab initio» de ámbitos de competencia profesional, sino como descripción del perfil formativo y de capacitación. Ello no quiere decir, sin embargo, que no pudiera servir como elemento interpretativo de la norma reguladora de la competencia profesional (así, la S. del 13 de diciembre de 1977); y, desde luego, como substrato para la configuración legal estricta de una profesión, como en su momento veremos. Pero, en esta norma académica, sólo dos previsiones —capacitación en una sola especialidad del título de ingeniero técnico: plenitud de titulación en los ingenieros superiores— tienen un expreso reconocimiento que hubiera podido operar como condicionante (intrínseco, de razón) de las «disposiciones legales» reguladoras del ejercicio de la profesión titulada.

Con la LGE se simplifica aún más el pronunciamiento legal para determinar solamente (en su artículo 39) que los títulos de arquitecto y arquitecto técnico, y de ingeniero e ingeniero superior «habilitan para el ejercicio profesional». Los anteriores acotamientos de la Ley de Enseñanzas Técnicas, por tanto, y aunque persiste, sin embargo, en la LGE el que el título de ingeniero técnico lo es en una especialidad, se difuminan. Con ello se refuerza la separación entre las distintas funciones de ambas normas: reguladoras de la capacitación, la académica; configuradora de la profesión (de actividades vinculadas a un título que refrenda esa capacitación) la ley reguladora del ejercicio profesional. Es éste un proceso de progresivo silencio de la ley de enseñanza acerca de los efectos profesionales de los títulos, que culminará con la LRU, la cual no efectúa ya pronunciamiento alguno sobre la habilitación profesional aneja al título universitario (cfr. sus artículos 28 y 30).

b) *Las previsiones del Ordenamiento colegial*

Como venimos exponiendo, en nuestro Derecho tradicional, y aún en parte vigente, el ordenamiento específico de los Colegios Profesionales es

la fuente que de modo más expreso suele reglamentar las profesiones. El campo de la ingeniería no escapó tampoco a este fenómeno.

En lo que se refiere a la definición jurídica de la profesión, ese Ordenamiento suele utilizar, por lo común, lo que en su momento llamamos técnica de configuración abstracta de la misma: definido cada Colegio sobre la base de un correspondiente título (que se concibe como profesional y, por tanto, acota a la profesión) , la norma colegial define como tal y campo de actividades características de la misma, las correspondientes en abstracto a la actividad del titulado. Así sucede en la mayoría de las ramas de la profesión de ingeniero. La «profesión de ingeniero agrónomo » (sic) se liga a la posesión del título de ingeniero agrónomo y se presume el intrusismo de «quienes ejerzan actos propios de la profesión de ingeniero agrónomo sin poseer el título que para ello les autoriza (139). La de «ingeniero aeronáutico» se identifica con la posesión del título de «ingeniero aeronáutico» colegiado y, así, se prohíbe el ejercicio de «actos propios de la profesión de ingeniero aeronáutico colegiado sin pertenecer al Colegio» (140). La identificación entre la profesión y el título ya es máxima en el caso de la profesión de ingeniero de caminos, canales y puertos: los Estatutos del Colegio, que exigen la colegiación para el ejercicio de esa profesión, definen como colegiados a «los ingenieros de caminos, canales y puertos que se inscriban en el Colegio» (141). Lo mismo sucede con los ingenieros industriales, cuyos Estatutos Generales de los Colegios Oficiales establecen el requisito de colegiación para «todos los ingenieros industriales procedentes de las Escuelas Técnicas Superiores y que se dediquen al ejercicio de la profesión de Ingeniero Industrial», y presume intrusismo el ejercicio de «actos propios de la profesión de ingeniero industrial sin poseer el título que para ello les autoriza» (142), si bien en este caso concreta su campo por referencia al «privativo de la actividad de los ingenieros industriales que fundamentalmente se determinan en el Decreto de 18 de septiembre de 1935» (143).

En términos parecidos se pronuncian los Estatutos Generales de los Colegios de Ingenieros de Minas, según los cuales, «para ejercer la profe-

(139) Cfr. arts. 5.º y 7.º5 de los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Ingenieros Agrónomos y del Consejo General, aprobado por Real Decreto de 24 de septiembre de 1982 («BOE» del 1 de noviembre).

(140) Cfr. arts. 3.º a), 8.º y 13 h) de los Estatutos Generales del Colegio Oficial de Ingenieros Aeronáuticos, aprobados por O. M. de 24 de mayo de 1966 («BOE» del 2 de junio).

(141) Cfr. art. 2.º de los Estatutos aprobados por Real Decreto de 21 de septiembre de 1979 («BOE» del 29 de octubre).

(142) Cfr. arts. 3.º, 5.º 2.a) y 9.º de los Estatutos aprobados por O. M. de 29 de septiembre de 1979 («BOE» del 10 de octubre).

(143) Cfr. art. 5.º3 de los citados Estatutos.

sión de ingeniero de minas será condición obligatoria poseer el correspondiente título académico» y la preceptiva colegiación (144). No obstante, no hay aquí identificación literal de profesión y título —además calificado de académico—. Por lo demás, los Estatutos se refieren al «campo privativo de la actividad de los ingenieros de minas y que fundamentalmente se determinan en el artículo 2.º del Decreto de 23 de agosto de 1934» (145). Lo mismo sucede con los ingenieros de montes, pues las normas colegiales se refieren a «la profesión de ingeniero de montes, poseyendo el título legal competente» (146), «a ingenieros que estando en posesión del título obtenido en la Escuela Oficial de Ingenieros de Montes», a «los ingenieros de montes», y a la obligada persecución de «aquéllos que sin poseer el debido título, traten de ejercer funciones que competen exclusivamente al ingeniero de montes» (147). El criterio tautológico se repite en el caso de los ingenieros navales, cuyas normas colegiales identifican la condición de ingeniero naval con la posesión del «título académico correspondiente expedido por el Ministerio de Educación y Ciencia», refiriéndose a unas «actividades propias de la profesión» (148) que luego no se explicitan. En fin, lo mismo ocurre con la regulación de los ingenieros de telecomunicación que identifica dicha profesión, sin matices, con la que desarrollan quienes, poseyendo el correspondiente título realizan «las actividades propias de su profesión» (149).

Lo mismo sucede, «mutatis mutandis», en el caso de los ingenieros técnicos. La profesión de ingeniero técnico en especialidades agrícolas y perito agrícola se identifica con la que éstos ejerzan «en toda actividad de la misma índole en que sea necesario estar en posesión del título». La de ingeniero técnico aeronáutico, perito aeronáutico y ayudante de ingeniero aeronáutico con «la actividad que realicen al amparo de sus títulos profesiona-

(144) Cfr. art. 4.º de los Estatutos aprobados por O. M. de 7 de marzo de 1957 («BOE» del 30 de marzo).

(145) Cfr. art. 6.º k) de los Estatutos. Se refiere al Reglamento de Policía Minera y Metalúrgica, cuyo artículo 2.º regula la inspección y vigilancia del Cuerpo de ingenieros de minas, por lo que dicha remisión parece habrá que entenderla referida al ámbito material de actividades que describe dicho artículo.

(146) Cfr. el Decreto de 5 de mayo de 1954 sobre constitución del Colegio.

(147) Cfr. la O. M. de 12 de enero de 1955 («BOE» del 17), que aprueba los Estatutos Generales del Colegio.

(148) Cfr. el Decreto de 1 de abril de 1967 sobre creación del Colegio Profesional, y la O. M. de 10 de enero de 1968, que aprueba los Estatutos Generales del mismo.

(149) Cfr. la O. M. de 4 de julio de 1968 («BOE» del 14 de agosto), que aprueba los Estatutos del Colegio Oficial en desarrollo del Decreto de 19 de agosto de 1967.

(150) Cfr. art. 2.º de los Estatutos Generales de los Colegios, aprobados por Decreto de 29 de septiembre de 1978 («BOE» del 1 de diciembre).

les» (151); la «profesión de perito e ingeniero técnico industrial» con la que desarrollan quienes estén en posesión de los correspondientes títulos oficiales (152); o la de ingeniero técnico o perito de minas (153); la de ingeniero técnico forestal con las «actividades propias de su profesión» de los ayudantes de montes, peritos de montes e ingenieros técnicos de las especialidades forestales (154), etcétera.

c) *Las normas delimitadoras de las competencias profesionales*

La definición del ámbito profesional correspondiente a las distintas profesiones técnicas tituladas constituye un complejo problema de nuestro Derecho vigente, donde a un abigarrado conjunto legal y jurisprudencial (155) se yuxtaponen intentos de racionalización, como la pretendida por la Ley de Atribuciones Profesionales de los Ingenieros Técnicos, de 1 de abril de 1986 (a la que después nos referiremos), y una pugna social de intereses entre los titulados afectados.

El Ordenamiento vigente hasta la promulgación de la citada ley, estaba compuesto por un profuso conjunto de normas, en gran parte de carácter reglamentario, aunque también leyes administrativas sectoriales definieran fragmentariamente las competencias, muchas veces más por referencia al Cuerpo de ingenieros funcionarios que a la titulación como tal. Ello ha dado lugar a serios problemas de interpretación y a la insuficiente respuesta legal de un Ordenamiento que basado en la delimitación por Cuerpos funcionariales, debería aplicarse a actividades profesionales en libertad de mercado. Esa abigarrada regulación delimitaba las competencias profesionales de los técnicos titulados según un conjunto dispar de criterios. Consecuentemente, la jurisprudencia tuvo que decantarse por soluciones eclécticas

(151) Cfr. art. 4.º de los Estatutos del Colegio, aprobados por O. M. de 18 de febrero de 1970.

(152) Cfr. arts. 1.º y 2.º de los Estatutos Generales de los Colegios, aprobado por el Decreto de 11 de enero de 1979 («BOE» del 26 de febrero).

(153) Cfr. los Estatutos de los Colegios Facultativos de Minas (O. M. de 12 de marzo de 1957), redenominados de Ingeniería Técnica Minera y de Facultativos y Peritos de Minas (Decreto de 10 de febrero de 1972, «BOE» del 21 de febrero de 1972).

(154) Cfr. los Estatutos del Colegio, aprobados por R. D. de 15 de octubre de 1982 («BOE» del 25 de noviembre).

(155) Véase a este respecto un detallado análisis de la cuestión, en S. MUÑOZ MACHADO, L. PAREJO ALFONSO y E. SANTANA RUYLOBA: *La libertad de ejercicio de la profesión y el problema de los técnicos titulados*, Madrid, IEAL, 1983.

—según los casos— para la solución de las controversias planteadas (156). Desde luego, el problema de las competencias profesionales de los técnicos titulados es especialmente complejo porque aquí pueden darse, eventual o frecuentemente, los tres tipos de concurrencia profesional con otros titulados: concurrencia horizontal específica (entre los ingenieros superiores entre sí, y entre los ingenieros técnicos entre sí y entre sus especialidades); concurrencia vertical (entre los ingenieros superiores y los ingenieros técnicos de la misma rama de la técnica), y concurrencia horizontal genérica (entre ingenieros y otros titulados, por ejemplo, ingenieros agrónomos y veterinarios).

1.º *La normativa específica*

El panorama de la normativa específica resulta ser, así, de lo más heterogéneo y asistemático, consecuencia natural de que la definición abstracta de las actividades o funciones profesionales efectuada por la norma académica o el Ordenamiento colegial en un campo como éste, de difícil delimitación, abonaría, propiamente, el acotamiento de las actividades de la ingeniería más que las de sus distintas especialidades.

En general, esta normativa incluye fuentes de distinto tipo: normas que específicamente establecen «los derechos que concede el título de ingeniero» de que se trate, las que fijan las atribuciones del Cuerpo de ingenieros correspondiente —no hay que olvidar que la profesión surge históricamente en España con la creación del correspondiente Cuerpo de funcionarios técnicos—, leyes sectoriales que fragmentariamente se refieren a las facultades de dicho Cuerpo o a las propiamente profesionales, y, en fin, las que en relación con las tarifas y honorarios profesionales detallan el campo de las correspondientes actividades propias (157).

(156) La complejidad del asunto se demuestra porque la propia Ley de 1 de abril de 1986 defiere para norma ulterior la regulación de las intervenciones profesionales de los técnicos facultativos en el proceso de edificación, las de los ingenieros técnicos de obras públicas, las de los ingenieros técnicos de armamento y construcción, las de los técnicos funcionarios de las Administraciones públicas y, en fin, las atribuciones profesionales de los técnicos titulados de segundo ciclo (es decir, ingenieros y arquitectos) (cfr. Disposiciones Finales de la ley).

(157) *Ingenieros agrónomos*: Real Decreto de 1 de septiembre de 1855; Decreto de 4 de diciembre de 1871, sobre derechos que conceden los títulos de ingeniero agrónomo, perito agrícola y agrimensor; completado por Real Orden de 31 de enero de 1879; Real Decreto de 9 de diciembre de 1887; Real Orden de 4 de abril de 1911; Real Decreto de 13 de septiembre de 1919; Decreto de 10 de octubre de 1945, que reconoce la competencia común de los profesionales que ostenten los títulos de ingeniero agrónomo y de veterinario en actividades de zootecnia y ganadería; y el Decreto de 31 de marzo de 1950.

Un cierto esfuerzo de sistematización se produjo, sin embargo, en lo que se refiere a las actividades atribuidas a los ingenieros técnicos, por los respectivos Decretos sobre sus facultades y atribuciones, que como desarrollo de la legislación de Enseñanzas Técnicas, y bajo criterios generales uniformes, establecieron un catálogo de sus competencias (158). En general, los Decretos reconocían, además de las ya atribuidas a los peritos —o sea, la antigua titulación— (159) un elenco detallado y definido en muchos casos por referencia a las atribuciones del correspondiente ingeniero superior. Es usual la fórmula «sin perjuicio de las competencias atribuidas a los ingenieros superiores», el reconocimiento de la colaboración del ingeniero técnico con el superior en la realización de proyectos, la necesaria dependencia de aquél respecto de éste o conforme al proyecto realizado por un ingeniero superior, o la limitación de la competencia técnica del primero respecto de

Ingenieros aeronáuticos: Decreto de 1 de febrero de 1946, que establece como «funciones genuinas de la técnica aeronáutica» todo un repertorio de actividades exclusivas para las que faculta el título de ingeniero aeronáutico. *Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos:* Ley de Obras Públicas (arts. 30 y 31) de 13 de abril de 1877, Ley de Carreteras de 4 de mayo de 1877 (arts. 23, 24 y 32) y Ley de Carreteras de 19 de diciembre de 1974; Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880 y Ley de 19 de enero de 1920; Real Orden de 21 de abril de 1910; Real Decreto de 17 de junio de 1977. *Ingenieros Industriales:* Real Orden de 4 de julio de 1911 (Gaceta del 10); Reales Decretos de 10 de julio de 1916 (Gaceta del 15) y de 11 de septiembre de 1922 (Gaceta del 13); Reales Decretos de 10 de marzo de 1934 y de 18 de septiembre de 1935; O. M. de 2 de septiembre de 1932. *Ingenieros de minas:* Reales Decretos de 21 de febrero de 1913 y 10 de marzo de 1934, y art. 2.º del Decreto de 23 de agosto de 1934. *Ingenieros de Montes:* O. M. de 1 de junio de 1901 y O. M. de 12 de enero de 1955. *Ingenieros de Telecomunicación:* Decreto de 8 de enero de 1931 y O. M. de 25 de abril de 1944. Debe tenerse en cuenta, por otra parte, como norma que explicita sus ámbitos de competencia, el Decreto de 19 de octubre de 1961 («BOE» del 25), que regula las tarifas de honorarios de los ingenieros en trabajos particulares; Orden de 9 de diciembre de 1961 («BOE» del 14), que lo desarrolla, así como la complementaria de 24 de julio de 1962 («BOE» del 31).

(158) Así, el Decreto 2094/71, de 15 de agosto, para los ingenieros técnicos en especialidades agrícolas; Decreto 2097/71, de la misma fecha, para los ingenieros técnicos aeronáuticos; Decreto 2480/71, de la misma fecha, para los ingenieros técnicos de Obras Públicas; Decreto 2541/71, de la misma fecha, para los ingenieros técnicos industriales; Decreto 2542/71, de la misma fecha, para los ingenieros técnicos de minas; Decreto 2543/71, de la misma fecha, para los ingenieros técnicos navales e ingenieros técnicos forestales, además de la O. M. de 9 de enero de 1975 sobre colaboración obligatoria de los ingenieros técnicos en especialidades forestales en proyectos de presupuesto superior a tres millones de pesetas; Decreto 2479/71, de la misma fecha para los ingenieros técnicos de telecomunicación; y Decreto 2076/71, de la misma fecha, para los ingenieros técnicos en topografía.

(159) Por lo demás, ya el Decreto de 23 de marzo de 1967 había reconocido a los aparejadores y peritos contemplados en la Ley de 20 de julio de 1957 de Enseñanzas Técnicas, todas las atribuciones que la legislación anterior reconocía a los entonces aparejadores de obras, ayudantes de ingenieros, facultativos de minas y fábricas mineralúrgicas y peritos.

la del segundo por criterios cuantitativos (así la cuantía económica o técnica —potencia de la instalación, extensión de la finca, etc.— del proyecto o actividad) (160).

2.º *La Ley sobre Regulación de las Atribuciones Profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos, de 1 de abril de 1986*

La promulgación de esta ley supone un giro de 180 grados en la definición de las profesiones técnicas tituladas hasta entonces vigente. La ley tiene como finalidad, explícita en su preámbulo, superar las restricciones y limitaciones en el ejercicio profesional de los arquitectos e ingenieros técnicos derivada de la citada normativa reglamentaria aparecida en desarrollo de la legislación de Enseñanzas Técnicas de 1964. A partir de la invocación del criterio sustentado al respecto por la jurisprudencia, la ley sienta el principio de la plenitud de las atribuciones profesionales de los arquitectos e ingenieros técnicos en el ámbito de su respectiva especialidad técnica; sin otras limitaciones cualitativas que las que se deriven de su formación y los conocimientos de la técnica de la propia titulación, y, por ende, sin ninguna limitación cuantitativa o de dependencia en el ejercicio profesional «respecto de otros técnicos universitarios» (161) (restricciones éstas establecidas, como hemos visto, en las normas reglamentarias sobre atribuciones hasta ese momento vigentes).

La ley se limita a regular las atribuciones profesionales de los arquitectos e ingenieros técnicos (162) (en términos de su preámbulo, «es decir, aquéllas cuyas titulaciones se corresponden con la superación del primer ciclo de las enseñanzas técnicas universitarias, según las previsiones de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, sobre Reforma Universitaria»). Por ello, anuncia una futura regulación de las atribuciones profesionales de los técnicos titulados del segundo ciclo (163). Sin embargo, hay que decir, por lo que veremos, que ese deslinde —salvo en el caso de las profesiones de arquitecto y de ingeniero de caminos, canales y puertos— resulta ya más que discutible.

(160) Como es evidente, una delimitación de este carácter constituye —constituía— fuente de un sinnúmero de controversias, de lo que es prueba la abundante Jurisprudencia sobre este tipo de cuestiones.

(161) Cfr. el párrafo segundo de la Exposición de Motivos de la ley. La citada dependencia se producía específicamente respecto de arquitectos e ingenieros (superiores).

(162) A las atribuciones reconocidas, suma la ley las que el Ordenamiento vigente reconoce a los antiguos peritos, aparejadores, facultativos y ayudantes de ingenieros.

(163) Disposición Final Tercera.

La Ley de Atribuciones se alinea en la solución que venimos comentando como hilo conductor de esta exposición: la necesaria configuración jurídica de toda profesión sujeta mediante una vinculación de actividades atribuidas a los poseedores de los respectivos títulos de formación, y que es expresamente establecida por ley estricta. Frente a la tradicional regulación reglamentaria de las atribuciones y su mixtificación con la normativa reguladora de la enseñanza, e invocando, oportunamente, el artículo 36 de la Constitución, la ley efectúa una correlación entre las actividades legalmente atribuidas a las diferentes titulaciones, distinguiendo claramente esta decisión legal de la de orden académico que corresponda establecer a los diferentes órganos e instituciones al amparo de la Ley de Reforma Universitaria.

En concreto, la Ley de Atribuciones establece:

1.º Que «los arquitectos e ingenieros técnicos, una vez cumplidos los requisitos establecidos por el Ordenamiento jurídico (164), tendrán la plenitud de facultades y atribuciones en el ejercicio de su profesión dentro del ámbito de su respectiva especialidad técnica». A los efectos de la ley, se considera como especialidad técnica cada una de las enumeradas en el Decreto 148/1969, de 13 de febrero (artículo 1.º de la Ley 12/1986) (165).

Efectúa así la ley una definición que no cabe entender como puro refuerzo contextual de las concretas atribuciones que a continuación efectúa en sus artículos 2.º y 4.º, y que plantea algún interrogante. Básicamente, el del alcance delimitador que tiene el término «especialidad»; en sí mismo, y en la remisión que la ley hace al citado Decreto de 13 de febrero de 1969. Ante la duda respecto a si la profesión se corresponde estrictamente con la de ingeniero especialista (en la respectiva especialidad técnica), con lo que la especialidad constituiría la auténtica profesión, el tenor textual de la ley («plenitud de facultades y atribuciones *en el ejercicio de su profesión dentro del ámbito de su respectiva especialidad técnica*»), que parece distinguir entre profesión y ámbito regulado de su ejercicio, podría llevarnos a la conclusión que sigue. La profesión, materialmente considerada, es la de ingeniero (166) (y esta consideración puede tener alcance en los ámbitos de ejercicio profesional técnico no reglamentados); no obstante, como profe-

(164) Este inciso abre una hipótesis: ¿Cuáles son los requisitos establecidos por el Ordenamiento? ¿La obtención del título? ¿también la colegiación?

(165) No obstante, la ley prevé que, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Reforma Universitaria de 1983, el Gobierno modificará las especialidades en atención a las necesidades del mercado, a las correspondientes variaciones en los planes de estudio de las Escuelas Universitarias y a las exigencias derivadas de las Directivas de las Comunidades Europeas.

(166) Repárese, por lo demás, en la cuidadosa omisión por la Ley 12/1986 de la tipografía mayúscula en sus repetidas referencias a arquitectos e ingenieros técnicos.

sión regulada, la misma queda configurada por la vinculación al título universitario de las actividades (en la ley, facultades y atribuciones) que con capacidad plena pueden realizarse en el ámbito de la respectiva especialidad técnica. Estas especialidades son «cada una de las *enumeradas* en el Decreto de 13 de febrero de 1969», así como las que resulten de la eventual modificación de éstas por el Gobierno. Este reenvío al Decreto 148/1969 tiene, pues, valor sólo en cuanto a la enumeración de las especialidades, pero no en cuanto a la *definición* de las mismas (el concepto «definición» de las especialidades por el citado Decreto desapareció en el curso del debate parlamentario de la ley). Como a este respecto explicita el propio preámbulo de la ley, ésta toma como referencia las especialidades enumeradas en dicho Decreto «como determinantes de los *diversos sectores de actividad* dentro de los que ejercerán dichos titulados (arquitectos e ingenieros técnicos) de modo pleno y en toda su extensión las competencias profesionales que les son propias»; pero, por ello mismo, no remite a la definición de sus contenidos descrita en dicho Decreto en cuanto pudieran resultar limitantes de su plena capacidad en tales sectores de actividad, y «sin que puedan válidamente imponérseles limitaciones cuantitativas o establecerse situaciones de dependencia en su ejercicio profesional respecto de otros técnicos universitarios».

Como concreción de esta definición de base, la ley especifica las atribuciones profesionales de los ingenieros técnicos dentro de su respectiva especialidad en los siguientes términos:

a) La redacción y firma de proyectos que tengan por objeto la construcción, reforma, reparación, conservación, demolición, fabricación, instalación, montaje o explotación de bienes muebles o inmuebles, en sus respectivos casos, tanto con carácter principal como accesorio, siempre que queden comprendidos por su naturaleza y características en la técnica propia de cada titulación.

La capacidad proyectual queda, así, reconocida, como principio vertebrador de la ley, a arquitectos e ingenieros técnicos. Queda también en el aire, no obstante, una cierta indeterminación de conceptos: ¿cuál es la técnica propia de cada titulación?, ¿la propia de la rama técnica (industrial, de minas, etc.)?, ¿la propia de las especialidades a que antes nos referimos (eléctrica, instalaciones, etc.)?, ¿entendida como sector de actividad o como definición de contenidos formativos? Si fuera esto último, ¿cómo se identifica: por el plan de estudios cursado por el titulado; por las materias mínimas que al respecto pueda definir el Gobierno (cfr. el artículo 28 de la Ley de Reforma Universitaria de 1983 y el Real Decreto 1497/1987)?

b) La *dirección de las actividades* objeto de los proyectos a que se refiere el apartado anterior, incluso cuando los proyectos hubieren sido elaborados por un tercero.

c) La *realización* de mediciones, cálculos, valoraciones, tasaciones, peritaciones, estudios, informes, planos de labores y otros trabajos análogos.

d) El ejercicio de la docencia en sus diversos grados en los casos y términos previstos en la normativa correspondiente y, en particular, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

e) La dirección de toda clase de industrias o explotaciones y el ejercicio, en general respecto de ellas, de las actividades a que se refieren los apartados anteriores.

2.º) No obstante, en el caso de que las actividades profesionales se refieran a materias relativas a más de una especialidad de la arquitectura o la ingeniería técnica, se exigirá la intervención del titulado en la especialidad que, por la índole de la cuestión, resulte prevalente respecto de las demás. Si ninguna de las actividades en presencia fuera prevalente respecto de las demás, se exigirá la intervención de tantos titulados cuantas fueran las especialidades, correspondiendo entonces la responsabilidad a todos los intervinientes (art. 4.º).

Decíamos antes que, aunque la ley se limita a regular las atribuciones de los ingenieros técnicos, su alcance sobre el campo de actividad (sobre la profesión) de los ingenieros superiores era indudable (de ahí la polémica levantada por la ley). En efecto, aunque la ley avisa que la regulación se efectúa «sin perjuicio de las atribuciones profesionales de arquitectos e ingenieros en el ámbito de su propia especialidad y en razón de su nivel de formación, que serán objeto de próxima regulación por medio de ley de acuerdo con el mandato constitucional» (p. 4.º del Preámbulo), emplazando al Gobierno para que remita al Congreso de los Diputados un proyecto de ley por el que se regularán las atribuciones profesionales de los técnicos titulados de segundo ciclo (Disposición Final Tercera), el contenido de esa regulación es intrínsecamente muy cuestionable. Salvo en el caso de los arquitectos y de los ingenieros de caminos, canales y puertos, en el que dicha regulación futura ya está enmarcada en ciertas restricciones para los arquitectos técnicos e ingenieros técnicos en Obras Públicas, respectiva-

mente, incluidas en la propia Ley 12/1986 (167), ¿cuáles serían las actividades eventualmente atribuibles de modo distintivo a dichos titulados de segundo ciclo, esto es, los ingenieros? En hipótesis, el único distingo podría basarse en la atribución de una competencia universal sobre la rama técnica correspondiente: de esta manera, un ingeniero superior sería competente para lo que lo son, de acuerdo con el artículo 4.º de la Ley 12/1986, una pluralidad de ingenieros técnicos. O, alternativamente, la atribución de competencia en nuevos ámbitos separables respecto de la especialidad del ingeniero técnico de una misma rama (interdisciplinares o, por el contrario, de superespecialización) (168).

Bajo estas claves, no hay duda de que todo un proceso de posibles novedades podría tener lugar en el futuro, tanto en el campo de la enseñanza universitaria como en el de la actual organización de los Colegios Profesionales de los Ingenieros.

Por el momento, parece, sin embargo, claro que en la configuración jurídica de la profesión de ingeniero que se deriva de la Ley 12/1986, se ha roto netamente la supuesta identificación entre título de formación y profesión, ya que habrá funciones y actividades en que serán concurrentes tanto los ingenieros como los ingenieros técnicos, y que, por otra parte, dicha ley ha establecido una configuración expresa de la profesión de ingeniero técnico que no está tan claro exista, por el momento, en términos legales estrictos, en el caso de los ingenieros.

1.2. *Acceso a la profesión y a su ejercicio*

En general, en nuestro vigente Ordenamiento, el acceso a la profesión de ingeniero en sus distintas variantes y especialidades está condicionada a la posesión del correspondiente título de formación y a la obligatoria incorporación al Colegio Profesional respectivo. Así se deriva de los actuales Ordenamientos colegiales, que suelen excluir, por regla general, de esta últi-

(167) Las Disposiciones Finales remiten a una futura ley en que se regulen sus atribuciones cuando se trate de carreteras, puertos, ingeniería de costas, infraestructura de centrales energéticas y de ferrocarriles, presas y obras hidráulicas.

(168) Algún rastro respecto a una ruptura de la actual competencia universal en su rama, reconocida a los ingenieros, existe ya en la propia Ley 12/1986, cuando en su Preámbulo, al referirse a la futura regulación de las atribuciones de los ingenieros, las remite al «ámbito de su propia especialidad» (párrafo cuarto del Preámbulo), término hasta ahora tabú en la dialéctica entre ingenieros superiores e ingenieros técnicos.

ma exigencia a quienes presten servicios a las Administraciones Públicas o lo hagan al servicio de empresas particulares (como asalariados), restringiendo la exigencia al solo caso del ejercicio libre de la profesión.

1.3. *Reglamentación de la profesión*

La reglamentación del ejercicio de la profesión suele, también aquí, estar incluida en lo que se refiere a sus aspectos más relevantes, en el Ordenamiento colegial específico de que se trate. Los diferentes Estatutos de los Colegios Profesionales de Ingenieros, con sistemática y elementos objeto de regulación frecuentemente coincidentes, suelen prever reglas vinculantes sobre disciplina y deontología profesional, régimen de arbitraje y conciliación, exigencia de comunicación al Colegio de los trabajos realizados en colaboración con otros profesionales y, sobre todo, un generalizado régimen de visado colegial necesario de los trabajos y proyectos de los profesionales, así como en lo que se refiere a la organización por los Colegios de la percepción de los honorarios profesionales.

2. **Arquitectura**

2.1. *Arquitectos*

a) *Configuración jurídica de la profesión*

En la definición jurídica de la profesión de arquitecto confluyen los tres tipos de normas a que nos venimos refiriendo: normas académicas sobre la obtención del título académico de formación, las reguladoras de la organización profesional y las definidoras del ámbito de competencias o atribuciones de los profesionales de la Arquitectura.

Por lo que respecta a las primeras, el título académico de arquitecto es contemplado en abstracto tanto por la LGE de 1970 (art. 39) como por la LRU de 1983 (art. 26). De manera más detallada, lo contemplaba la legislación sobre Enseñanzas Técnicas que predica del título un claro carácter profesional: «El título de arquitecto representa la plenitud de titulación en el orden profesional para el ejercicio de la técnica correspondiente, tanto en la esfera privada como en el servicio del Estado, de acuerdo con los derechos, atribuciones y prerrogativas que las disposiciones legales establezcan en cada caso» (169). Por su parte, el Ordenamiento colegial (170), básicamente constituido por el Estatuto para el régimen y gobierno de los Colegios de Arqui-

tectos, aprobado por Decreto de 13 de junio de 1931 (Gaceta del 14 de junio) (171), configura, en abstracto, la «profesión de arquitecto» para cuyo ejercicio en España, exige, además de la posesión del correspondiente título académico, el hallarse incorporado a un Colegio de Arquitectos» (172). Esta inicial distinción entre títulos académicos y profesión, se ve, sin embargo, contrarrestada con la referencia posterior —en relación con la obligación de los colegiados de denunciar el intrusismo— al ejercicio de «actos propios de la profesión de arquitecto sin poseer el título que para ello les autoriza» (173). No obstante, aunque los Estatutos parecen identificar las actividades del arquitecto con el título de arquitecto que les autoriza a tal fin, parece que lo relevante es la noción de «actos propios de la profesión de arquitecto». Por encima de la noción material de estos «actos propios», la interpretación jurídica de su contenido es la que establezca la norma. Resulta, así, que norma académica (recordemos la cláusula «de acuerdo con los derechos» incluida en la norma académica) y norma corporativa parecen remitirse a una previsión legal sobre las actividades del arquitecto. Entramos con ello de nuevo en el espinoso tema de las atribuciones profesionales, que no sólo afecta al deslinde respecto de otras profesiones del mismo sector (por ejemplo, la de arquitecto técnico), sino también de las funciones características de otros titulados con actividades concurrentes (así, los ingenieros de caminos).

En este sentido, la jungla normativa no es desdeñable. Normas delimitadoras de atribuciones de larga vigencia (174), las normas tecnológicas de

(169) Art. 4.º2 de la Ley de 1957; art. 4.º1 del Texto Refundido de 1968 y Decreto de 13 de febrero de 1969.

(170) Se remonta al Real Decreto de 27 de diciembre de 1929, que creó los Colegios, y la Real Orden de 16 de julio de 1930, que fijó su inicial número, extensión y capitalidad.

(171) Resulta interesante que este Estatuto, con una visión muy ajustada de lo que deba ser una organización profesional colegial, establezca como «objeto fundamental de los Colegios, procurar que se cumplan en todos los casos los fines que corresponden a la Arquitectura considerada como *función social*».

(172) Art. 1.º

(173) Art. 6.º

(174) Real Orden de 16 de febrero de 1844, que delimita las atribuciones de los arquitectos respecto de las de los ingenieros de caminos, atribuyendo a los primeros competencia sobre las obras de los edificios y monumentos urbanos, y a los segundos las de caminos, canales y puentes y demás análogas cuando sean costeadas con fondos públicos; la Real Orden de 25 de noviembre de 1846, que regula su intervención en obras públicas y privadas, reserva las obras públicas a los ingenieros de caminos, y a los arquitectos proyectar y dirigir las obras de nueva planta de toda clases de edificios, tanto públicos como particulares, las de fontanería, medida, reconocimiento, tasación y reparación interior y exterior de estas obras, así como proyectar y dirigir los caminos, puentes y canales y demás obras de servicio particular y utili-

edificación, normas de reconocimiento de funciones específicas (175) y las reguladoras de las tarifas profesionales conforman el marco de las competencias que delimitan la profesión. De todas ellas, las últimas son las más relevantes, porque, al margen del régimen tarifario que establece, el Decreto 2512/1977, de 17 de junio, las especifica por referencia a los diferentes trabajos que en el ejercicio de sus funciones profesionales desarrolla el arquitecto dentro de sus competencias legales, resultando ser, así, el marco normativo definidor de las actividades profesionales del arquitecto (176).

Según dispone este Real Decreto 2512/77, los trabajos de competencia de los arquitectos son: los de *edificación*, tal y como los concreta el propio Decreto (177), y respecto de los cuales reserva al arquitecto, como funcio-

dad privada; la Real Orden de 14 de diciembre de 1895 reconoce a los arquitectos competencia para las obras de conducción y distribución de aguas destinadas para el abastecimiento de poblaciones; la de 18 de mayo de 1860 les reconoce las atribuciones de los directores de caminos vecinales (refrendada en lo referente a los trabajos de fontanería y los topográficos propios de estos últimos por la R. O. de 15 de abril de 1896). La Ley de 13 de abril de 1877 les reconoce el estudio, dirección y vigilancia de las construcciones civiles, y el Decreto de 6 de julio de ese mismo año les reconoce con referencia a las construcciones civiles los mismos trabajos que corresponden a los ingenieros de caminos en las obras públicas en general.

Por su parte, el Real Decreto de 22 de julio de 1864, que delimita las atribuciones de arquitectos y aparejadores, refiere a los primeros la función de proyectar y dirigir toda clase de edificios, así públicos como particulares, ejecutar mediciones, tasaciones y reparaciones, interiores y exteriores, y ejercer cuantos actos les convenga relativos a la profesión sin limitación alguna. De otro lado, e iniciándose el difícil asunto de las competencias de arquitectos y aparejadores, predica para los primeros las facultades de los segundos («Todo el que obtenga un título superior se supone que posee implícitamente todos los inferiores y las facultades que a cada uno corresponden») y establece que los segundos trabajarán siempre bajo la dirección de arquitecto, y sólo podrían efectuar por sí mismos los reparos de menor cuantía que no alteren lo más mínimo la disposición de las fábricas y armaduras ni el aspecto exterior de las fachadas. Este Real Decreto de 22 de julio de 1864, sin embargo, sería posteriormente derogado por los Decretos de 28 de marzo de 1919, 16 de julio de 1935 y 19 de febrero de 1971, así como por la Ley 12/1986. Por lo demás, y respecto de la referencia entrecorrida, hay que precisar que la misma carece actualmente de sentido al no constituir hoy los estudios de Arquitectura Técnica (en los que se transformaron los antiguos de aparejadores) estudios previos a los de Arquitectura, sino distintos en su configuración y perfil.

(175) Por ejemplo, el Decreto de 1 de febrero de 1973 («BOE» de 3), que reconoce a los arquitectos, arquitectos técnicos y aparejadores la actividad de decorador sin necesidad de colegiación en el Colegio Nacional Sindical de Decoradores.

(176) El Decreto, que deroga en lo que concierne a la profesión de arquitecto las disposiciones de igual o inferior rango que se le opongan (cfr. Disposición Final 1.ª), mantuvo en vigor el Decreto de 1 de diciembre de 1922, que regulaba estas tarifas, a los solos efectos de aplicación del artículo 6.º del Decreto de 16 de julio de 1935 respecto a los aparejadores y arquitectos técnicos. Esta previsión quedó sin efecto tras la aprobación de las propias tarifas de los arquitectos técnicos por el Real Decreto 314/1979.

(177) Trabajos propios de la profesión de arquitecto referidos a los siguientes tipos de edi-

nes integrantes de la obra de Arquitectura, la realización del estudio previo, anteproyecto, proyecto básico, proyecto de ejecución y dirección facultativa de la obra (178); de urbanismo (179); deslindes, replanteos, mediciones y tasaciones; reconocimientos; examen de documentos, carnets, diligencias, informes, dictámenes, peritaciones, certificados y arbitrajes; y trabajos especiales (180).

La promulgación de la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre las atribuciones profesionales de los arquitectos e ingenieros técnicos, que reconoce legalmente a los arquitectos técnicos una serie de facultades a las que luego nos referiremos, abre una hipótesis de reordenación de las actividades profesionales de los arquitectos, toda vez que la propia ley anuncia una próxima Ley de Ordenación de la Edificación en la que se regulen las intervenciones profesionales de los técnicos facultativos (ley ésta aún no remitida a las Cortes), así como otra ley en la que se regulen las atribuciones profesionales de los técnicos titulados de segundo ciclo (como es el arquitecto). En todo caso, en el nuevo entramado de definición de las actividades profesio-

ficaciones y a todos aquellos que puedan considerarse por analogía: edificación agropecuaria; industrial y de almacenaje; del transporte; administrativa; comercial y de servicios públicos; sanitaria y de bienestar social; deportiva y recreativa; religiosa y funeraria; para actividades culturales, comunitarias y profesionales; para actividades educativas y científicas; para actividades informativas; residencial en todas sus formas; de arquitectura flotante y subterránea; obras civiles de construcción en general, incluidas o no en proyectos de urbanización, tales como servicios urbanos: calles, aceras, iluminación, redes de distribución, jardinería, etc.; construcciones hidráulicas para alumbramiento y abastecimiento de aguas de poblaciones, alcantarillado y obras de saneamiento; caminos vecinales y de utilidad privada; puentes, embalses, canales, acequias y brozales de riego de servicio particular y acondicionamiento urbano del subsuelo». En estos trabajos se distinguen dos modalidades: las obras de nueva planta, y los de ampliación, reforma y reparación.

(178) Supone la «coordinación del equipo técnico-facultativo de la obra, la interpretación técnica, económica y estética del proyecto de ejecución, y la adopción de las medidas necesarias para llevar a término el desarrollo del proyecto de ejecución, estableciendo las adaptaciones y modificaciones necesarias para alcanzar la realización total de la obra de acuerdo con el proyecto de ejecución correspondiente».

(179) El Decreto 2512/77 incluye en este campo: planes generales municipales de urbanismo; planes parciales; estudios de detalle; ordenación de volúmenes; proyectos de urbanización y de obras civiles; programas de actuación urbanística; planes especiales; normas subsidiarias de planeamiento; normas complementarias de planeamiento; proyectos de delimitación del suelo urbano; proyectos de parcelación; proyectos de expropiación; otros trabajos de urbanismo y planeamiento; y asesoramiento urbanístico.

(180) Incluye: arquitectura monumental, decoración interior y exterior de edificios y locales; diseño escenográfico, industrial y de artesanía; jardinería y conservación del paisaje; administración de los fondos invertidos en la obra; derribo de edificaciones; desarrollo de esquemas e instalaciones; conservación de edificios y monumentos.

nales que respectivamente corresponden al arquitecto y al arquitecto técnico, la Ley 12/1986, que otorga al segundo la capacidad proyectual, la limita (al parecer, en favor del arquitecto) en lo que se refiere al «proyecto arquitectónico» y a las intervenciones sobre la «configuración arquitectónica de los edificios construidos», conceptos éstos a los que después nos referiremos.

b) *Acceso a la profesión y a su ejercicio*

Esta condicionado a la posesión del título oficial de arquitecto y la incorporación al correspondiente Colegio Profesional de Arquitectos. De acuerdo con lo que disponen los Estatutos de los Colegios, puede distinguirse al menos formalmente, entre el título como condición de acceso a la profesión («los actos propios de la profesión de arquitecto» quedan vinculados al «título que para ello autoriza») y la colegiación como «condición obligatoria para el ejercicio de la profesión de arquitecto en España» (cfr. arts. 6.º y 4.º, respectivamente). La admisión en el Colegio sólo puede ser denegada por las causas tasadas que prevé el artículo 19, 1.º, a) de los Estatutos.

c) *Reglamentación de la profesión*

Al margen de las prescripciones que para el ejercicio de la profesión se deriven de las vigentes normas tecnológicas de edificación, la normativa profesional estricta incluye los siguientes elementos reglamentados, que sintetizamos: sometimiento general de la actuación profesional a las normas que regulen su ejercicio según determinen las pautas que para su aplicación apruebe el Colegio (en concreto, en lo que se refiere a la formación de proyectos, dirección de obras y esfera pericial) y las que regulen los contratos de trabajos profesionales (arts. 3.º y 5.º de los Estatutos de 1931); regulación del cobro de los honorarios profesionales (arts. 3.º, g) y 8.º de íd.); disciplina colegial (art. 3.º, e) de íd.); comunicación de encargos y exigencia de visado de los trabajos profesionales (arts. 9.º, 15 Estatutos de 1931 y 4.º del Decreto 2512/77); comunicación al Colegio del cese del cargo de director de obra (art. 10 Estatutos de 1951) y necesidad de autorización colegial para la sustitución en el mismo de otro arquitecto; aprobación de los contratos de colaboración profesional (art. 12 Estatutos); régimen de suspensión e interrupción del trabajo profesional y modificación de las condiciones del trabajo (artículo 5 Decreto 2512/77); y sometimiento al régimen de tarifas profesionales determinado por el Decreto 2512/77.

2.2. *Arquitectos técnicos*

a) *Configuración de la profesión*

La Ley de Enseñanzas Técnicas de 20 de julio de 1957 estableció: «El título de aparejador de obras corresponde a una formación especializada de carácter eminentemente práctico y faculta a sus poseedores para el ejercicio de una técnica concreta con los derechos, atribuciones y prerrogativas que las disposiciones legales establezcan en cada caso» (181). La Ley de Reordenación de las Enseñanzas Técnicas de 1964 modificó la denominación de la titulación por la de «arquitecto en la especialidad técnica correspondiente». El Texto Refundido de las Leyes de Enseñanzas Técnicas de 1968 lo concretó como «arquitecto técnico con la obligada adición de la especialidad correspondiente», efectuando, por otra parte, una descripción de la formación y facultades correspondientes (art. 4.º) idéntica a la antes descrita. El Decreto de 13 de febrero de 1969 establecería la denominación definitiva («arquitecto técnico seguida de la especialidad cursada»), y como la única especialidad prevista por el propio Decreto era la de «ejecución de obras» (art. 2.º), el título definitivo sería, pues, el de «arquitecto técnico en ejecución de obras» (182). Este título de arquitecto técnico y su denominación fue respetado por la Ley General de Educación de 1970 y por la Ley de Reforma Universitaria de 1983 (art. 30), pero en estas dos leyes, como ya se expuso, la definición y acotamiento de las actividades vinculadas al mismo quedaban remitidas a lo que establecieran las disposiciones legales.

La normativa reguladora de los correspondientes Colegios Profesionales, que exige la obligatoria incorporación a los mismos para el legítimo ejercicio de la profesión, establece una identificación entre la cualificación profesional o profesión y la de formación o título académico (184), remitiendo de nuevo a la ley el acotamiento de las actividades correspondien-

(181) Art. 4.º

(182) La O. M. de 9 de octubre de 1979, que deroga la de 28 de abril de 1969, regula la convalidación del antiguo título de aparejador por el de arquitecto técnico.

(183) Decreto de 13 de mayo de 1977 («BOE» del 28 de junio), que aprueba los Estatutos del Consejo General y Colegios de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, modificado por Real Decreto de 16 de febrero de 1983 («BOE» del 14 de marzo).

(184) «Tendrán la consideración de aparejadores y arquitectos técnicos las personas naturales que hayan obtenido el título oficial de aparejador o el de arquitecto técnico expedidos por el Estado español» (art. 1.º del Decreto de 13 de mayo de 1977). Idéntica definición tautológica en el artículo 36 de dicho Decreto.

tes (185), si bien presume la competencia genérica en la «dirección de la ejecución material de las obras de edificación» (186).

La definición de las actividades vinculadas al título —cuestión muy polémica, como dijimos, porque su determinación se establece por referencia a un campo limítrofe con el de los arquitectos— se ha producido, por ello, en las normas sobre las llamadas atribuciones. El Decreto de 19 de febrero de 1971 distinguía entre atribuciones en la dirección de las obras (187) y atribuciones en trabajos varios (188). El deslinde de estas facultades respecto de las de los arquitectos constituyó, al igual que las de los ingenieros técnicos respecto de las de los ingenieros, asunto de notable complejidad. Quizá por ello, la Ley 12/1986, de 1 de abril, a la que ya antes nos hemos referido, trató de solventar la cuestión determinando que los arquitectos técnicos «tendrán la plenitud de facultades y atribuciones en el ejercicio de su profesión dentro del ámbito de su respectiva especialidad técnica enumerada por el Decreto de 13 de febrero de 1969», es decir, la de ejecución de obras. En concreto (189), en relación con dicha especialidad y con sujeción a las prescripciones de la legislación del sector de la edificación, le corresponde: a) la redacción y firma, en los términos anteriormente descritos para los ingenieros técnicos, de proyectos relativos a toda clase de obras y construcciones que con arreglo a dicha legislación no precisen de proyecto arquitectónico, a los de intervenciones parciales en edificios construidos que no alteren su configuración arquitectónica, a los de demolición, y a los de organización, seguridad, control y economía de obras de edificación de cualquier naturaleza; b) la dirección de las actividades objeto de los proyectos,

(185) «Las facultades y competencias profesionales de los aparejadores y arquitectos técnicos serán las que en cada momento les atribuya la legislación vigente» (art. 2.º del Decreto de 13 de mayo de 1977).

(186) Art. 4.º del Decreto de 13 de mayo de 1977.

(187) «Ordenar y dirigir la ejecución material de las obras e instalaciones, cuidando de un control práctico y organizando los trabajos de acuerdo con el proyecto que los define, con las normas y reglas de la buena construcción y con las instrucciones del arquitecto superior director de las obras», y otras concomitantes.

(188) En deslindes, mediciones, peritaciones de terrenos, solares y edificios, levantamiento de planos topográficos de fincas, parcelarios o de población a efectos de trabajos de arquitectura y urbanismo; reconocimiento, consultas, dictámenes, examen de documentos, títulos, planos, a efectos de su certificación objetiva en la esfera de su competencia; intervenciones periciales de su especialidad, estudio y realización de mediciones y relaciones valoradas correspondientes a proyectos ya redactados, etc. Junto a estas atribuciones habría que añadir las derivadas de las normas reguladoras de la edificación (cfr., p. ej., el Decreto de 11 de marzo de 1971, normas sobre redacción de proyectos y dirección de obras de edificación).

(189) Además de las ya reconocidas en el Ordenamiento vigente y, en especial, a los antiguos aparejadores.

incluso cuando los proyectos hubiesen sido realizados por un tercero; c) la realización de mediciones, cálculos, valoraciones, tasaciones, peritaciones, estudios, informes, planos de labores y otros trabajos análogos; d) la dirección de toda clase de industrias o explotaciones y el ejercicio, en general, respecto de ellas, de las actividades a que se refieren los apartados anteriores (190). Es, pues, esta ley la que ha definido jurídicamente la profesión vinculando las citadas actividades a los arquitectos técnicos como «técnicos titulados de primer ciclo universitario».

Hay que decir, no obstante, que los conceptos de «proyecto arquitectónico» y de «configuración arquitectónica de edificios construidos» que en la citada ley constituyen elementos de acotamiento de la capacidad proyectual del arquitecto técnico y, por tanto, de su profesión, no son conceptos objeto de una clara determinación jurídica en el Ordenamiento vigente. Como tal, el de «proyecto arquitectónico» no aparece en la legislación vigente de carácter profesional ni en la reguladora de la intervención administrativa sobre la edificación (Ley del Suelo, Reglamento de Disciplina Urbanística, Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, etc.) ni en las normas tecnológicas, debiendo ser objeto de la necesaria integración jurisprudencial en su caso (a reserva de que la anunciada Ley de Edificación pueda acotarlo). Lo mismo cabría decir del concepto «configuración arquitectónica de los edificios», dado que el mismo difícilmente podría asimilarse al de «configuración del local o vivienda» de la Ley de Arrendamientos Urbanos que, acuñado en el contexto de los supuestos de denegación de prórroga forzosa de los contratos de inquilinato, no podría extrapolarse, sin más, como criterio de deslinde de facultades profesionales de estos titulados.

b) *Acceso a la profesión y a su ejercicio*

En el artículo 37 de los Estatutos de la Organización Colegial se prevé que a la solicitud de inscripción en el Colegio deberá presentarse el «título que habilite legalmente para el ejercicio profesional», título que, por referencia del artículo 1.º del propio Estatuto, es el de «aparejador o arquitecto técnico». Confrontando estas previsiones con la del artículo 1.º de la Ley de Atribuciones antes citada («Los arquitectos técnicos, una vez cumplidos los requisitos establecidos por el Ordenamiento jurídico, tendrán la plenitud de

(190) La ley, por otra parte, prevé que el Gobierno, en el plazo de un año, remitiría a las Cortes Generales un proyecto de ley de Ordenación de la Edificación en la que se regulen las intervenciones profesionales de los técnicos facultativos y de los demás agentes en el proceso de la edificación.

facultades...»), resulta que es el citado título académico el que habilita para acceder a la profesión. Por su parte, el acceso al ejercicio profesional (cfr. arts. 3.º y 32 de los Estatutos Colegiales) (191) requiere la previa incorporación al Colegio correspondiente.

c) *Reglamentación de la profesión*

Las normas de la organización colegial establecen toda una serie de previsiones de intervención reglamentaria sobre la profesión: deber de residencia, tarifas sobre honorarios (192), incompatibilidades, nombramientos para la dirección de obras, visado colegial de los trabajos profesionales, deontología y disciplina profesional, régimen de honorarios, régimen de contratos tipo, venia de cesión de trabajos, etcétera.

(191) Aprobados por Decreto de 13 de mayo de 1977, modificados por Real Decreto de 16 de febrero de 1983.

(192) Debe tenerse en cuenta al respecto lo previsto por el Real Decreto 314/1979.

VII. OTRAS PROFESIONES TITULADAS

1. Doctores y licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias

Resulta un tanto sorprendente la consideración como profesión de lo que, en principio, constituye una mera cualificación académica (doctor y licenciado en Filosofía y Letras y en Ciencias). No es que los correspondientes titulados no puedan ejercer actividades profesionales de aplicación de sus saberes; lo extraño es que no son estas actividades, acotadas de una u otra manera, lo que el Ordenamiento configura como profesión, sino la simple posesión de ese título académico. Por lo demás, la configuración formal de esta profesión se produce sólo por vía indirecta (a través de la normativa colegial), en unos términos que, dadas las especiales características que concurren, resultan un tanto forzados.

El Real Decreto 2655/82, de 15 de octubre («BOE» de 23 de octubre), aprueba los Estatutos de los Colegios de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias, que, entre otras previsiones, recogen las atinentes a la configuración profesional que reseñamos a continuación.

Los Estatutos recogen como fines de los Colegios, el cumplimiento de «los fines profesionales derivados de los títulos de doctor y licenciado en Filosofía y Letras y en Ciencias, o de los de igual rango otorgados por Facultades Universitarias desglosadas de las tradicionalmente denominadas de Filosofía y Letras o de Ciencias (193)»; contemplan como miembros de estos Colegios a los titulados anteriores (194); se refieren en abstracto a la profesión («ordenación del ejercicio de la *profesión*, en especial de su función docente, la representación de aquélla y la defensa de los intereses profesionales de los colegiados» (195) y la «ordenación en el ámbito de su competencia de la *actividad profesional* de los colegiados, cualquiera que sea la que en virtud de sus títulos académicos practiquen») y a la persecu-

(193) Art. 1.º

(194) Art. 3.º

(195) Arts. 4.º y 5.º

ción del intrusismo profesional (196), etc. El análisis de estos Estatutos revela que la actividad profesional de base, a cuya articulación sirve la organización colegial, es la docencia por parte de estos titulados en centros de enseñanza privados. La delimitación de esta exigencia, como muy determinante para este Colegio Profesional, se recoge a lo largo de nuestra legislación (cfr., por ejemplo, la O.M. de 10 de agosto de 1956, «BOE» de 8 de octubre, que aclara el alcance de la afiliación al Colegio por parte de los profesores de Enseñanza Media y Profesional). De ahí que la incorporación al Colegio sólo sea obligatoria para el caso de que los titulados en Filosofía y Letras y en Ciencias (y con la salvedad del profesorado sujeto a la legislación sobre la función pública) ejerzan la docencia (197) y que los Estatutos recojan determinadas funciones colegiales sobre verificación del cumplimiento de los requisitos reglamentarios sobre titulación, jornada de trabajo y colegiación del profesorado de los centros privados de enseñanza (198).

Son diversas las cuestiones que suscitan estos Estatutos en cuanto a la configuración de la organización profesional. Así, la consideración abstracta de una profesión identificada con el título de licenciado y de doctor por Facultades desglosadas de las antiguas de Filosofía y Letras y de Ciencias, cuando, por otra parte, los titulados por aquéllas quedan incorporados a colegios profesionales diferentes y su profesión considerada como distinta y autónoma (así, los de psicólogos, biólogos, químicos, físicos, etc.); la implícita atribución de una profesión docente (fuera de la función pública) a tales titulados, y que la exigencia de incorporación a este Colegio Profesional de los titulados que pretendan ejercer la docencia en centros privados de enseñanza se limite a los doctores y licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias, cuando nuestras normas educativas que exigen el título de licenciado y doctor para el acceso a la docencia (sea pública o privada) no distinguen por razón de la disciplina o carrera, sino que se refieren a cualquier título de licenciado o doctor.

En definitiva, es dudoso concluir que en el caso presente exista una auténtica configuración normativa de la profesión de licenciado y doctor en Filosofía y Letras y en Ciencias. La normativa aplicable, básicamente la colegial, no da lugar a otra cosa que a la articulación de una organización de los licenciados y doctores citados en lo que se refiere al conjunto de las hipótesis posibles de actividad profesional de los mismos (199), pero que no

(196) Art. 5.º

(197) Art. 7.º

(198) Art. 5.º

(199) Esta finalidad es la que claramente se explicitaba en el primitivo Decreto de 23 de mayo de 1947 («BOE» del 12 de junio), que constituyó el Consejo General de los Colegios, al

configura ni delimita jurídicamente una característica profesión. Otra cosa es la organización de los mismos en cuanto a su actividad docente. Sobre estas ideas, creemos hay que entender las previsiones de los Estatutos colegiales sobre régimen disciplinario, derechos y deberes de los colegiados, etc. También sobre esta base, creemos resulta dudosamente legítima la exigencia por los Estatutos (art. 5.º, j) de que el ejercicio profesional de los colegiados deba ser previamente autorizado por el Colegio.

2. **Bellas Artes y profesores de Dibujo**

Probablemente no haya actividades profesionales que más se opongan a una configuración jurídica que las de carácter artístico. Aun así, en nuestro Derecho, y mediante las normas reguladoras de la organización colegial, se realiza una difusa configuración jurídica de esta profesión. De hecho, se limita a la de la función docente de los profesores de Dibujo, algo en principio mucho más específico, si bien el cambio de la denominación de los Colegios Oficiales de Profesores de Dibujo por el de Colegios Oficiales de Doctores y Licenciados en Bellas Artes y Profesores de Dibujo (Real Decreto de 26 de marzo de 1982, «BOE» del 7 de mayo) (200) refuerza el formalismo, un tanto forzado, de estas previsiones.

Por Decreto de 9 de diciembre de 1955 («BOE» del 2 de enero de 1956) se constituyen los Colegios Oficiales de Profesores de Dibujo, cuyos Estatutos y Reglamentos de Régimen Interno se aprueban por Orden de 19 de julio de 1957 («BOE» del 30 de septiembre). De estas normas se desprende, aparte del régimen de la organización colegial, una configuración abstracta de la profesión de «profesor de Dibujo», cuyas actividades se identifican con las «específicas del título del profesor de Dibujo» o las «que competen exclusiva o preferentemente a los profesores de Dibujo por razón de dicho título» (en una tautología poco significativa que identifica profesión y título) y para cuyo ejercicio se establece la colegiación obligatoria. En realidad, lo que configura el Ordenamiento como profesión es la función docente que compete al título de profesor de Dibujo, tanto en la enseñanza oficial como

que se refería (art. 1.º) como Corporación de los graduados con los títulos de doctor y licenciado en Filosofía y Letras y Ciencias «en sus distintas actividades profesionales». El desarrollo normativo posterior que extrapola ya una profesión abstracta (así, el Estatuto General de los Colegios, aprobado por Decreto de 5 de junio de 1953, «BOE» del 1 de julio, se refiere al «ejercicio de la profesión», y es más, al título de licenciado o doctor como «título profesional») hasta llegar a los caracteres de definición en el Ordenamiento vigente que se comentan.

(200) En decisión, sin duda, ligada a la transformación de las antiguas Escuelas Superiores de Bellas Artes en Facultades Universitarias de Bellas Artes.

en la privada, actividad ésta para la que exclusivamente se exige la colegiación obligatoria. Para pertenecer al Colegio —y en suma ejercer las actividades correspondientes— se requiere la posesión del título oficial de profesor de Dibujo o disfrutar en propiedad de plaza de profesor de Dibujo en centros del Estado con nombramiento anterior a la promulgación del Decreto de 9 de diciembre de 1955 (201).

3. Profesores de Educación Física

La profesión de «profesor de Educación Física» es objeto de reglamentación, como es usual en nuestro Derecho, por la regulación del título de formación, de una parte, y por la normativa colegial, de otra. Los estudios reglamentados para la obtención del título de formación han conocido dos fases fundamentales: en la primera, los estudios, desarrollados a través de diversas variantes formativas, se acreditaban con el título de «profesor de Educación Física» (202); en la fase hoy vigente, los estudios, impartidos en los Institutos de Educación Física conducen a la obtención del título de licenciado en Educación Física (203). La normativa colegial (204), por su parte, que califica expresamente de «académicos» a los títulos habilitantes, se refiere expresamente a «la profesión de profesor de Educación Física», que queda así configurada en abstracto, al no predicarse de la misma actividades exclusivas, preferentes o concurrentes.

Por lo expuesto, el acceso a la profesión, como tal, se condiciona a la posesión de uno de los títulos antes citados (profesor de Educación Fí-

(201) Cfr. art. 3.º O. M. de 9 de julio de 1957. Habría que considerar si esta exigencia para el caso de docencia en centros públicos no puede resultar ya contradictoria con la exclusión del régimen colegial en el caso de la relación funcionarial con las Administraciones públicas prevista en la Ley de Colegios Profesionales de 1974.

(202) Según Ley 77/1961, arts. 16, 17 y Disposición Transitoria 2.ª; Decreto 2167/1960, de 10 de noviembre, y O. M. de 28 de noviembre de 1961.

(203) Cfr. la Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y el Deporte; Decreto 790/1981, de 24 de abril, sobre Institutos Nacionales de Educación Física y las enseñanzas que imparten; O. M. de 16 de julio de 1981 sobre planes de estudio; O. M. de 6 de abril de 1982 sobre convalidación del título de Educación Física por los correspondientes a que se refiere el artículo 5.º del Real Decreto 790/1981, modificado por la de 14 de julio.

(204) Básicamente, el Decreto de 3 de noviembre de 1978 («BOE» del 18 de diciembre), que aprueba los Estatutos del Colegio Oficial de Profesores de Educación Física de España; modificados por Real Decreto de 3 de julio de 1981 («BOE» del 4 de septiembre); y Real Decreto de 13 de julio de 1981 («BOE» del 22 de octubre), por el que se constituyen los Colegios Oficiales de Profesores de Educación Física de Cataluña y del País Vasco, se modifica la denominación del Colegio Oficial existente por el de Colegio Oficial Central y se aprueba el Reglamento provisional del Consejo General de Colegios.

sica y licenciado en Educación Física, y también los de instructor y maestro instructor de Educación Física colegiado a la fecha de publicación del Decreto de 3 de noviembre de 1978, que aprobó los Estatutos del Colegio Oficial de Profesores de Educación Física de España). El ejercicio de la profesión, con la sola excepción del servicio a entidades públicas por razón del cargo, queda sujeto a la incorporación de estos titulados al correspondiente Colegio Profesional.

El Ordenamiento colegial incluye determinadas previsiones sobre disciplina colegial y deontología profesional, regulación de honorarios, visado de trabajos profesionales por el Colegio, etcétera.

4. **Marinos mercantes**

a) *Configuración de la profesión*

Este sector es uno de los pocos de nuestro Ordenamiento con una regulación específica que yuxtapone al título académico un correlativo título profesional puro. Por este motivo, también aquí, y en mayor grado, concurren disposiciones de distinto carácter: las reguladoras del título académico, las reguladoras del título profesional, la normativa de la correspondiente organización colegial, e indirectamente los convenios internacionales suscritos por España sobre la capacitación y licencias profesionales de los marinos mercantes (en concreto el Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia de la Gente del Mar).

Sintetizando tales normas (205), en lo que se refiere al primer apartado y limitándonos a las más recientes (206), la ordenación de las enseñanzas de la carrera de náutica está actualmente regida (207) por el Real Decreto

(205) De una abigarrada legislación. Cfr. *Nuevo Diccionario Aranzadi*, T. XV, págs. 1-545.

(206) Anteriormente estos estudios estaban regulados por la Ley de 23 de diciembre de 1961 sobre Reorganización de las Enseñanzas de Náutica y de Pesca; Decreto 17712/1972, de 30 de junio, que exigió la superación del Curso de Orientación Universitaria para el acceso a la carrera de Náutica; Decreto 1439/1975, de 29 de junio, sobre calificación de las enseñanzas de la carrera de Náutica; O. M. de 18 de octubre de 1977, que aprobó el plan de estudios de la carrera de Náutica, en sus secciones de Puente, Máquinas y Radioelectrónica.

(207) En estos momentos, existe, al parecer, en trámite un anteproyecto de Real Decreto que determina la incorporación de estas enseñanzas a la Universidad. Daría, así, cumplimiento a lo dispuesto en la Disposición Adicional 15.ª, 9 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en la redacción dada a la misma por la Ley 23/1988, de 28 de julio, que la modifica. Esta Disposición Adicional establece previsiones para la integración de los profesores numerarios de las Escuelas Oficiales de Náutica en los cuerpos docentes universitarios y de las actuales Enseñanzas Superiores de la Marina Civil, en la Universidad.

2841/1980, de 4 de diciembre, sobre Enseñanzas Superiores de la Marina Civil. Impartidas en las Escuelas Oficiales de Náutica, dependientes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, se organizan en dos ciclos. Quienes «concluyen los estudios del primer ciclo, período de embarque y prueba de conjunto» obtienen el «título académico» de diplomado de la Marina Civil en las secciones de Náutica, Máquinas Navales o Radioelectrónica Naval (cfr. art. 4.º del citado Real Decreto). A quienes «concluyan el segundo ciclo, período de embarque y prueba de conjunto» se les expide el «título académico» de licenciado de la Marina Civil en las secciones de Náutica, Máquinas Navales o Radioelectrónica Naval. Estos títulos «de naturaleza académica» (reza el Real Decreto) tienen reconocidos los efectos previstos por el artículo 39 de la Ley General de Educación (cfr. el art. 5.º), siendo expedidos por el Ministerio de Educación y Ciencia.

Por otra parte, el propio Real Decreto 2841/1980 prevé la expedición por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, una vez cumplidas las complementarias condiciones y embarques que oportunamente se señalen, de los títulos profesionales previos para el ejercicio de la profesión, conforme a la legislación nacional e internacional sobre formación-titulación y atribuciones del personal de la Marina Civil. Las denominaciones de estos títulos profesionales que establece el Real Decreto 2841/1980 son: Sección de Náutica: capitán de la Marina Mercante, piloto de primera de la Marina Mercante y piloto de segunda de la Marina Mercante; Sección de Máquinas Navales: jefe de máquinas de la Marina Mercante, oficial de máquinas de primera clase de la Marina Mercante y oficial de máquinas de segunda clase de la Marina Mercante; Sección de Radioelectrónica Naval: oficial radioelectrónico de primera clase de la Marina Mercante y oficial radioelectrónico de segunda clase de la Marina Mercante.

El Real Decreto 2061/1981, de 4 de septiembre («BOE» del 18 de septiembre), sobre títulos profesionales de la Marina Mercante, por su parte, establece las condiciones exigibles para la obtención de los citados títulos profesionales, así como las atribuciones correspondientes a los mismos (208). En general, estas condiciones incluyen para cada uno de los citados títulos profesionales la posesión de un correspondiente título académico (licenciado de la Marina Civil, Sección Náutica, para el título profesional de Capitán de la Marina Mercante; licenciado o diplomado de la Marina Civil

(208) La Orden de 30 de noviembre de 1981 («BOE» del 12 de diciembre) establece normas para el canje de los antiguos títulos profesionales por los nuevos. Estos estaban regulados por el Decreto de 9 de agosto de 1974 («BOE» del 16 de septiembre).

para el título profesional de piloto de segunda de la Marina Mercante, etc.) (209), y/o haber cumplido un concreto tiempo de embarco con desempeño de las correspondientes funciones (210).

Por último, el Ordenamiento regulador de la organización colegial (211) condiciona sus previsiones a lo que dispongan las leyes que regulen la profesión, estableciendo una confusa definición de la profesión, con una cierta mixtificación de las categorías del Derecho Marítimo —capitanes, jefes y oficiales— con las especialidades formativas, que al cabo podría subsumirse en una unitaria profesión de «oficiales de la Marina Mercante», que es la que denomina al Colegio Profesional.

Dos conclusiones se derivan a nuestro juicio de lo expuesto. En primer lugar, la característica yuxtaposición en este caso de un título académico (con el alcance profesional genérico del mismo predicado por el artículo 39 de la Ley General de Educación, aunque en este caso para efectos distintos de los de la profesión de marino mercante, que sólo queda habilitada por el título profesional) y este específico título profesional. En segundo lugar, la más que dudosa constitucionalidad del Real Decreto 2061/1981, que, estableciendo una clara configuración de la profesión (con determinación del título, otras condiciones de acceso al mismo y atribuciones de la profesión), no se ajusta, en sí mismo, a la reserva legal del artículo 36 de la Constitución.

b) *Acceso a la profesión y a su ejercicio*

Requiere la posesión de uno de los títulos universitarios —de diplomado o licenciado— (212) de la carrera de Náutica a que antes nos hemos referido (y aunque nada dicen los Estatutos del Colegio, habrá que entender que también uno de los títulos profesionales citados), así como la incorporación al correspondiente Colegio Profesional. A este respecto, los Estatutos distin-

(209) En algún caso no se exige la posesión de título académico para la obtención del título profesional.

(210) La Orden de 30 de noviembre de 1981 («BOE» del 12 de diciembre) regula las condiciones en que habrá de efectuarse el embarco reglamentario para acceder a los títulos profesionales de la Marina Mercante.

(211) Ley de 8 de junio de 1977 («BOE» del 11 de junio), de creación del Colegio Oficial de la Marina Mercante; R. D. de 31 de julio de 1980 («BOE» del 8 de octubre), que aprueba sus Estatutos; y Resolución de 18 de agosto de 1981 («BOE» del 27), sobre constitución del Consejo General de los Colegios.

(212) Cfr. art. 16 de los Estatutos del Colegio.

guen entre ejercicio de la profesión en la flota española (la incorporación puede efectuarse en cualquier Colegio) y en cualquier otro ámbito (la incorporación se efectuará en el correspondiente Colegio territorial).

c). *Reglamentación de la profesión*

Al margen de las derivadas de la legislación sobre transporte marítimo que les resulten aplicables, la normativa colegial contiene determinadas previsiones sobre deontología, disciplina profesional y colegial, así como la exigencia del visado por el Colegio respectivo y sin ninguna exclusión, de todos los contratos de trabajo profesional en que los colegiados intervengan en el ejercicio libre de la profesión.

5. **Periodismo**

La Ley de Prensa e Imprenta, de 18 de marzo de 1966, reguló, en su Capítulo V, la profesión periodística y la naturaleza y funciones del director de publicaciones periódicas. En su artículo 33, la ley contemplaba la aprobación de un Estatuto de la profesión periodística que establecería los requisitos para el ejercicio de dicha actividad, entre ellos el de previa inscripción en un Registro Oficial, los derechos y deberes del periodista y del director de todo medio informativo, la necesaria colegiación y la atribución a un jurado de ética profesional de la vigilancia de los principios morales de la profesión. Dicho Estatuto fue aprobado por el Decreto 744/1967, de 13 de abril, siendo sucesivamente modificado por los Decretos 900/1972, de 16 de marzo, y 1926/1976, de 16 de julio, y el Real Decreto 3148/1976, de 3 de diciembre.

De acuerdo con las previsiones de las anteriores normas, tiene, en principio, la condición de periodista el profesional inscrito en el Registro Oficial de Periodistas (213) por poseer el correspondiente título de la Escuela Oficial o el de la Facultad de Ciencias de la Información. En efecto, como desarrollo de la Ley General de Educación de 4 de agosto de 1970 (Disposición Transitoria 2.^a5), el Decreto 2070/1971, de 13 de agosto, integró los estudios de Periodismo en la Universidad, en nuevas Facultades de Ciencias de la Información (214) que impartirían la enseñanza correspondiente a

(213) Regulado por Orden de 27 de febrero de 1967. Para el Registro Oficial de Técnicos de Radio y Televisión, véase las Ordenes de 17 de enero y 14 de diciembre de 1965.

(214) Cfr. Decreto 2478/1971, de 17 de septiembre, sobre creación de las Facultades de Ciencias de la Información.

los tres ciclos de la educación universitaria en las ramas de Periodismo, Ciencias de la Imagen Visual y Auditiva y de Publicidad.

Esa doble vía de acceso a la cualificación profesional —anterior y posterior a la creación de las Facultades de Ciencias de la Información— requirió una unificación del régimen de la profesión que fue establecida a un doble nivel: el de la norma académica y el del estatuto profesional. El Decreto 2325/1974, además de reconocer la plenitud de derechos a los profesionales que estuvieran inscritos en el Registro Profesional correspondiente, estableció, al amparo de la Disposición Transitoria Cuarta del Decreto 2070/1971, la convalidación de los estudios de dichas Facultades y la concesión de los correspondientes títulos universitarios a los profesionales del periodismo ya inscritos en los registros oficiales o que poseyeran el título expedido por las escuelas entonces dependientes del Ministerio de Información y Turismo. Y viceversa, el Decreto 1978/1973, de 5 de julio, que delimitó el ámbito de aplicación del Estatuto de la Profesión Periodística, determinó que los licenciados en Periodismo de las Facultades de Ciencias de la Información tendrían a todos los efectos, previa colegiación (215), la misma consideración, habilitación y plenitud de derechos profesionales que los que correspondieran a los periodistas inscritos en el Registro Oficial. Por lo demás, este mismo Decreto estableció que todas las personas capacitadas para el ejercicio de la profesión periodística, fuera cual fuera el origen de su inscripción y titulación, se registrarían por las mismas normas estatutarias reguladoras de la profesión, incluido el deber de colegiación.

De acuerdo con lo dispuesto en el citado Estatuto de la Profesión Periodística, cumplida la inscripción y desempeñando profesionalmente tareas de información periodística en forma oral, escrita o gráfica, ya impresa, radiada, televisada o cinematográfica, se adquiriría el derecho a la obtención del carnet de periodista, único documento acreditativo de dicha condición e indispensable para ejercer la profesión (216), que sería expedido y renovado por la Federación de Asociaciones de la Prensa. Contra la dene-

(215) Esta previsión no ha tenido, ni mucho menos, una aplicación generalizada. Cabe citar, como excepción, la Ley 22/1985, de 8 de noviembre, del Parlamento de Cataluña, por la que se crea el Colegio Profesional de Periodistas de Cataluña.

(216) Por su parte, la O. de 24 de septiembre de 1968 («BOE» de 3 de octubre) regula el régimen y calificaciones laborales de los periodistas, estableciendo como prescripciones de mayor interés, una definición profesional («Los que seleccionan, preparan, redactan o confeccionan la información literaria o gráfica de los distintos medios informativos») y una exigencia de correlativa titulación («El personal que tenga la condición de periodista habrá de estar en posesión del título profesional. Las plantillas de redacción han de cubrirse con periodistas titulados»).

gación del carnet cabría recurso ante la Administración, pudiendo el mismo ser retirado en virtud de fallo del Jurado de Ética Profesional o de sentencia judicial. No obstante, los medios de información —estableció el Estatuto— podrían contratar como colaboradores fijos o eventuales a personas no inscritas en el Registro antes citado, aunque éstos no podrían asumir las tareas de redactor, ni el contrato conferirles la condición profesional de periodistas. La profesión de periodista es declarada por el Estatuto incompatible con actividades de publicidad y con cualquiera otra que impida la objetividad y el servicio al interés general en la información.

El puesto de director de publicación periódica queda regulado por los artículos 34 a 42 de la Ley de Prensa e Imprenta (LPI), en los que se establecen los requisitos, prohibiciones, derechos (básicamente el de veto sobre todos los originales del periódico), presunción de obtención de la noticia en fuentes propias del director, responsabilidad, designación e incompatibilidades.

Pese a las previsiones que hemos analizado, la realidad es que el Ordenamiento regulador de la profesión periodística muestra claras ambigüedades y lagunas, demostración clara de una dinámica por la consolidación de un «status» jurídico que no ha sido pacífica y en la que se han confrontado concepciones diversas al respecto. De ahí que el requisito de la inscripción en el Registro Oficial de Periodistas que en el Estatuto aparece como elemento clave de acceso a la profesión, constituya ya una exigencia de dudosa legalidad. Debe tenerse en cuenta que la comunicación de 30 de junio de 1982, del Secretario de Estado para la Información, dirigida al presidente de la Federación de Asociaciones de la Prensa, estimó que, a la vista de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, modificada por la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, así como la Disposición Derogatoria Tercera de la Constitución, podría estimarse derogado el artículo 33 de la Ley de Prensa e Imprenta, de 18 de marzo de 1966, así como sus disposiciones de desarrollo, en cuanto al Registro Oficial de Periodistas se refiere, y, por tanto, cancelado el mismo (*Vid.* E. GOMEZ REINO, *Legislación básica de Derecho de la Información*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 84, en nota).

Por otra parte, las referencias ordinamentales a la colegiación, que se incluyen en el artículo 33 de la Ley de Prensa de 1966 y en el Estatuto de la Profesión Periodística, no tienen, por el momento, virtualidad alguna, siendo también dudosa la imperatividad de algunas de las funciones atribuidas a una Federación de Asociaciones de la Prensa de perfil ciertamente poco

claro en estos momentos. Así pues, decaídas algunas de las previsiones del régimen legal de la profesión periodística y no cumplidas otras, tal circunstancia demuestra la tendencia de la misma a la no reglamentación, o a que ésta, de existir, se limite a la mera protección del uso del título.

VIII. CONCLUSIONES

Tras el análisis del Ordenamiento específico regulador de las anteriores profesiones tituladas en nuestro Derecho, podemos establecer algunas conclusiones:

1. **Desajuste entre los Ordenamientos específicos y las previsiones constitucionales**

Partiendo de las previsiones de la Constitución y de la interpretación efectuada al efecto por el Tribunal Constitucional, hemos concluido que la configuración jurídica de una profesión titulada se produce mediante la vinculación legal de actividades o funciones profesionales a títulos, efectuada en todo caso mediante ley estatal. Si esta configuración, más o menos abstracta o minuciosa, no existe, cualquier invocación de un pretendido ámbito de funciones o ámbitos profesionales jurídicamente protegidos o reservados, o desde otra perspectiva, cualquier intento del poder público por reglamentar las profesiones al margen de dicha técnica, tendría, a mi juicio, escaso fundamento jurídico. En ausencia de tal configuración legal, estaríamos, en consecuencia, ante un régimen general de libertad profesional derivado del artículo 1.º de la Constitución. Ello, ciertamente, sin perjuicio de las reglas que pudieran establecerse para la protección del uso del título correspondiente por sus poseedores legítimos, como mecanismo de garantía social para los usuarios de los servicios profesionales en un mundo de relaciones precisamente determinado por dicho principio de libertad profesional.

Comparado con dichas coordenadas, el Ordenamiento específico que hoy regula en nuestro Derecho cada una de las distintas profesiones tituladas de nivel universitario resulta de lo más heterogéneo. En lo que se refiere a la vinculación de actividades o funciones a títulos, nos encontramos con profesiones que disponen de una configuración jurídica completa, es decir, colmada y cerrada en sus previsiones (así, la Abogacía, procuradores, odontólogos, ingenieros técnicos, etc.) frente a otras de absoluta configuración abstracta o meramente referencial y sin previsión jurídica específica

alguna sobre las funciones o actividades características (así, la de médico). La heterogeneidad se produce, de otra parte, en la técnica utilizada para efectuar la configuración, encontrándonos ante supuestos de configuración directa, realizada por una norma expresamente dirigida a ese fin (en general, estos supuestos coinciden con los que antes denominamos de configuración completa) y otros de configuración indirecta, articulada por la norma reguladora de la organización colegial correspondiente (así, asistentes sociales, biólogos, físicos, geólogos, psicólogos, etc.). La diversidad se produce, finalmente, también en lo que respecta al rango formal de la disposición que realiza la configuración. Esta, tras la Constitución, debe producirse a través de una previsión legal estricta, respetando así el principio de reserva legal que recoge el artículo 36 de la misma. Pues bien, si algunas profesiones (abogados, procuradores, odontólogos, ingenieros técnicos) cumplen ya hoy ese requisito, en general, nuestra vigente regulación profesional específica no se ajusta a dicha exigencia.

Puede decirse, pues, que actualmente la definición jurídica de las profesiones tituladas establecida por los ordenamientos específicos de cada una de ellas responde a una pauta general de configuración abstracta, predominantemente por la vía indirecta de la regulación de la correspondiente organización profesional colegiada, y muchas veces mediante normas carentes de rango legal estricto. Las excepciones a esa regla se producen en el caso de determinadas profesiones reguladas una vez promulgada la Constitución de 1978, en especial a partir de 1982, lo que resulta natural, ciertamente, pues es en la Constitución donde se incluye ya el principio citado de reserva legal para la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas.

2. El trasfondo de esa antítesis

La antítesis entre el sistema de configuración jurídica de las profesiones tituladas utilizado por el vigente Ordenamiento específico de cada una de ellas y el que, a mi juicio, resulta obligado a partir de las previsiones constitucionales, reposa sobre unos datos explicativos de evidente significado a los que ya me he referido en otra parte (217).

La generalizada existencia hasta el presente (salvo las excepciones mencionadas, todas ellas decididas tras la vigencia de la Constitución) de

(217) Analizamos «in extenso» la cuestión en la *Universidad española: claves de su definición y régimen jurídico institucional*, cit.

una configuración abstracta y ajena a una específica ley reguladora de la profesión titulada de que se trate, que muestran los Ordenamientos específicos, se explica porque nuestras pautas históricas tradicionales identificaban la profesión titulada a partir de la existencia del correspondiente título de formación universitaria como único y suficiente elemento decisorio para su existencia jurídica y el deslinde de su ámbito propio. Respondía ese criterio (o esa creencia) a la convicción, fundada, no hay duda, en suficientes factores histórico-políticos y jurídicos, de que las instituciones de formación (Universidades o Escuelas dependientes de los distintos Ministerios), como unidades integradas en la estructura de la Administración del Estado, otorgaban al tiempo formación y habilitación jurídica —mediante el título— para la incorporación a un estatuto profesional (básicamente el de las profesiones liberales o el de los funcionarios técnicos al servicio de la Administración). Las profesiones, como entidades previas eran, así, nutridas por la institución universitaria que, función del Estado, otorgaba en nombre de éste formación y título jurídico habilitante para el ejercicio de las mismas.

A partir de la Ley General de Educación de 1970 (LGE) se produce, sin embargo, una quiebra en los objetivos que, subyacentes a las fórmulas jurídicas, se asignan políticamente a la educación universitaria. Esta —se pretende— no debe, en principio, estar determinada por las profesiones preestablecidas, sino que, por el contrario, la correspondencia entre formación y profesión se invierte: el sistema legal que regula la formación superior trata de romper la supeditación universitaria al marco de profesiones existentes, así como el carácter de título habilitante específico para una concreta profesión que los títulos universitarios tenían anteriormente. Quizá por ello se obvia la expresa mención de las funciones profesionales propias de los títulos universitarios en las normas de naturaleza académica que los regulan, mención que era frecuente hasta entonces: como ejemplo expresivo que excede de la mera anécdota, la fórmula tradicional de tales normas «el título habilitará para el ejercicio de la profesión» se sustituye por la de «el título habilitará para el ejercicio profesional» (art. 39 LGE), lo que, ciertamente, no significa lo mismo.

La cuestión no es baladí cuando se contextualiza en una ley como la LGE que previó la incorporación al ámbito de los estudios y títulos universitarios de toda una serie de nuevas formaciones en campo concurrentes con otros estudios ya existentes y característicos de las típicas profesiones tituladas (al amparo de la LGE se produce la creación de títulos universitarios como los de Enfermería, Fisioterapia, Graduados Sociales, etc., confluyentes en los ámbitos de ejercicio profesional con otros ya clásicos, como los de Medicina o Derecho, por ejemplo). Por otra parte, en torno a la misma

fecha de vigencia de la LGE se promulga la legislación sobre Enseñanzas Técnicas, cuyos objetivos, ligados a la necesaria expansión de las profesiones técnicas en España que necesita el pretendido desarrollo industrial, son incompatibles con la función que hasta entonces habían desempeñado las correspondientes Escuelas: nutrir los Cuerpos de funcionarios técnicos del Estado, cuyo perfil profesional, no hay duda, delimitaba el valor y alcance del título obtenido en las mismas. Ahora bien, esta dinámica legal de ajuste a las exigencias de un contexto social diferente no cristaliza institucionalmente de modo definitivo, al pervivir a través de otras vertientes del Ordenamiento la tradicional clave social y política (que se remonta al moderantismo del siglo XIX) y que identifica —e instrumenta— título de enseñanza superior y «status» profesional y social. A dicha antítesis responde la prolongada tensión normativa sobre las atribuciones de los técnicos titulados a que antes nos referimos. La citada clave (o «creencia») es la que subyace en una Ley de Colegios Profesionales de 1974 que establece, sin mayores distinguos, como elemento determinante y necesario para la creación de este tipo de organizaciones, el carácter de titulados universitarios de sus miembros (ya hemos visto como frecuentemente, entonces, en la normativa colegial el correspondiente título se califica de «título profesional»).

La vinculación entre título y profesión hallaría un innegable punto de ruptura, posteriormente, en la Ley de Reforma Universitaria de 1983. Frente a una larga tradición jurídica, la LRU, que distingue dentro de los títulos universitarios entre los de carácter oficial y los títulos y diplomas propios de las Universidades (art. 28), no predica de ninguno de ellos efecto profesional alguno. Ciertamente atribuye a los que cumplan los requisitos establecidos en su artículo 28.1, «carácter oficial y validez en todo el territorio nacional»; pero ello no significa, empero, que como tales tengan un valor configurador de una profesión, sino que tienen valor oficial en todo el Estado. lo que no es lo mismo. Pues una cosa es el carácter oficial de los títulos (valor en todo el Estado para el acceso a la función pública, para la determinación de criterios retributivos en el sector público, o en las Ordenanzas Laborales, etc.; valor oficial a efectos académicos en la secuencia de los distintos ciclos de los estudios universitarios reglados, etcetera) y otra los efectos profesionales estrictos, que no derivan del título como tal, sino de los que le reconozca la ley configuradora de la profesión.

La solución de la LRU resultaba absolutamente coherente con las nuevas bases constitucionales, especialmente con la autonomía de las Universidades que recoge el artículo 27 de la Constitución y, también, de modo concluyente, con las pautas de fondo a que responde la reforma de las Universidades auspiciada por dicha ley. En efecto, en la LRU los elementos de

orden académico que, de acuerdo con las claves tradicionales, delimitaban la formación universitaria bajo pautas de estricta correspondencia con un previo acotamiento profesional (centros específicos, planes uniformes, única titulación por cada centro, contenidos dirigidos directamente hacia un específico ejercicio profesional, etc.) son radicalmente sustituidos por otros de signo contrario: Universidad por Departamentos; Facultades y Escuelas como órganos de pura ordenación curricular de uno o distintos títulos cada una; títulos definidos (art. 30 LRU), no por referencia a una única Facultad o Escuela, sino por el ciclo universitario, concepto éste no vinculado a una profesión, sino a una metodología científica y objetivos puramente académicos, etc. Desvinculada en la LRU la formación universitaria de cada una de las profesiones, sin considerar a éstas —a diferencia de nuestro tradicional Ordenamiento universitario— como referente jurídico preestablecido que condicionara a la primera, la consecuencia natural era la inexistencia de efectos profesionales constitutivos en el título de formación, solución ésta adoptada por la LRU.

Desde este punto de vista, la previsión de la necesaria regulación legal de las profesiones tituladas que recoge el artículo 36 de la Constitución, como instituto ajeno —aunque conectado al título universitario correspondiente— halla pleno sentido. Como también, y según hemos venido exponiendo, el que la configuración jurídica de la profesión titulada —de tener lugar, ésta es una cuestión constitucionalmente abierta, como luego veremos— se produzca por definición, genérica o detallada, de las expresas funciones que la definen.

3. La constitucionalidad de los Ordenamientos específicos vigentes

Resulta evidente que la reserva legal exigida por el artículo 36 de la CE para la regulación de las profesiones tituladas, y, como hemos concluido, para la configuración jurídica de las mismas mediante la vinculación *legal* entre títulos concretos y actividades determinadas, podría dar lugar a la anticonstitucionalidad de las regulaciones profesionales que no se acomodaran a esa exigencia. De hecho, en las páginas precedentes ya hemos puesto sobre aviso de esa posibilidad en el caso de la regulación actual de algunas profesiones tituladas efectuada con anterioridad a la vigencia de la Constitución. Incluso podríamos reseñar algún otro supuesto debatible bajo esa óptica y regulado después de la vigencia de la CE sin ajustarse a las pautas de la misma (regulación de los títulos profesionales de la Marina Mercante por Decreto 2061/1981, regulación de las funciones profesionales de los auxiliares de clínica y técnicos de laboratorio por Orden Ministerial, pro-

yectos de Decreto sobre las atribuciones profesionales de los diplomados en Ciencias Empresariales, etcétera).

Ante esa situación, y como conclusión, es preciso establecer con claridad hasta qué punto los vigentes Ordenamientos específicos de las profesiones tituladas se ajustan a las previsiones constitucionales.

Resulta claro que toda regulación de las profesiones tituladas que se produzca a partir de la vigencia de la Constitución debe respetar el principio de reserva legal establecido en el artículo 36 de la misma, y, a nuestro juicio, en los términos en que anteriormente expusimos deben cohonestarse por la ley los diversos elementos de la configuración legal de las mismas y de su ejercicio. En virtud de dicho principio de reserva legal, no sería lícito, tras la vigencia de la Constitución, invadir la reserva legal por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra de rango legal (cfr. la S. TC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2.º), toda vez que «el reenvío al reglamento contenido en una norma legal sin contenido material alguno no puede producir efectos» (S. TC 42/1987, F 5. 3.º).

Ahora bien, dado que la mayor parte de las regulaciones profesionales hoy existentes son anteriores a la vigencia de la Constitución, y que las mismas, frecuentemente, no se ajustan a las pautas constitucionales que hemos venido examinando, es necesario dilucidar si podrían aquéllas estar viciadas de anticonstitucionalidad sobrevenida (218). La cuestión central que aquí se plantea es la de la retroactividad de la Constitución.

El Tribunal Constitucional (Sentencias 9/1981, de 31 de marzo; 43/1982, de 6 de julio, y 35/1987, de 18 de marzo) ha establecido que, en principio, y a pesar de que no existe en la Constitución cláusula o precepto alguno que establezca su retroactividad en términos generales o en relación con los derechos fundamentales, la Constitución tiene la significación primordial de establecer un orden de convivencia, debiendo por ello reconocerse que puede afectar a actos posteriores a su vigencia que deriven de situaciones creadas con anterioridad. Pero como, declara la STC 35/1987, esta doctrina de carácter general debe ser concretada caso por caso, sin admitir en nin-

(218) Digamos, de todas maneras, que el ajuste a la exigencia constitucional de reserva legal para la configuración jurídica de una profesión titulada que se contiene en el artículo 36 de la Constitución, podría hallar pie, en estos supuestos, en el hecho de que la Ley de Cortes de 1942, que consagraba a los Colegios Profesionales (y de rechazo a las profesiones contempladas en su artículo 2.º) y, luego, la Ley de Colegios Profesionales de 1974, aún vigente, que, en sus disposiciones transitorias y finales los refrendó, podrían cubrir con el manto de su forma de ley esta eventualidad.

gún supuesto una retroactividad de grado máximo que conduzca a aplicar, sin más matización, una norma constitucional a una relación jurídica sin tener en cuenta que fue creada bajo el imperio de una legalidad anterior.

Centrados en el caso que nos ocupa (ajuste de la regulación de las profesiones tituladas a la reserva legal exigida por el artículo 36 de la Constitución), la validez constitucional de los Ordenamientos específicos de las profesiones tituladas anteriores a la Constitución, aunque no se adecúen a dicha previsión, resulta evidente. Así hay que concluirlo si tenemos en cuenta que «no es posible exigir la reserva de ley de manera retroactiva para anular disposiciones reguladoras de materias y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía de acuerdo con el Derecho anterior» (S. TC 11/1981, de 8 de abril, FJ 5.º) y que «el principio de legalidad que se traduce en la reserva absoluta de ley no incide en disposiciones o actos nacidos al mundo del Derecho con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada» (S. TC 15/1981, de 7 de mayo, FJ 7.º).

Eso no quiere decir que válidas tales normas reglamentarias anteriores, persista en tales campos, sobre la base de dicha validez, una habilitación reglamentaria genérica utilizable tras la vigencia de la Constitución. Ello supondría un evidente incumplimiento de las previsiones constitucionales y del obligado ajuste a la reserva legal exigida por la CE. Si el Tribunal Constitucional ha establecido la caducidad por derogación de toda deslegalización cuando se trate de materias reservadas a la ley desde el momento en que adquiere vigencia la Constitución (S. TC 83/84, de 24 de julio, FJ 5.º; y 42/1987, de 7 de abril, FJ 3.º), a mayor abundamiento resultaría contraria al texto fundamental una normación reglamentaria independiente en materias reservadas a la ley producida tras la promulgación de aquélla.

No obstante, hay que establecer también aquí los oportunos matices. Teniendo en cuenta las conclusiones de nuestro Tribunal Constitucional, podríamos decir que el elemento decisorio radica en si el reglamento post-constitucional altera o no el contenido ordinamental sustantivo existente con anterioridad a la Constitución o se limita a reiterar el entonces vigente, aplicándolo o especificándolo en un aspecto concreto. Si la norma reglamentaria postconstitucional se limita, sin innovar sustantivamente la regulación anteriormente vigente, a aplicar el sistema preestablecido al objeto particularizado de su propia regulación material, en tanto que complemento o especificación reglamentaria, resultaría válida.

La validez de ese tipo de complemento o especificación derivaría del hecho de que «concuera o se ampara en disposiciones igualmente váli-

das, bien porque se adecúa a la reserva constitucional de ley, bien porque esa reserva no le alcanza retroactivamente» (cfr. S. TC 83/84, FJ 5.º y 42/87, FJ 4.º). La innovación de la regulación material (y entendemos existirá innovación en cuanto la regulación afecte a cada uno de los elementos de la configuración jurídica de una profesión, tal y como se describieron en la primera parte) exigiría, por el contrario, la oportuna norma legal en sentido estricto.

4. Reflexiones de «lege ferenda»

Si por lo que antes se expuso, se ha producido tras la vigencia de la Constitución y con la promulgación de la Ley de Reforma Universitaria una ruptura de la intrínseca ligazón tradicional existente entre el bloque ordinamental de lo académico-universitario y el regulador de las profesiones tituladas, no hay duda de que a partir de ese momento las decisiones «lege ferenda» en este ámbito deben establecerse sobre nuevas bases.

La primera, ya apuntada, es que existen dos ámbitos normativos que, aun conectados, resultan independientes entre sí. De un lado, el régimen de los títulos universitarios, que, basado en lo dispuesto por el artículo 149.1.30 de la CE y el artículo 28 de la LRU, se recoge en el Real Decreto 1496/1987, de 27 de noviembre, sobre obtención, expedición y homologación de títulos universitarios (complementado por el Real Decreto 1497/1987, de la misma fecha, que regula las directrices generales de los planes de estudio conducentes a los títulos universitarios de carácter oficial), y que será desenvuelto para cada título oficial concreto por la disposición del Gobierno que lo establezca, al amparo de tales normas. De otro, el régimen de la profesión titulada de que se trate y que se establezca por ley al amparo del artículo 36 de la CE. Debe tenerse en cuenta que en el ámbito de la definición de los estudios y títulos universitarios, el margen abierto por la norma a la potestad reglamentaria del Gobierno (art. 28 LRU) es máxima y no está condicionada —entendiendo— por la referencia que a un concreto título pueda efectuar una concreta ley reguladora de las actividades atribuidas a los poseedores del mismo. Dicha referencia no parece pueda tener un valor de consagración legal del título prevalente sobre la potestad del Gobierno que le reconoce el artículo 28 LRU, pues en sí misma no tendría valor normativo, directo, sino incidental, como determinación del supuesto al que la ley reguladora de la profesión liga el auténtico efecto normativo: la configuración de la profesión, la imputación de actividades.

Ahora bien, la lógica conexión que debe existir entre los títulos que se definan al amparo de la LRU por la potestad reglamentaria del Gobierno y la

configuración de las profesiones tituladas (es decir, el establecimiento por ley de unas actividades vinculadas a unos títulos) exige que entre los dos ámbitos se produzcan los necesarios ajustes. Siempre, claro está, en el supuesto y casos en que el legislativo opte por el modelo de configuración legal de las profesiones y no por el de configuración social —no intervenida por ley— de las mismas. La cuestión puede tener una cierta actualidad si pensamos en las hipótesis que actualmente se manejan respecto a una probable renovación y diversificación de las actuales titulaciones universitarias. Pues bien, entendemos que cuando exista una previa configuración legal de la profesión titulada, las opciones ordinamentales deberían tener en cuenta los siguientes datos:

a) Si en la regulación o diversificación de los títulos que establezca el Gobierno, el título matriz que servía para la configuración legal de la profesión desaparece, esta profesión, «de futuro» y sin perjuicio de los derechos adquiridos de los profesionales existentes, desaparecería jurídicamente al extinguirse uno de los elementos esenciales de su configuración jurídica, salvo que por ley se realice otra de nueva planta respecto a los títulos resultantes. b) Si, por el contrario, subsistiendo el título matriz, se crean otros nuevos títulos de contenido formativo concurrente, la cuestión se complica, pues ¿cuáles serían las actividades profesionales libremente realizables por los poseedores de las nuevas titulaciones? ¿No habría una frecuente posibilidad de concurrencia subsumible en intrusismo? La cuestión está claramente relacionada, por ejemplo, con la posibilidad prevista en la LRU de dos titulaciones secuenciales (diplomado y licenciado) en una misma «carrera». c) Consecuentemente, en el caso de creación gubernamental de un nuevo título que pudiera entrar en conflicto con el correspondiente a una profesión titulada jurídicamente configurada, las soluciones de «lege ferenda» se concretan en la reordenación legal de la configuración profesional legalmente establecida, creando una nueva profesión a partir de nuevos títulos o reconociendo éstos como añadidos al existente para permitir el acceso a la profesión de que se trate; o bien, por el contrario, en la derogación o deslegalización de la configuración profesional existente para, mediante «desregulación», convertir la anterior profesión jurídicamente configurada en profesión no sujeta.

En el fondo, no hay duda de que esta materia sólo puede decidirse, en principio, a partir de criterios político-legislativos. Y ello acotando cual sea la solución apropiada para cada profesión o grupo de profesiones de que se trate. Sobre esta base, a nuestro juicio, simples razones de funcionalidad quizá pudieran aconsejar la solución siguiente. a) Necesidad de una configuración jurídica estricta en el caso de las actividades profesionales con

especial relevancia social (lo que, por ejemplo, en Bélgica se denominan «profesiones de interés público») o en las que dicha configuración sea especialmente necesaria como vía para deslindar actividades cuyo carácter limítrofe produzcan problemas en la garantía de ese interés social (por ejemplo, las profesiones del campo de la salud, o en general las típicas «profesiones», las que conllevan un núcleo de típica independencia deontológica, que incluso en las Universidades de característico perfil «científico» como las anglosajonas —y porque en este ámbito el término «profesión» tiene un significado mucho más restringido— se ordenan como carreras profesionales). b) Hipótesis de una desregulación jurídico-pública en las restantes y consecuente regimentación bajo claves exclusivamente «abiertas» (en el sentido que a este sistema dimos páginas atrás) para las demás. Desde luego se trata de una alternativa hipotética, que precisaría del necesario contraste en cada caso y profesión, puesto que son factores de diverso signo (políticos y sociales, especialmente, y no meramente conceptuales), los que aquí están involucrados.

III

EL DERECHO DE LA COMUNIDAD ECONOMICA
EUROPEA SOBRE LAS PROFESIONES TITULADAS Y
SU INCIDENCIA EN ESPAÑA

EL DERECHO DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA SOBRE LAS PROFESIONES TITULADAS Y SU INCIDENCIA EN ESPAÑA

Con su ingreso en las Comunidades Europeas el 1 de enero de 1986, España se ha incorporado a un nuevo ámbito institucional cuyo Ordenamiento le resulta aplicable desde esa fecha. Producto de la voluntad de equilibrio entre los intereses de los distintos Estados miembros, de una parte, y los objetivos finalistas de las Comunidades, de otra, el Derecho comunitario europeo constituye, pues, una dimensión jurídica de obligada referencia.

El Ordenamiento de la Comunidad Económica Europea (en adelante, CEE) sobre las profesiones tituladas se orienta a conseguir la libertad de circulación de las personas dentro de la Comunidad, que, junto a la de servicios, capitales y mercancías, es uno de los objetivos fundamentales de su Tratado constitutivo (TCEE) (1). Pues bien, ha sido a partir de las previsiones del TCEE que contemplan el libre ejercicio de actividades no asalariadas (en tanto que «libertad de establecimiento» o «libertad de prestación de servicios») como se han dictado por la CEE las normas de Derecho comunitario derivado aplicables a la circulación de los profesionales titulados. Esta circulación está intrínsecamente vinculada al mutuo reconocimiento por los Estados miembros de las distintas formaciones y cualificaciones obtenidas por los profesionales en cada Estado. Por ello, el contenido básico de la normativa comunitaria que en cada sector profesional regulado articula la libertad de establecimiento y la prestación de servicios de los profesionales, está constituido, de un lado, por las reglas que regimentan dicho reconocimiento mutuo y, de otro, por las que, en su caso, armonizan las normas internas de cada Estado sobre la formación conducente a la obtención de los correspondientes títulos o cualificaciones profesionales. A dichas reglas se añaden, además, con carácter general, determinadas previsiones para la superación de las restricciones internas existentes en cada Estado miembro que, aunque no sean discriminatorias para los nacionales de otro Estado miembro (respecto de lo previsto para sus propios nacionales), pudieran impedir un efectivo ejercicio de las citadas libertades.

(1) Cfr. los arts. 1.º y 3.º del Tratado de la Comunidad Económica Europea.

En principio, decimos, el Derecho de la CEE sobre las profesiones tituladas desarrolla las previsiones del TCEE relativas a la libre prestación de actividades no asalariadas. Ahora bien, dado que las actividades típicas del profesional titulado pueden también ser prestadas a título de asalariado, en cuyo caso la libre circulación comunitaria se regularía, no a partir de las citadas libertades de establecimiento y prestación de servicios, sino por la «libre circulación de trabajadores», también prevista en el TCEE, y como el acceso a la misma en cada Estado miembro suele estar sometido asimismo a la posesión del correspondiente título o cualificación profesional establecida por ese Estado, las previsiones del citado Derecho derivado sobre actividades profesionales por cuenta propia se aplican también (salvo excepción expresa en la correspondiente norma) a las actividades profesionales realizadas a título de asalariado.

Analizamos en las páginas que siguen dichos extremos (2), aunque circunscribiendo nuestro análisis a las profesiones basadas en una formación de nivel universitario. Haremos, sin embargo, previamente, como aproximación al marco jurídico comunitario, una referencia preliminar a determinadas categorías cuya consideración resulta imprescindible para apreciar el alcance de la normativa de la CEE sobre las profesiones tituladas.

(2) No abordaremos, por tanto, el régimen general de la CEE relativo a la entrada, residencia y desplazamiento de los nacionales de los Estados miembros en otro Estado miembro, que obviamente ligadas a la libre circulación, no incluyen especiales previsiones para el caso de los profesionales titulados. Este régimen se contiene básicamente en las Directivas comunitarias 73/148/CEE, de 21 de mayo de 1973 («JOCE» de 28-6-1973), y 75/34/CEE, de 17 de diciembre de 1974 («JOCE» de 20-1-1975). Teniendo en cuenta estas previsiones, el Gobierno español dictó el Real Decreto 1099/1986, de 26 de mayo, sobre entrada, permanencia y trabajo en España de ciudadanos de los Estados miembros de las Comunidades Europeas. Véase el estudio pormenorizado del mismo y de su alcance de ELISA PEREZ VERA, en *Derecho Internacional Privado*, Madrid, UNED, 1987, VI, págs. 252 y ss.

I. APROXIMACION AL MARCO JURIDICO COMUNITARIO

1. El Derecho comunitario y su recepción en España

El Derecho de la CEE (3) está formado por un *Derecho primario* u originario, constituido por el Tratado CEE y sus instrumentos modificativos, así como por los Tratados de adhesión de los nuevos miembros (deberán añadirse a éstos las modificaciones de los Tratados constitutivos introducidas por el Acta Unica Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986) y un *Derecho derivado*, constituido por los actos normativos de las Instituciones de la CEE (Consejo y Comisión), de los que los más importantes, dado su carácter vinculante para los Estados miembros, son los Reglamentos y las Directivas. Los primeros son actos normativos de carácter general, obligatorios en todos sus aspectos y directamente aplicables. Las Directivas —norma preferentemente utilizada para la regulación de las profesiones tituladas— son vinculantes en cuanto al resultado a alcanzar, pero dejan a los Estados miembros la elección de los medios y la forma adecuada para el logro de dichos resultados (art. 189 TCEE), es decir, de la norma o resolución interna que las ponga en práctica en el correspondiente Estado miembro (4).

La recepción del Derecho comunitario en el Ordenamiento español (5) hubiera planteado serios problemas jurídicos (a tal fin tuvo Holanda, por

(3) La Comunidades Europeas son tres: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), creada por el Tratado de París de 18 de abril de 1951; la Comunidad Económica Europea (CEE), y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa), estas dos creadas por los Tratados de Roma de 25 de marzo de 1957. A las tres Comunidades —vinculadas ya mediante la unificación de sus Instituciones— se ha adherido España. Sin embargo, en el campo en que nos vamos a mover, las referencias han de hacerse a la CEE, que de las tres Comunidades es la que tiene mayor significado y alcance.

(4) *Vid.* para este tema PIERRE PESCATORE: «La estructura jurídica de las Comunidades Europeas», *D. A.*, núm. 185, enero-marzo, 1980, págs. 15-30.

(5) El Derecho comunitario, en su relación con el Ordenamiento interno de los Estados miembros, se caracteriza por su eficacia directa, pues no exige complemento normativo estatal alguno para conferir a los particulares derechos salvaguardables por la jurisdicción interna; su supremacía sobre el Derecho interno, de modo que en caso de conflicto entre ambos

ejemplo, que modificar su Constitución de 1972) si nuestra Constitución no incluyera su artículo 93. Este precepto prevé la atribución de competencias derivadas de la propia Constitución a una organización internacional y la exigencia de que la prestación del consentimiento del Estado español necesario a estos efectos sea autorizada mediante Ley Orgánica (6). Firmado el Tratado de Adhesión el 12 de junio de 1985, la Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto (7), autorizó la adhesión de España a las Comunidades Europeas. La adhesión a las Comunidades se formalizó mediante el Instrumento de ratificación del Tratado de Adhesión a la CEE y la CECA, hecho en Lisboa y Madrid el 12 de junio de 1985, y ratificado el 1 de enero de 1986; y el Instrumento de adhesión al Tratado constitutivo de la CECA, de esta última fecha (8).

El artículo 2 del Acta de Adhesión, aneja a dichos Instrumentos, establece que todo el Derecho comunitario anterior a la adhesión obligarán a España y serán aplicables en nuestro país, desde el momento de la adhesión, en las condiciones previstas en los Tratados y en la propia Acta, cuyos artículos 26 y 27 disponen la adaptación de los actos normativos de la CEE que figuran en listas anejas a la misma.

En consecuencia, España quedó obligada a poner en vigor las normas internas necesarias para cumplir (a la fecha de 1 de enero de 1986 y con los aplazamientos que figuran en el Acta) las obligaciones que le impone el Ordenamiento comunitario, a cuyo fin debería utilizar las vías jurídicas oportunas según nuestro Derecho interno (ley, reglamento, resoluciones administrativas, etc.). Como las Directivas y Decisiones CEE tienen como destinatarios a los Estados miembros, el artículo 392 del Acta de Adhesión considera que España es destinataria de aquéllas y que ha recibido notificación de las mismas en la fecha de la adhesión, quedando obligada a poner en vigor a partir de ese momento las medidas para su cumplimiento (9). A este respecto, y para cuando la adecuación de nuestro Derecho al comunitario afecte a

Ordenamientos (cualquiera que sea el rango formal de la norma interna) prevalece el comunitario; y el principio de complemento de ejecución del mismo por los Estados miembros. Cfr. GIL CARLOS RODRIGUEZ IGLESIAS: «Los efectos internos del Derecho comunitario», *Documentación Administrativa*, núm. 201, julio-septiembre, 1984, págs. 51-83, y FRANCISCO SAN-TAOLALLA GADEA: «La aplicación del Derecho comunitario en España», *Ibid.*, págs. 83 y ss.

(6) El artículo 93 de la Constitución se concibió originariamente en función de las exigencias de incorporación de España a las Comunidades Europeas (*vid.* GIL CARLOS RODRIGUEZ IGLESIAS, *op. cit.*, y ARACELI MANGAS MARTIN: *Derecho comunitario europeo y Derecho español*).

(7) «BOE» del 8 de agosto de 1985.

(8) Publicados en el «BOE» del 1 de enero de 1986.

(9) Cfr. el art. 395 del Acta.

materias de reserva de ley, la Ley 47/1985, de 27 de diciembre (10), delegó en el Gobierno, al amparo del artículo 82 de la Constitución, la facultad de dictar Decretos Legislativos —por tanto con rango de ley— sobre las materias objeto de las leyes incluidas en el Anexo de la misma, estableciendo como bases de aquéllos las normas de Derecho comunitario asimismo relacionadas en dicho Anexo. Menor alcance jurídico, ninguno innovativo, ciertamente, pero sí práctico, tiene la necesaria adopción por nuestro Derecho de las medidas administrativas previstas por las Directivas comunitarias sobre derecho de establecimiento y prestación de servicios (así, la verificación de los títulos aportados por los no nacionales, la certificación de los poseídos por españoles que se desplacen a otros Estados miembros, etc.), en definitiva, los procedimientos necesarios para hacer efectivas dichas libertades (11).

2. **La libertad de circulación: libertad de establecimiento y libre prestación de servicios**

El TCEE contempla la libre circulación de las personas, incorporando reglas que, en principio, son distintas según se trate de trabajadores asalariados («libre circulación de trabajadores») o de personas que realicen una actividad independiente, no asalariada, incluidas las personas jurídicas («derecho de establecimiento»). Las anteriores expresiones sintetizan conceptos de base en la aplicación de las reglas del TCEE, que, por ello, deben ser oportunamente explicitados. Conectados a ellos, recoge también el TCEE otros conceptos definidores de regímenes específicos, como son los de «libre prestación de servicios» y «movimiento de capitales» (esencialmente ligado éste al establecimiento de las personas jurídicas), que asimismo deben ser objeto de deslinde.

2.1. *Conceptos previos en torno a la libre circulación*

a) *Libertad de circulación de trabajadores*

El TCEE distingue, como se ha dicho, entre la *libre circulación de trabajadores* (cap. 1 del Título III) (12), cuyas previsiones afectan a los trabajadores

(10) Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas («BOE» del 30 de diciembre). Su artículo 5.º ha sido modificado por la Ley 18/1988, de 1 de julio («BOE» del 6).

(11) La Administración española ultima, al parecer, en estos momentos, los correspondientes proyectos. En todo caso, pasaremos revista a la cuestión en los epígrafes posteriores donde se analiza el régimen de cada profesión.

(12) Arts. 48 y ss. TCEE.

asalariados, y el *derecho de establecimiento* (cap. 2 del Título III) (13), que comprende el acceso a actividades no asalariadas y a su ejercicio, tanto por las personas físicas como por las jurídicas. Ciñéndonos a la circulación de personas físicas, el elemento distintivo entre los dos sectores normativos es el carácter dependiente o independiente del ejercicio de las actividades reguladas. El artículo 48.2 TCEE define la libertad de circulación de trabajadores como «la eliminación de toda discriminación basada en la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, en lo que se refiere al *empleo*, la *remuneración* y las demás condiciones de trabajo» (14). A partir de este precepto, el Tribunal de Justicia de la Comunidad (TJCEE) ha acotado como concepto comunitario de «trabajador» el de quien realiza una actividad en el marco de una relación laboral y a cambio de una remuneración. Por el contrario, el derecho de establecimiento implica el acceso a actividades no asalariadas y a su ejercicio, bajo la propia responsabilidad.

La distinción entre libre circulación de trabajadores y derecho de establecimiento delimita, pues, dos bloques ordinamentales diferentes. No obstante, ambas libertades han sido objeto de común regulación en algunos aspectos (régimen de entrada, residencia y salida; aplicación de excepciones por razón de orden público, seguridad pública y salud pública, etc.). En concreto, y por lo que a las profesiones tituladas respecta, y como ya dijimos, las previsiones sobre el reconocimiento mutuo de titulaciones entre Estados miembros dictadas en desarrollo de las previsiones TCEE sobre derecho de establecimiento y prestación de servicios se aplican también al ejercicio dependiente de las mismas (es decir, a «la libre circulación de trabajadores»).

b) *Libertad de establecimiento*

Regulada por los artículos 52 a 58 del TCEE, la libertad de establecimiento comprende el acceso a las actividades no asalariadas y a su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas, tanto por personas físicas como jurídicas, y ya a título principal o subsidiario (incluye la apertura de agencias, sucursales o filiales de los nacionales de un Estado miembro en el

(13) Arts. 52 y ss. TCEE.

(14) La libre circulación de trabajadores, cuya consecución preveía el artículo 48 TCEE para el final del período transitorio, fue definitivamente conseguida con el Reglamento del Consejo número 1616/68, de 15 de octubre de 1968, aún vigente.

territorio de otro Estado miembro) en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales, y sin perjuicio de lo establecido por el TCEE sobre movimiento de capitales.

Digamos, por tanto, que el derecho de establecimiento puede ejercerse mediante el traslado físico y material de la persona beneficiaria a otro Estado miembro, como sucede en el supuesto de establecimiento de los profesionales (15), o sin traslado físico, como en el caso de adquisición o participación de empresas, o de creación de agencias, sucursales o filiales por una empresa con sede en otro Estado miembro. En este sentido, debe tenerse en cuenta que, aunque, en general, la libre circulación de personas debe verse complementada con la necesaria libertad de movimiento de capitales, en el supuesto de que ese movimiento de capital es consustancial a la circulación de la persona (establecimiento mediante constitución de empresas, directa o subsidiariamente), estamos, ordinariamente, ante un supuesto previo de «circulación de capitales». Por eso, según dispone el artículo 52.2 del TCEE, la libertad de establecimiento que consagra queda condicionada a lo que el mismo TCEE (y el Derecho derivado) puedan prever sobre la libertad de movimiento de capitales (arts. 67 a 73). De manera que si el establecimiento de la persona física o jurídica se realiza, como tal, mediante una inversión exterior, la liberalización comunitaria del establecimiento queda subordinada a la que exista respecto a dicha inversión intra-comunitaria de capital. Como es obvio, este condicionante afecta sustancialmente sólo al establecimiento mediante constitución y gestión de empresas (16).

(15) Es aplicable también al supuesto de nacionales de un Estado miembro que por determinadas circunstancias —título profesional adquirido en otro Estado, etc.— desean establecerse en su país de origen (Sent. del TJ CEE en Asuntos 115/78 y 136/78).

(16) El concepto comunitario de «movimiento de capitales» no es claro. Para MAESTRIPIERI (*La libre circulation des capitaux dans la CEE. Progrés vers l'union économique et monétaire*, Bruxelles, 1975) implica la transferencia de valor (transacción) y su consecuente transferencia monetaria, sin contraprestación en mercancías o servicios; en suma, inversión de capital. Sin embargo, a la luz del Derecho derivado, ese acotamiento no resulta tan claro, pues en las Directivas sobre movimientos de capital se regulan tanto movimientos de capital en sentido estricto como transferencias por servicios y transacciones invisibles. Vid. a este respecto A. SANCHEZ-BELLA CARSWELL: «Libre circulación de capitales en la CEE», *Documentación Administrativa*, núm. 185, págs. 631-651, y JOSE M.ª SOUVIRON MORENILLA: «La libre circulación de capitales en la CEE: significado y consecuencias», *Información Comercial Española*, marzo 1982, págs. 105-118. Un pronunciamiento de interés acerca de las relaciones en el Derecho de la CEE entre las libertades de establecimiento y de prestación de servicios y la de movimiento de capitales en la Sentencia del TJCEE 203/80, de 11 de noviembre de 1981, caso *Casati*.

c) *Libertad de prestación de servicios*

El TCEE (arts. 59 a 66) consagra asimismo la liberalización de la «prestación de servicios», considerándose tales «las prestaciones realizadas normalmente a cambio de remuneración en la medida en que no estén regidas por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas y siendo sus beneficiarios los nacionales de los Estados miembros establecidos en un país de la Comunidad que no sea el del destinatario de la prestación». Liberalización, pues, bajo el principio de no discriminación y realización de este tipo de actividades en las mismas condiciones que las existentes en el Estado receptor para sus nacionales (arts. 60 a 65 TCEE).

Lo característico en la «prestación de servicios» es la realización de actividad económica en un Estado miembro por personas que no están establecidas en él a título principal ni secundario, o en otras palabras, que el prestador esté establecido en un Estado miembro y el destinatario de la prestación en otro distinto (17), existiendo un «cruce de frontera» *de las prestaciones*, con independencia de que la prestación se realice sin desplazamiento o con desplazamiento de uno u otro (por ejemplo, del médico o del enfermo), e incluso con permanencia temporal del prestador de los servicios.

Por tales motivos, aunque «derecho de establecimiento» y «prestación de servicios» sean marcos normativos distintos en el TCEE, no hay entre ellos diferencias por el contenido de las actividades que se realicen (en general, las de naturaleza industrial y profesional, salvo las vinculadas a los transportes que se excepcionan del régimen de la prestación de servicios por el artículo 61 del TCEE), sino por el hecho de que en el primer caso hay actividad estable e instalación permanente en el Estado en que se realizan las actividades, y en el segundo actividad ocasional y sin instalación permanente —sin «establecimiento»— en dicho Estado. De ahí que su regulación sea muy similar tanto en los correspondientes artículos del TCEE como en el Derecho derivado (18). Tendremos ocasión de comprobarlo al considerar las Directivas sobre profesionales titulados, donde las peculiaridades distintivas se basan precisamente en la existencia o no de la citada instalación permanente.

(17) Pese a la literalidad del artículo 59.1 TCEE, el Tribunal de Justicia ha admitido que el destinatario de la prestación esté establecido en país distinto de aquél en donde tiene lugar la prestación (Asunto 33/74 *Van Binsbergen*, de 3 de diciembre de 1974).

(18) El artículo 66 TCEE declara que los artículos 55 a 58 del Tratado —que regulan la libertad de establecimiento— son aplicables a la libre prestación de servicios.

d) *El principio de asimilación al nacional*

El desarrollo por el Derecho comunitario derivado de las anteriores libertades constituye la aplicación de uno de los principios fundamentales del Tratado, recogido en su artículo 7.º: la prohibición de toda discriminación por razón de la nacionalidad. Este principio obliga a los Estados miembros, en el ámbito propio del TCEE y sin perjuicio de las particularidades previstas en el mismo, a tratar a los nacionales de los otros Estados miembros en las mismas condiciones que a sus propios nacionales. Consecuentemente, el régimen comunitario de libertad de circulación de trabajadores, de establecimiento y de prestación de servicios supone, a última hora, la abolición de las discriminaciones basadas en la nacionalidad, así como la eliminación de las medidas que, derivadas de reglas no discriminatorias existentes en el Derecho interno de cada Estado miembro, supongan obstáculos a la libre circulación de los no nacionales.

En gran parte, el Derecho derivado específico tiene como objetivo impedir las discriminaciones indirectas e imposibilitar mediante la armonización de los Ordenamientos de los Estados miembros, que las leyes internas aún aplicadas sin discriminación a los no nacionales, pueda constituir, dadas sus divergencias, un obstáculo real a la libre circulación.

2.2. *La aplicación de las libertades de establecimiento y de prestación de servicios: realización progresiva y aplicabilidad directa del Tratado*

El TCEE consagró las libertades de establecimiento (art. 52) y de prestación de servicios (art. 59 TCEE) determinando, en primer término, la aplicación de la regla del «standstill» o respeto del «status quo» (art. 53, para establecimiento, y art. 62, para prestación de servicios), según la cual los Estados miembros no establecerían, durante el período transitorio (19), nuevas restricciones para los nacionales de los otros Estados miembros; y en segundo lugar, la supresión progresiva durante dicho período de las restricciones ya existentes en sus Ordenamientos. A este fin dispuso que el Consejo adoptaría antes de que finalizara la primera etapa del período transitorio, sendos programas generales para la supresión de dichas restricciones (artículo 54.1, para establecimiento, y art. 63.1, para servicios), cuya puesta en práctica se realizaría mediante Directivas. Cumpliendo estas previsiones, el

(19) Período de doce años tras el TCEE, dividido en tres etapas de cuatro años, previsto en el artículo 8.º TCEE para la puesta en marcha de la CEE. Expiró el 1 de enero de 1970.

Consejo adoptó dos programas generales para la supresión de las restricciones al libre establecimiento y la libre prestación de servicios, de la misma fecha («JOCE», asimismo, de 15 de enero de 1962). Los programas contemplaban las diferentes modalidades de restricciones opuestas a la libertad de establecimiento y prestación de servicios, fijaban un calendario de acciones comunitarias para su supresión y establecían un repertorio de las actividades no asalariadas comprendidas en su campo de aplicación. En todo caso, su contenido resulta actualmente obsoleto (20) una vez dictadas las Directivas correspondientes (21) y, sobre todo, dada la aplicabilidad directa que, como veremos, tiene el TCEE tras la expiración del período de transición.

La supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento y prestación de servicios, establecida en el TCEE y contemplada por los programas generales, se llevó inicialmente a cabo mediante Directivas de liberalización, cuyo objeto es obligar a los Estados miembros a suprimir las restricciones existentes para los nacionales de otros Estados miembros; de coordinación o armonización de las legislaciones internas que regulan las diferentes actividades, y de reconocimiento mutuo de diplomas y títulos. Hasta 30 Directivas de liberalización o supresión de restricciones se habían dictado hasta que la Sentencia *Reyners*, de 21 de junio de 1974 (22), determinó la aplicabilidad directa —y sin Directivas de supresión de restricciones, inter-

(20) Para CARMEN GOMEZ DE ENTERRIA, los programas, aunque superados por las Directivas de desarrollo, mantienen, empero, vigencia en la delimitación de las restricciones (trato diferencial a nacionales de otros Estados miembros, prohibición de ejercicio de determinadas actividades, exigencia de autorizaciones específicas o de la previa residencia, de condiciones financieras especiales o de documentos especiales para extranjeros, etc.). Cfr. «La aplicación en España de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios de las personas físicas», *D. A.*, núm. 201. Madrid, julio-septiembre 1984, pág. 416.

(21) Los programas, por otra parte, no tienen efecto normativo directo, sino que sólo obligaban a la puesta en práctica de sus previsiones por la vía de Directivas, constituyendo tan sólo «indicaciones útiles para la puesta en práctica de las previsiones del Tratado». Cfr. Sentencia del Tribunal de Justicia CEE de 28-4-1977, *Thieltry v. Conseil de l'Ordre des Avocats à la Cour de Paris*.

(22) Sentencia del TJCEE de 21-6-1974, *Reyners V. Etat Belge*. El señor Reyners, ciudadano holandés y licenciado en Derecho por Bélgica, no es admitido a ejercer su profesión en este país, siéndole denegada la inscripción en el Colegio de Abogados belga, necesaria para ejercer la profesión, porque el Derecho belga (art. 428 del Código de Justicia) exige para ello la nacionalidad belga. La Comunidad no había aprobado aún ninguna Directiva que suprimiera la discriminación de los abogados por razón de la nacionalidad. Apela el señor Reyners y el Consejo de Estado belga plantea al Tribunal CEE si el artículo 52 TCEE, una vez expirado el período transitorio, es una disposición directamente aplicable a pesar de la ausencia de las Directivas previstas en los artículos 54.2 y 57.1 del TCEE. El Tribunal sentencia la aplicabilidad directa del artículo 52 TCEE desde el término del período de transición, pese a la eventual ausencia en un ámbito determinado de tales Directivas.

mediarias— del derecho de establecimiento. De acuerdo con la citada Sentencia, el artículo 52 del TCEE (es decir, la libertad de establecimiento) es directamente aplicable en el Ordenamiento interno de los Estados miembros una vez transcurrido el período transitorio, o sea, desde el 1 de enero de 1970. Algo coherente si se advierte que todo el capítulo del TCEE relativo al derecho de establecimiento contempla la adopción, antes de la terminación de dicho período, de las pertinentes medidas para la supresión de las discriminaciones existentes. La misma conclusión predicó el Tribunal de Justicia CEE para la prestación de servicios en la Sentencia *Van Binsbergen* (23).

Según esto, ¿el instrumento técnico de las Directivas, elemento capital para la definición y deslinde normativo en este campo, ha perdido toda virtualidad? Aunque así pudiera concluirse en una interpretación inicial de la aplicabilidad directa del Tratado, negar toda virtualidad a la Directiva en este ámbito hubiera supuesto prescindir de un utilísimo instrumento para superar el problematismo que aún hoy presenta la consecución de una efectiva libertad de establecimiento. Pues sigue siendo muy atinada la conclusión de FERNANDEZ DE LA GANDARA: «Si la asimilación completa al nacional de cualquier ciudadano comunitario en materia de ejercicio de profesiones independientes, debería haberse producido antes del 31 de diciembre de 1969, por contra, la liberalización del derecho de establecimiento y de la prestación de servicios ofrece en la actualidad el estadio menos evolucionado del Derecho comunitario» (24). Las Directivas —en concreto, las de coordinación y reconocimiento mutuo de titulaciones— tienen, pues, un importante papel que jugar para la superación de este estado de cosas. Especialmente en el campo de la circulación de los profesionales pues, dadas las diferencias existentes entre los Ordenamientos internos en lo que se refiere a las condiciones que los mismos establecen para el acce-

(23) Sentencia 33/74, de 3 de diciembre de 1974, *Johannes Henricus Maria van Binsbergen v. Bestuur bon Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid*. El señor Van Binsbergen, residente en Holanda, pide a un abogado holandés, el señor Kortman, establecido en Bélgica, que lo represente en un pleito de seguridad social ante un Tribunal de apelación holandés, lo que no les es permitido toda vez que la legislación holandesa exige el establecimiento del abogado en Holanda. Planteada por el Tribunal holandés la cuestión de si los artículos 59 y 60 TCEE eran directamente aplicables, creando para los ciudadanos derechos subjetivos que las jurisdicciones nacionales debían garantizar, el TJCEE sentenció que: «los artículos 59, párrafo 1, y 60, párrafo 3, tienen un efecto directo y pueden, por tanto, ser invocados ante las jurisdicciones nacionales en cualquier caso, en la medida en que aspiran a eliminar toda clase de discriminaciones contra el prestatario en razón de su nacionalidad o de la circunstancia de que resida en un Estado miembro distinto de aquel en el que se ha de efectuar la prestación».

(24) FERNANDEZ DE LA GANDARA: «Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios en la CEE», *Documentación Administrativa*, núm. 185.

so a las distintas profesiones, las mismas no serían superables más que a través de una cierta coordinación o del reconocimiento mutuo de los efectos otorgados a los correspondientes títulos por los distintos Derechos internos. Las Directivas, por tanto, como concluyó el TJCEE en la Sentencia *Reyners*, «conservan un importante campo de aplicación en el sector de las medidas destinadas a favorecer el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento». La prueba de que ello es así es que, desde la fecha de dicha Sentencia, se han dictado las Directivas más relevantes en el ámbito del libre establecimiento y servicios de los profesionales, las más recientes en el año 1985, y que la medida más ambiciosa proyectada en este orden por la CEE (el sistema general de reconocimiento de títulos, a que después nos referiremos) se va a instrumentar también mediante Directiva. Por lo demás, la funcionalidad actual y futura de la técnica de la Directiva se revela, por otra parte, en el hecho de que el Acta Unica Europea ha contemplado específicamente los preceptos del TCEE que se refieren a la adopción de Directivas (arts. 56, 57 y 70.1), incorporando modificaciones a su texto ligadas a los mecanismos de decisión en la Comunidad y al procedimiento de cooperación del Consejo y la Comisión con el Parlamento Europeo.

2.3. *Ambito de aplicación de las libertades*

El derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios tienen como beneficiarios a los nacionales de un Estado miembro, tanto a personas físicas como jurídicas (estas últimas quedan asimiladas a las físicas a estos efectos; cfr. arts. 58 y 66 TCEE). En el supuesto de establecimiento secundario («mediante creación de agencias, sucursales y filiales en un Estado miembro») se exige para ser beneficiario del derecho de establecimiento en este Estado, además de la condición de nacional de un Estado miembro, la de estar establecido a título principal en el territorio de otro Estado miembro (cfr. art. 52.1 TCEE) (25).

Desde la perspectiva material, las citadas libertades se aplican, en principio, a todo tipo de actividades económicas no asalariadas. No obstante, el propio TCEE prevé como excepciones:

a) En primer lugar, *las actividades que participen en el Estado miembro de acogida, aunque sean de manera ocasional del ejercicio de autoridad*

(25) El artículo 59 TCEE prevé que el Consejo puede extender el beneficio de los artículos 59-66 a los prestatarios de servicios que sean nacionales de un tercer Estado y se hallen establecidos dentro de la Comunidad.

pública (art. 55 TCEE). Para Fernández de la Gándara, la excepción garantiza a los Estados miembros que el ejercicio de poder público, en el supuesto de que no comportara un empleo en la Administración (26), va a ser llevado a cabo por sus nacionales (27). Los términos excesivamente amplios del TCEE («participación en autoridad pública», «actividades») han sido precisados por el tribunal CEE, que en la ya citada Sentencia *Reyners* restringe la excepción a las «actividades que en *sí mismas* constituyen una participación *directa y específica* en el ejercicio de autoridad pública». Por otra parte, en cumplimiento del artículo 4.º de la Directiva de 25 de febrero de 1964, sustituida por la Directiva 75/34/CEE, de 20 de enero de 1975 («JOCE» de 4-10), los Estados miembros han fijado los supuestos de aplicación de la Directiva (28).

b) El TCEE permite, en segundo lugar, la aplicabilidad de las disposiciones internas que prevean un régimen especial para extranjeros justificadas por razones de *orden público, seguridad y salud públicas* (cfr. el art. 56.2 TCEE). Podría ser concebida como una cláusula excepcional —y ciertamente amplia— en manos de cada Estado miembro para impedir la entrada o la estancia en el mismo de los nacionales de otros Estados miembros por alguna de las razones citadas. Sin embargo, el propio artículo 56 TCEE, en su apartado 2, preveía la adopción por el Consejo de Directivas de coordinación de dichas disposiciones internas (29). A su amparo se dictaron las

(26) Porque en paralelo a este artículo 55, el 48.4 ya excepciona de la libre circulación de trabajadores, los empleos en la Administración pública. Por Sentencia de 12-2-1974 sobre el Asunto 152/73, *Sotgiu*, la excepción no es aplicable a todo el sector público, sino a determinadas actividades en la Administración pública, siendo indiferente que la relación sea funcional, de empleado o trabajador o que el lugar de trabajo dependa de un régimen de Derecho público o Derecho privado. La Sentencia de 17-12-1980, sobre el caso 149/79, *Comisión/Bélgica*, estableció que el concepto de «Administración pública», que debe comportar una interpretación y una aplicación uniforme en el conjunto de la Comunidad, sólo comprende los puestos que conlleven participación directa o indirecta en el ejercicio del poder público y en las funciones que tienen por objeto la salvaguarda de los intereses generales del Estado y de las demás colectividades públicas. Por su parte, la Sentencia de 3 de julio de 1986, Asunto 66/85, *Lawrie-Blum*, determinó que los empleos excluidos de la libre circulación de trabajadores son únicamente aquellos que, teniendo en cuenta las tareas y responsabilidades que les son inherentes, son susceptibles de revestir las características de las actividades específicas de la Administración.

(27) *Op. cit.*, pág. 564.

(28) La Comisión de la CEE, por otra parte, y a partir de la jurisprudencia del TJCEE, sustenta la interpretación de que no constituyen actividades con participación en el ejercicio de autoridad pública aquellas que en el correspondiente Estado miembro pueden ser llevadas a cabo (al menos, parcialmente) por o en el sector privado.

(29) Con el Acta Unica Europea, el primitivo texto de este apartado 2 del artículo 56 del TCEE queda redactado como sigue: «Antes del final del período transitorio, el Consejo, por

Directivas 64/221/CEE, de 25 de febrero de 1964 («JOCE» de 4-4-1964) para la coordinación de las medidas especiales aplicables a los extranjeros en materia de desplazamiento y residencia justificadas por razones de orden público, de seguridad pública y de la salud pública; y la 75/35 CEE, de 17 de diciembre de 1974 («JOCE» de 20-1-1975), por la que se amplía el ámbito de aplicación de la Directiva 64/221 CEE a los ciudadanos de un Estado miembro que ejercitan el derecho de permanecer en el territorio de otro Estado miembro después de haber realizado en él una actividad no asalariada. Estas Directivas recogen básicamente dos tipos de previsiones cuya finalidad es evitar prácticas discriminatorias del derecho de establecimiento de los nacionales de los demás Estados miembros, instrumentadas so capa de la excepción prevista en el artículo 56.1 TCEE por parte del Estado miembro de acogida. Unas constituyen garantías procedimentales frente a la Administración cuando aplique medidas de este carácter (30); otras, de orden sustantivo, van dirigidas a homogeneizar, siquiera sea «sensu contrario», nociones tan abstractas como las de orden público, seguridad pública y salud pública, que siguen siendo definidas por las normas de propios Estados (31).

Por lo demás, el Tribunal de Justicia ha perfilado las nociones de «orden público» y «seguridad pública» en relación con la libertad de establecimiento, prestación de servicios y libre circulación de trabajadores (32) en los

unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, adoptará Directivas para la coordinación de las mencionadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas. No obstante, después de finalizar la segunda etapa, el Consejo, a propuesta de la Comisión y en cooperación con el Parlamento europeo, adoptará, por mayoría cualificada, Directivas para la coordinación de las disposiciones que, en cada Estado miembro, correspondan al ámbito reglamentario o administrativo».

(30) Concesión o denegación del título de estancia en plazo máximo de seis meses tras su solicitud, pudiendo el interesado permanecer durante dicho plazo en el Estado miembro; requisito de notificación al interesado del acto recaído a este respecto o del que decida su salida del territorio de dicho Estado (con plazo mínimo de treinta o quince días, según que el interesado tuviera ya o no título de estancia), motivación de las razones de orden público, seguridad pública o salud pública que motiven el acto; derecho para ejercitar los mismos recursos administrativos que los nacionales y, en determinados casos, derecho a una instancia previa ante autoridad administrativa distinta de la competente para decidir.

(31) Así, dichas razones no podrán basarse en circunstancias de naturaleza económica; fundamentación de las medidas en las circunstancias personales del interesado y exclusión de una motivación basada en los antecedentes penales del interesado; determinación de las enfermedades que justifican la denegación de la entrada en el territorio del Estado o la expedición del título de residencia (y cuya sobrevenida después de que dicho título hubiere sido expedido no justificará la no renovación de éste, ni la expulsión).

(32) Sentencias de 15-12-1974 (*Van Duyer/Home Office*) y 26-2-1975 (*Bonsignore/Oberstadtsdinektor der Stadt Köln*): la expulsión no puede producirse sólo para disuadir a otros extranjeros de la comisión de actos punibles; no puede fundarse en razones de prevención general; 28-10-1975, *Rutili-Ministre de l'interieur*: la existencia de una amenaza grave al orden

siguientes términos: interpretación estricta de la noción de orden público en relación con la libre circulación de las personas, cuya aplicación no debe exceder de las necesidades impuestas por el orden público y la seguridad pública, así como existencia de amenaza real y grave a los «intereses fundamentales de la sociedad», si bien la apreciación de este concepto queda reservada a la discrecionalidad de cada Estado miembro (33).

c) Por último, por la *cláusula general de salvaguardia* incluida en el artículo 226.1 TCEE, un Estado miembro puede solicitar autorización de la CEE para inaplicar, en situaciones excepcionales, aquellas previsiones del Derecho comunitario que le resulten gravemente perjudiciales. Esta cláusula suele ser recogida asimismo por cada una de las Directivas comunitarias, para su específico campo de aplicación.

Salvo las excepciones antes reseñadas, la aplicación del derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios no está limitada ni material ni —después de la expiración del período transitorio— temporalmente. No obstante, el ámbito concreto de la liberalización es todavía limitado, toda vez que las medidas necesarias para su aplicación, sobre todo en el campo de «las medidas destinadas a garantizar el ejercicio efectivo de la libertad de establecimiento y servicios», no han alcanzado hasta el momento un pleno ámbito de eficacia. Pasando revista a estas medidas, adoptadas generalmente mediante Directivas, podremos advertir el ámbito real de la libertad de establecimiento y circulación de profesionales en la CEE existente en la actualidad.

3. Referencia general a las Directivas reguladoras del acceso a las actividades y ejercicio de las profesiones tituladas

La CEE ha regulado el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios en un conjunto de actividades (34), entre ellas las de profesiones tituladas, que han sido objeto de las correspondientes Directivas.

público debe resolverse en cada caso y en función de la conducta personal del interesado y no por consideraciones generales; 8-4-1976 (*Royer*); 27-10-1977, *Regina/Boucheran*: la condena penal sólo puede invocarse si el supuesto que la determinó revela un comportamiento que constituya una amenaza al orden público suficientemente grave para afectar a un interés fundamental de la sociedad.

(33) Vid. FERNANDEZ DE LA GANDARA: *Op. cit.*, pág. 563. El Real Decreto 1099/1986, de 26 de mayo, sobre entrada, permanencia y trabajo en España de ciudadanos de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, aplica y transpone a nuestro Derecho dichas nociones y circunstancias.

(34) Así, en los sectores de la agricultura, silvicultura y pesca, actividades comerciales y de

Desde 1975 hasta la fecha han sido reguladas por Directivas específicas las siguientes profesiones: médicos y médicos especialistas, enfermeros de cuidados generales, odontólogos, veterinarios, matronas, arquitectos, farmacéuticos, y sólo en lo que respecta a la prestación de servicios, abogados (35). Las Directivas que regulan estas profesiones (estas Directivas continuarán vigentes incluso tras la aprobación de la anunciada Directiva sobre reconocimiento general de títulos, ahora en su trámite final en las Instituciones Comunitarias) respondían a una evidente necesidad. Si la libertad de establecimiento comprende el acceso a las diferentes actividades profesionales y a su ejercicio «en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales» (art. 52.2 TCEE), es evidente que la supresión de las restricciones existentes en un Estado miembro para el establecimiento en el mismo de los no nacionales, prevista por el artículo 52.1 TCEE, no era suficiente para posibilitar la movilidad de los profesionales en los diferentes Estados de la CEE. Si tenemos en cuenta que cada Estado suele reglamentar el acceso a una profesión y a su ejercicio, condicionándolo a la posesión de una cualificación profesional normalmente habilitada por la posesión de un título obtenido en el mismo conforme a una formación también reglamentada internamente, difícilmente un no nacional podría cumplir esas condiciones. Al ser éstas fijadas por el Estado para sus nacionales, precisamente por aplicación de la regla del trato nacional, estas reglas obligarían también a los no nacionales, impidiendo así, «de facto», la movilidad intracomunitaria de quienes habían obtenido su cualificación profesional conforme a la reglamentación de otro Estado miembro (36).

intermediarios, transportes, educación, de la profesión de peluquero, empresas de servicios y de suministros y, finalmente, de las profesiones tituladas.

(35) No analizaremos aquí, porque escapa de la noción de profesión titulada que venimos manejando, la Directiva 77/92/CEE, de 13 de diciembre de 1976, relativa a las medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios para las actividades de corredores de seguros; la Directiva 82/470/CEE, de 22 de junio de 1982, sobre actividades por cuenta propia de determinados auxiliares del transporte y de agentes de viaje, así como de los almacenistas, y la Directiva 82/489/CEE, de 19 de julio, sobre establecimiento y servicios de los peluqueros. Por lo demás, obviamos también la consideración de los expertos inmobiliarios (Directiva 67/43/CEE, de 12 de enero), que la Directiva no contempla como profesión titulada.

(36) Precisamente porque ese obstáculo no existe cuando un no nacional posee por superación de la formación correspondiente o por convalidación, el título reglamentado por el Derecho interno del Estado de que se trate, la O. M. de 30-7-1986 sobre expedición de títulos españoles a ciudadanos de Estados miembros de la CEE («BOE» del 6 de agosto) ha dejado sin efecto la limitación de ejercicio profesional por razón de la nacionalidad que pudieran incorporar los títulos españoles expedidos por el Ministerio de Educación y Ciencia a ciudadanos de los Estados miembros de la CEE.

Por tal motivo, el TCEE, además de la supresión de restricciones por razón de la nacionalidad (art. 52), previó la adopción de Directivas para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos (art. 57.1) (37) y para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso y ejercicio de las actividades no asalariadas (art. 57.2) (38). A la consecución de estos dos objetivos, íntimamente ligados, se dirigen precisamente las respectivas Directivas aprobadas por la CEE para cada una de las profesiones antes citadas.

En primer lugar, una Directiva de reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos y de adopción de medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y libre prestación de servicios (39). Conviene recordar, en todo caso, que el mutuo reconocimiento de diplomas y títulos no se refiere estrictamente al valor académico de

(37) En virtud del Acta Unica Europea, el artículo 57.1 del TCEE queda redactado como sigue: «A fin de facilitar el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, el Consejo, a propuesta de la Comisión, y *en cooperación con el Parlamento europeo*, adoptará por unanimidad durante la primera etapa, y por mayoría cualificada después, Directivas para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos».

(38) Tras el Acta Unica Europea, el texto de este apartado 2 del primitivo artículo 57 TCEE queda como sigue: «Con el mismo fin, el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, adoptará, antes de la expiración del período transitorio, Directivas para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso y ejercicio de las actividades no asalariadas. *Será necesaria la unanimidad para aquellas Directivas cuya ejecución en un Estado miembro, al menos, implique una modificación de los principios legales vigentes relativos al régimen de las profesiones en lo que se refiere a la formación y a las condiciones de acceso a las mismas de las personas físicas. En los demás casos, el Consejo decidirá por mayoría cualificada en cooperación con el Parlamento europeo*».

(39) La Directiva suele incluir tres apartados generales: a) relación de los diplomas y títulos de cada Estado miembro que permitirán el acceso a la profesión y que serán expedidos si se cumplen los requisitos de formación establecidos; b) régimen de derechos adquiridos para los profesionales existentes con anterioridad a la vigencia de la Directiva, aunque su formación no cumpla los anteriores requisitos; y c) previsiones para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y prestación de servicios (procedimiento de admisión en las organizaciones profesionales, pruebas documentales, fórmulas de juramento si fuera necesario, uso del título, etcétera).

Como fórmula que evite la rigidez jurídica que supone la integración en las Directivas de reconocimiento de títulos, de las diversas listas de los expedidos por los distintos Estados miembros, la CEE tiende a que, si las denominaciones de aquéllos cambian, sea suficiente con adjuntar al título de que se trate una certificación expedida por las autoridades nacionales de que los títulos son equivalentes a los recogidos en las Directivas. Cfr., por ejemplo, el proyecto de modificación de las Directivas 75/362/CEE, 77/452/CEE, 78/1026/CEE, 80/154/CEE, 75/363/CEE y 80/155/CEE, publicado por el «JOCE» de 30-12-1987.

los mismos, sino a la cualificación profesional para la que habilitan. Téngase en cuenta que el derecho de establecimiento es definido por el artículo 52 TCEE como «derecho al acceso a las actividades no asalariadas y a su ejercicio» y que es *a este fin* para lo que el artículo 57 TCEE prevé el mutuo reconocimiento de títulos mediante Directivas. Este reconocimiento no tiene, por tanto, el carácter de una equivalencia o convalidación académica, sino a efectos profesionales (40). Precisamente en torno a la eventual repercusión académica del reconocimiento mutuo de diplomas y títulos han residido algunas de las reservas planteadas por los Estados miembros durante la tramitación del proyecto de Directiva sobre un sistema general de reconocimiento de diplomas y títulos, aprobado por el Consejo CEE el pasado 22 de junio. Justamente porque esta Directiva devalúa el papel del factor de coordinación propio del sistema de las tradiciones Directivas sobre profesiones tituladas (coordinación de disposiciones, o sea, de condiciones mínimas y homogéneas de formación y correlativo reconocimiento de títulos), sustituyéndolo, prácticamente, por el del solo reconocimiento de los títulos.

En segundo lugar, y como decimos, una Directiva de coordinación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas internas. Constituye, en realidad, una normativa armonizadora u homogeneizadora de la formación que en cada Estado conduce a la obtención del título que habilita para ejercerla y que suele contemplar: los campos de conocimiento sobre los que debe versar la profesión y el plazo temporal para la adopción por los Estados miembros de las disposiciones internas para la puesta en práctica de la Directiva y su comunicación al Consejo CEE.

Todas las profesiones antes citadas, a excepción de la de arquitecto, han sido reguladas por la CEE por el sistema de sendas Directivas del tipo de las comentadas, que aprobadas en la misma fecha e incluyendo recíprocas remisiones cruzadas, condicionan el reconocimiento mutuo de títulos que establecen al cumplimiento de las condiciones de coordinación previstas. Casi simultáneamente, el Consejo de la CEE adoptó una Decisión por la que se creaba para la profesión correspondiente un Comité Consultivo para la formación, integrado por tres expertos de cada uno de los Estados miembros (un profesional en ejercicio, un profesor universitario de las respectivas enseñanzas y un funcionario del Estado).

(40) En este sentido, FERNANDEZ DE LA GANDARA: *Cit.*, pág. 572, y GOMEZ DE ENTERRIA: *Cit.*, pág. 425. La Sentencia del TJCEE, de 28 de abril de 1977, distingue entre el efecto académico y el efecto de habilitación profesional. (Asunto 71/76, *Thieffry/Conseil de l'Ordre des Avocats à la Cour de Paris*).

Fácilmente se advierte que en las profesiones contempladas por las Directivas comentadas concurren dos características: la homogeneidad natural de la formación existente para cada una de ellas en los distintos Estados miembros y el tratarse de profesiones con una importante incidencia social (lo que en algunos países se denominan «profesiones de interés público») y, por tanto, muy reglamentadas en los Estados miembros. Estas características se ajustaban muy estrechamente, como es obvio, a los criterios técnicos a que responden tales Directivas.

Ahora bien, una vez reguladas esas profesiones (las que exigían serlo con mayor minuciosidad) y en el contexto del impulso a los objetivos comunitarios propiciado actualmente por los Estados miembros y las propias instituciones de la CEE, ésta ha decidido aplicar para las restantes (hasta ese momento no reguladas por la CEE) un nuevo sistema de reconocimiento general de titulaciones en el que la confianza «ex post» entre los Estados miembros hará innecesario el mecanismo de coordinación previa de las respectivas formaciones existentes en cada uno de los Estados. Esta es la característica fundamental de la proyectada Directiva CEE que, declarando subsistentes las anteriores, implanta un sistema de reconocimiento general de títulos, y que será objeto de consideración en páginas posteriores.

II. REGIMEN DE LAS PROFESIONES OBJETO DE DIRECTIVAS ESPECIFICAS

1. Médicos y médicos especialistas

1.1. *Normativa aplicable*

El ejercicio de la profesión de médico y de médico especialista está regulado por dos Directivas: la de 16 de junio de 1975 («JOCE» de 30-6-75), de reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos y adopción de medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de la libre prestación de servicios (41), y la 75/363/CEE, de la misma fecha («JOCE» del 30-6-75), de coordinación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas sobre las actividades del médico. Ambas directivas fueron modificadas por la Directiva 82/76/CEE, de 26 de enero de 1982 («JOCE» de 15-2-82) (42).

Las Directivas se aplican a los profesionales, nacionales de los Estados miembros, que ejerzan actividades a título de no asalariado como también a los que conforme al Reglamento CEE 1612/68 del Consejo, de 15-10-1968, relativo a la libre circulación de trabajadores, ejerzan con este último carácter las actividades que en ellas se contemplan (43).

(41) Modificada por el Acta de Adhesión de 1979 y Directiva 81/1057/CEE, de 14 de diciembre de 1981 («JOCE» de 31-12-1981).

(42) Modifica los artículos 3, 5, 7, 11 y 16; incluye un nuevo artículo 15 bis y suprime el artículo 19 de la Directiva 75/363, añadiéndole un Anexo sobre la formación a tiempo completo y a tiempo parcial de los médicos especialistas. Por otra parte, el «JOCE» de 10-12-1987 publica un proyecto de Directiva por la que se modifican las 75/362/CEE y 75/363/CEE; que incluye, entre otras adaptaciones de puesta al día, correcciones terminológicas de los títulos expedidos por los Estados miembros. Por ejemplo, respecto de España, se recoge: «Título de licenciado en Medicina y Cirugía expedido por el Ministerio de Educación y Ciencia o por el rector de una Universidad».

Por Decisión del Consejo 75/364/CEE, de 16 de junio («JOCE» de 30-6-75), se crea el Comité Consultivo para la formación de los médicos; por Decisión 75/365/CEE, de la misma fecha y «JOCE», modificada por Decisión 80/157/CEE, de 21 de enero de 1980 («JOCE» de 12-2-80), se crea el Comité de Altos Funcionarios de la Salud Pública.

(43) Cfr. el artículo 24 de la Directiva 75/362/CEE y artículo 6 de la Directiva 75/363/CEE.

1.2. *Médicos*

a) *Reconocimiento mutuo de títulos*

La Directiva 75/362/CEE impone el reconocimiento por cada Estado miembro de los diplomas, certificados y otros títulos expedidos a los nacionales de los Estados miembros por los otros Estados miembros conforme al artículo 1.º de la Directiva 75/363 —que establece los requisitos de la formación—, dándoles, para el acceso a las actividades no asalariadas del médico y a su ejercicio, el mismo efecto sobre su territorio que a los diplomas y títulos que el mismo expida. Ello no excluye que los Estados miembros puedan conceder, según su propia regulación, el acceso a la profesión médica en su territorio a quienes posean un título no obtenido en un Estado miembro (44). El artículo 3.º de la Directiva enumera los diplomas, certificados y títulos que en cada Estado dan acceso a la profesión, y para los que se establece el mutuo reconocimiento. Tras la adhesión de España a la CEE, el precepto incluye la mención «Título de licenciado en Medicina y Cirugía: expedido por el Ministerio de Educación y Ciencia» (45).

b) *Coordinación de disposiciones: homogeneización de la formación*

La Directiva 75/863/CEE dispone (art. 1.º) que los Estados miembros subordinarán el acceso a las actividades del médico y a su ejercicio, a la posesión de uno de los diplomas y títulos ya citados, acreditativos de una formación que cumpla estos requisitos: previa posesión de un título o diploma que permita el acceso a la Universidad; seis años de estudio o cinco mil quinientas horas de enseñanza teórica y práctica en una Universidad o bajo supervisión de una Universidad; y adquisición durante el conjunto de los estudios de un conocimiento adecuado sobre los campos científicos correspondientes (46).

(44) Cfr. el artículo 1.5 de la Directiva 75/363/CEE.

(45) Cfr. «BOE» de 1-1-1986, pág. 82.

(46) Ciencias sobre las que se funda la Medicina y métodos científicos, comprendidos los principios de la medida de las funciones biológicas, de la apreciación de los hechos establecidos científicamente y del análisis de los datos; estructura, funciones y comportamiento del ser humano, sano o enfermo, y relaciones entre la salud del hombre y su entorno físico y social; disciplinas y prácticas clínicas que proporcionen una visión coherente de las enfermedades mentales y físicas y de la Medicina bajo sus aspectos preventivo, diagnóstico y terapéutico, así como de la reproducción humana; experiencia clínica adecuada bajo supervisión apropiada en hospitales.

1.3. *Médicos especialistas*

a) *Reconocimiento de títulos*

La Directiva 75/362/CEE distingue entre el reconocimiento mutuo de los títulos de médico especialista comunes a todos los Estados miembros (arts. 4.º y 5.º) y el de los comunes sólo a dos o más Estados miembros (artículos 6.º, 7.º y 8.º). Para el primer supuesto, la Directiva impone el mutuo reconocimiento de los títulos de médico especialista expedidos por los diferentes Estados miembros (siempre que respondan a la formación cuyas condiciones establece la complementaria Directiva 75/363/CEE, de coordinación). En su artículo 5.º, la Directiva enumera dichos títulos y las autoridades que los expiden (47), así como, por campos (48), las denominaciones que en cada país tienen las correspondientes especialidades. Tras la adhesión de España a la CEE, se ha añadido a su apartado 2 la mención: «En España, título de especialista expedido por el Ministerio de Educación y Ciencia» (49), y a su apartado 3, y en el campo de que se trate, las menciones en español de las diferentes especialidades (50).

En el caso de los títulos de médico especialista propios de sólo dos o más Estados miembros, la Directiva 75/362/CEE impone el mutuo reconocimiento (limitado, claro está, a los Estados que los tengan establecidos, siempre que los mismos respondan a los requisitos de formación previstos en los artículos 2.º, 3.º, 5.º y 8.º de la Directiva 75/363/CEE) de los distintos títulos que, por campos, enumera su artículo 7.º (51). Tras la adhesión de

(47) El «JOCE» de 30-12-1987 publica un proyecto de Directiva por la que se ponen al día las Directivas 75/362/CEE y 75/363/CEE, en lo que se refiere a las denominaciones de los títulos y autoridades de los Estados miembros que las expidan.

(48) Los campos son: Anestesia-Reanimación, Cirugía General, Neurocirugía, Ginecología Obstetricia, Medicina Interna, Oftalmología, Otorrinolaringología, Pediatría, Medicina de las vías respiratorias, Urología, Ortopedia. Cfr. Acta de Adhesión de España, «BOE» de 1-1-86, pág. 82.

(49) Cfr. Acta de Adhesión de España, «BOE» de 1-1-86, pág. 82. El proyecto de Directiva citado en la nota anterior incluye: «Título de especialista expedido por el Ministerio de Educación y Ciencia o el rector de una Universidad».

(50) Anestesiología y Reanimación, Cirugía General, Neurocirugía, Obstetricia y Ginecología, Medicina Interna, Oftalmología, Otorrinolaringología, Pediatría y sus áreas específicas, Neumología, Traumatología y Cirugía Ortopédica.

(51) Biología Clínica, Hematología Biológica, Microbiología-Bacteriología, Anatomía Patológica, Química Biológica, Inmunología, Cirugía Plástica, Cirugía Torácica, Cirugía Pediátrica, Cirugía Vasculard, Cardiología, Gastroenterología, Reumatología, Hematología General, Endocrinología, Fisioterapia, Estomatología, Neurología, Psiquiatría, Neuropsiquiatría, Dermatología-Venereología, Dermatología, Venereología, Radiología, Radiodiagnóstico-Radioterapia, Psiquiatría Infantil, Geriatría, Enfermedades Renales, Enfermedades Contagiosas, Medicina

España a la CEE, se ha añadido el apartado 2 de este artículo 7.º, precedidas de la voz «España» y en los campos correspondientes, las menciones en español de las diferentes especialidades (52).

b) *Coordinación de disposiciones: homogeneización de la formación*

La Directiva 75/363/CEE establece como requisitos mínimos de la formación: a) previa posesión del título de médico; b) enseñanza teórica y práctica bajo supervisión de autoridad u organismo competente, en un centro universitario, en un centro hospitalario de carácter universitario, o, en su caso, en un centro de salud acreditado a estos efectos por las autoridades u organismos competentes. La formación, que incluirá una participación personal del especialista en formación en la actividad y responsabilidad de los correspondientes servicios (53), debe cubrir la duración mínima que la Directiva establece para cada especialidad (oscila entre tres y cinco años) (54) y desarrollarse conforme al régimen de dedicación, plena o, en su caso, a tiempo parcial, previsto en su Anexo (añadido a la Directiva 75/363/CEE por la 82/76/CEE, de 26 de enero de 1982, «JOCE» de 15-2-82) (55).

En su primitiva versión, la Directiva 75/363/CEE estableció (art. 3.º) el principio de formación a tiempo completo, aunque, no obstante, como

Tropical, Medicina Comunitaria, Farmacología, Medicina Ocupacional, Alergología, Cirugía Gastroenterológica.

El proyecto de modificación de las Directivas 75/362/CEE y 75/363/CEE, publicado en el «JOCE» de 30-12-1987, entre otros incisos, suprime de este apartado la especialidad de Anatomía Patológica que se incorporará al grupo de especialidades del artículo 5.º, reordena la especialidad de Medicina Ocupacional por Medicina del Trabajo, y añade, como nuevas, las especialidades de Medicina Nuclear y Cirugía Maxilofacial.

(52) Análisis Clínicos, Hematología y Hemoterapia, Microbiología y Parasitología, Anatomía Patológica, Bioquímica Clínica, Inmunología, Cirugía Plástica Reparadora, Cirugía Torácica, Cirugía Pediátrica, Angiología y Cirugía Vasculard, Cardiología, Aparato Digestivo, Reumatología, Hematología y Hemoterapia, Endocrinología y Nutrición, Rehabilitación, Estomatología, Hemología, Psiquiatría, Dermatología Médico-quirúrgica y Venerología, Electrorradiología, Radiodiagnóstico, Oncología Radioterápica, Geriatria, Nefrología, Farmacología Clínica, Alergología, Cirugía del Aparato Digestivo.

(53) Cfr. los artículos 2.º y 4.º de la Directiva 75/363/CEE.

(54) Cfr. los artículos 4.º y 5.º de la Directiva 75/363/CEE.

(55) En el Anexo se establecen las condiciones de la formación del médico especialista a tiempo pleno y tiempo parcial. La primera exige: formación en puestos específicos reconocidos por las autoridades, participación en la totalidad de las actividades del servicio en que se efectúa la formación, dedicando el candidato a esta formación teórica y práctica toda su actividad profesional durante la semana de trabajo a lo largo de todo el año y, en consecuencia, siendo remuneradas. La formación a tiempo parcial sigue los mismos criterios, salvo la dedicación —a lo largo del período total de formación— en la mitad de la jornada citada.

excepción revisable por el Consejo al cabo de cuatro años, admitía la posibilidad de que los Estados miembros autorizaran la formación a tiempo parcial por circunstancias justificadas. La Directiva 82/76/CEE, que efectuó dicha revisión, modificó dicho artículo 3.º (las «circunstancias justificadas» han de ser ya «individuales»), previendo una nueva revisión del mismo antes del 25 de enero de 1989. En cualquier caso, la formación a tiempo parcial debe tener duración y nivel equivalente a la formación a tiempo pleno, siendo incompatible con el ejercicio de una actividad profesional remunerada a título privado.

1.4. *Medidas complementarias*

Las Directivas incluyen, asimismo, una serie de disposiciones destinadas a evitar que determinadas medidas del Derecho interno, que, en sí mismas, no son discriminatorias, pudieran impedir o dificultar en la práctica el efectivo ejercicio del derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios.

a) *Procedimiento de admisión al ejercicio de la profesión*

No debe extenderse más allá de tres meses desde la presentación del «dossier» completo del interesado, sin perjuicio de una posible suspensión del transcurso del plazo por la interposición de un recurso o por la solicitud de informes sobre hechos que pudieran haber determinado medidas penales o disciplinarias en el país de origen por actos conexos al ejercicio profesional (56). El Estado miembro de acogida puede, en caso de duda justificada, exigir de las autoridades competentes de otro Estado miembro una confirmación de la autenticidad de los diplomas, certificados y otros títulos exigidos en el mismo, así como del hecho de que el beneficiario ha cumplido todas las condiciones de formación previstas por la correspondiente Directiva (57). Asimismo, para el supuesto de que un Estado miembro exigiera a sus nacionales, como condición de acceso a la profesión, la prestación de juramento o declaración solemne y la fórmula no pudiera ser utilizada por los nacionales de otros Estados miembros, aquél deberá proporcionar a los interesados una fórmula apropiada equivalente (58). Si el Estado miembro de acogida exigiera de sus súbditos una prueba de moralidad y honorabili-

(56) Art. 15 de la Directiva 75/362/CEE.

(57) Art. 22 de la misma.

(58) Art. 19 de la misma.

dad para el primer acceso a las actividades profesionales, aceptará como prueba suficiente para los nacionales de los otros Estado miembros, certificado expedido por autoridad competente del Estado miembro de origen o procedencia, de que han sido cumplidas las condiciones de moralidad u honorabilidad exigidas allí para el acceso a tales actividades (59). Idéntica solución se prevé para el caso de que el Estado de acogida exigiera la presentación de un certificado de salud para acceder al ejercicio profesional (60). La Directiva prevé asimismo determinadas acciones de los Estados miembros para el supuesto de actuaciones del interesado susceptibles de sanción disciplinaria o penal por razón de las actividades profesionales que pudieran condicionar el acceso a la profesión y a su ejercicio (61). Si el Estado de origen o procedencia no exigiera tales pruebas, el Estado de acogida puede exigir entonces de los interesados un extracto del Registro Judicial o documento equivalente expedido por autoridad competente de aquel Estado (62). Todos estos documentos tienen una validez de tres meses desde su expedición (63). El Estado de acogida debe adoptar medidas que permitan al beneficiario conocer su legislación y, en su caso, la deontología profesional vigente en el mismo, creando servicios a tal efecto, así como adquirir en su interés, y en el de sus clientes, los conocimientos lingüísticos necesarios para ejercer su actividad profesional en dicho Estado (64).

b) *Acceso a las organizaciones profesionales*

Si el Estado miembro de acogida exige a sus nacionales, para el acceso a la profesión, una autorización, inscripción o afiliación a una asociación u organismo profesional, dicha exigencia se aplicará a los nacionales de los otros Estados miembros. La exigencia no es aplicable en el caso de «prestación de servicios», pero el Estado de acogida puede entonces exigir una declaración previa sobre dicha prestación de servicios cuando ésta entrañe una estancia temporal en su territorio. En caso de urgencia, esta declaración será hecha en el menor plazo posible tras la prestación de los servicios. En todo caso, el prestador del servicio queda sometido a las mismas obligaciones que los nacionales del Estado de acogida, particularmente en lo que se refiere a las normas disciplinarias y administrativas de carácter

(59) Art. 11.1 de la misma.

(60) Art. 13 de la misma.

(61) Art. 12 de la misma.

(62) Art. 11.2 de la misma.

(63) Art. 14 de la misma.

(64) Art. 20 de la misma.

profesional. El Estado de acogida puede exigir del beneficiario los documentos relativos a la citada declaración, certificado de que ejerce legalmente su actividad en el Estado miembro donde estuviera establecido, así como certificado de posesión del título o diploma exigidos por la Directiva para la prestación de servicios (estos documentos no tienen validez tras los doce meses de su expedición) (65). En el caso de prestación de servicios con desplazamiento del beneficiario, éste queda dispensado de la exigencia de inscripción en el organismo público de seguridad social que pudiera tener establecida el Estado miembro de acogida (66).

c) *Uso del título*

La Directiva posibilita que los beneficiarios puedan utilizar en el Estado de acogida su título originario expedido por el Estado miembro de origen o procedencia (y eventualmente un extracto del mismo expedido por un Estado miembro en su lengua oficial). En tales documentos debe constar, como mínimo, el nombre del ciudadano y la institución que haya expedido el título oficial, pero en el caso de que pueda ser confundido con un título que en el Estado de acogida exige una formación complementaria, no adquirida por el interesado, aquél puede establecer una fórmula no equívoca para el uso de su título de origen (67). No obstante, si el uso del título está reglamentado en el país de acogida, los beneficiarios que cumplan las condiciones de formación previstas en la Directiva de coordinación pueden usar la denominación profesional que en el Estado de acogida corresponda a las citadas condiciones de formación (68).

1.5. *Derechos adquiridos*

La Directiva 75/362/CEE reconoce los títulos de médico expedidos antes de la entrada en vigor de la paralela Directiva 75/363/CEE, aunque la formación acreditada por los mismos no se ajustara a los requisitos formativos exigidos por ésta, siempre que los interesados acompañasen un certificado acreditativo de su dedicación lícita y efectiva a dicha actividad durante, al menos, tres años consecutivos durante los cinco anteriores a la expedición del correspondiente certificado. Idéntica solución prevé para el título de

(65) Art. 16 de la Directiva 75/362/CEE.

(66) Art. 67 de la misma.

(67) Art. 10 de la misma.

(68) Art. 18 de la misma.

médico especialista, aunque en este caso la exigencia del certificado es potestativa para el Estado de acogida (el certificado se refiere al ejercicio de la actividad, en principio, durante un tiempo equivalente al doble de la diferencia entre la duración de su formación y la establecida en la Directiva). Además, si los títulos de especialista no responden a las denominaciones incluidas en la Directiva, los Estados miembros deben aceptarlos acompañados de un certificado de equivalencia expedido por organismos competentes. La posterior Directiva 81/1057/CEE, de 14 de diciembre de 1981 («JOCE» de 31-12-81) (69), extendió este reconocimiento de derechos adquiridos a los títulos acreditativos de una formación que no responda a las exigencias mínimas previstas por la correspondiente Directiva reguladora, siempre que la formación se hubiera iniciado antes de la puesta en vigor de la misma y terminado después de esta última fecha.

1.6. *Los Comités Consultivos*

Existen dos Comités Consultivos, uno para la formación de médicos, creado por Decisión del Consejo 75/364/CEE, de 16 de junio de 1975 («JOCE» de 30-6-75), y otro de Altos Funcionarios de la Salud Pública, creado por Decisión 75/365/CEE, de la misma fecha y «JOCE» (70).

El primer Comité está compuesto por tres representantes y sus suplentes por cada Estado miembro (un profesional médico en ejercicio, uno de la Facultad de Medicina de las Universidades y un tercero de las autoridades competentes del Estado miembro, designados por éste a propuesta de las instituciones representadas, por un plazo de tres años). Tiene por función contribuir a la garantía de una formación de calidad en los médicos y médicos especialistas, procurar una concepción común sobre los contenidos y métodos formativos y velar por la adaptación de la formación al progreso de la ciencia médica. A tal fin, puede dirigir a la Comisión CEE y a los Estados miembros propuestas, recomendaciones y sugerencias para la reforma de las Directivas, así como evacuar las consultas que sobre tales aspectos le someta la Comisión.

(69) Esta Directiva completa lo establecido respecto a derechos adquiridos por las Directivas 75/362/CEE, 77/452/CEE y 78/1026/CEE.

(70) Las funciones de este último han sido ampliadas por posteriores decisiones del Consejo: Decisiones 77/455/CEE, de 27 de junio de 1977 («JOCE» de 15-7-77); 78/689/CEE, de 25 de julio de 1978 («JOCE» de 24-8-78), y 80/157/CEE, de 21 de enero de 1980 («JOCE» de 11-2-1980).

El Comité de Altos Funcionarios de la Salud Pública, que extiende su competencia, además de a la profesión médica, a la de enfermería, odontólogos y matronas, complementa las funciones del anterior. Integrado por un titular y suplente por cada Estado miembro, designado por éste, tiene por misión analizar los problemas derivados de la aplicación de las correspondientes Directivas, reunir información sobre las condiciones de prestación de las respectivas actividades en los Estados miembros, formular dictámenes y orientar los trabajos de la Comisión para la eventual reforma de las Directivas, así como emitir dictámenes en el caso de que un Estado miembro tuviera dificultades para la aplicación de las mismas.

1.7. *Incidencia en España*

En lo que respecta al reconocimiento mutuo de títulos y coordinación de disposiciones, la formación universitaria española conducente a la profesión de médico se ajustaba, ya en el momento de la adhesión de España a la CEE, a las previsiones comunitarias, por lo que no fue preciso que nuestras disposiciones internas efectuaran ajuste alguno para que los títulos expedidos por España pudieran ser reconocidos comunitariamente.

En lo que se refiere a los médicos especialistas, el vigente Real Decreto 127/1984, de 11 de enero, que regula la formación médica especializada, aunque ya preveía para el sistema MIR (médicos internos residentes) el requisito comunitario de formación en puestos de trabajo específicos reconocidos por las autoridades competentes y remunerados, admitía, sin embargo, alguna excepción a tal regla (en su artículo 5.º6 y la Disposición Transitoria Cuarta), que necesitaría el oportuno ajuste, toda vez que, como vimos, el régimen de formación a tiempo parcial no podía en la CEE tener carácter indeterminado (71). Por otra parte, en lo que respecta a la duración de los períodos formativos, aunque el citado Real Decreto elevó en un año la de las especialidades de Farmacología Clínica y de Medicina Interna, ajustándolas al mínimo comunitario, no cumplían, sin embargo, a la fecha de la adhesión española, con los mínimos establecidos en la CEE las especialidades de Estomatología (dos años frente los tres exigidos), Análisis Clínicos y Biología Clínica (la duración requerida es de cuatro años). El ajuste a estas condiciones era obligado para que a los futuros especialistas, que no estuvieran amparados a la fecha de la adhesión española por el respeto de los

(71) Al parecer, en la posible revisión futura del Real Decreto 127/1984, se contempla la prohibición expresa de que la formación médica especializada pueda realizarse a tiempo parcial.

derechos adquiridos, pudieran serles reconocidos sus títulos en los demás Estados miembros (72).

Al margen de las anteriores previsiones sustantivas, la Administración española debía adoptar las disposiciones internas o las medidas administrativas oportunas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo de la libertad de establecimiento y de prestación de servicios (procedimiento para el acceso a las actividades, verificación de los títulos y certificados y de su ajuste a las previsiones de las Directivas, servicios de información y mecanismos que faciliten el cumplimiento por los nacionales de los otros Estados miembros de la normativa española correspondiente, incorporación a los colegios profesionales, etc.). Hasta el momento presente, el Gobierno español no ha dictado aún disposiciones de transposición a nuestro Ordenamiento de las correspondientes Directivas en sus aspectos sustantivos y procedimentales (se hallan, al parecer, en trámite de ultimación). Sin embargo, la eventual tardanza de nuestra Administración en la determinación de estos mecanismos, creemos no podría impedir el ejercicio de la libertad de establecimiento y de prestación de servicios por los nacionales de los otros Estados miembros. Por ello, tras la adhesión española a la CEE, si éstos solicitan el acceso a la profesión en España, y la correspondiente colegiación, acreditando su título, nacionalidad y condición profesional, tendrían derecho a que les fuera otorgada (dentro de las previsiones temporales a que después aludiremos). En todo caso, hay que hacer notar que, aun a falta de la transposición de las Directivas, la verificación en España de los títulos y certificados expedidos por los demás Estados miembros, así como la certificación de la autenticidad de los que España expida a efectos de que sus poseedores puedan establecerse o prestar servicios en los restantes países de la CEE, vienen siendo ya realizadas por la Administración española (73).

Recíprocamente, los españoles pueden trasladarse a los restantes países comunitarios (de acuerdo, también, con los plazos temporales a que luego aludiremos), cumpliendo los citados trámites ante la Administración del Estado miembro de que se trate. La Comisión de la CEE dispone de los correspondientes repertorios informativos acerca de las autoridades com-

(72) La adecuación de la duración de las especialidades de Análisis Clínicos y de Bioquímica Clínica ha tenido lugar a través de la Orden Ministerial reguladora de la última convocatoria para el acceso a la formación médica especializada. Por lo que se refiere a la especialidad de Estomatología, la Administración española contempla, al parecer, que a partir del próximo curso la formación se produzca en un período de tres años.

(73) Ministerio de Educación y Ciencia, Subdirección General de Títulos y Homologaciones.

petentes de los Estados miembros que verifican las titulaciones exigidas así como el cumplimiento de los demás requisitos establecidos por las Directivas, y que deben ser comunicados a la Administración española a fin de que nuestros nacionales puedan estar debidamente informados.

La libre circulación, establecimiento y prestación de servicios de las actividades médicas entre España y los demás Estados miembros de la CEE queda, no obstante, condicionada por la aplicación de algunas excepciones temporales previstas en el Acta de adhesión española. Cuando se trate de desplazamiento para establecerse y ejercer la profesión por cuenta propia o de prestación de servicios como profesional no asalariado, estas libertades son aplicables desde el 1 de enero de 1986, fecha de la adhesión. Sin embargo, en el caso de ejercicio de la profesión por cuenta ajena, la plena libertad de circulación sólo tendrá lugar a partir del 1 de enero de 1993. El Acta de adhesión española a la CEE prevé, en sus artículos 56 y siguientes, determinadas excepciones temporales, según las cuales los artículos 1.º a 6.º del Reglamento CEE 1612/68, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de trabajadores dentro de la CEE, sólo serán aplicables en España respecto de los nacionales de los demás Estados miembros, y en éstos respecto de los nacionales españoles, a partir del 1 de enero de 1993 (1996 en el caso de Luxemburgo) (74). Hasta esa fecha, España y los demás Estados miembros pueden mantener en vigor sus disposiciones internas o los acuerdos bilaterales que sometan a previa autorización la inmigración con miras a ejercer un trabajo por cuenta ajena y/o el acceso a un empleo por cuenta ajena (75). No obstante, en los artículos 55 a 60 del Acta se contempla el respeto de los derechos adquiridos de los ya establecidos: España y los restantes países comunitarios se comprometen a no aplicar a los nacionales de los demás Estados miembros que trabajen regularmente en su territorio, así como a los miembros de su familia, cualquier medida de carácter restrictivo relativa a la estancia y empleo de extranjeros, que adopten tras la fecha de la adhesión española. Por otra parte, entiendo que las Directivas examinadas en este capítulo se aplicarán ya, como norma sustantiva, en lo que se refiere al reconocimiento de los títulos incluso para el supuesto de trabajo asalariado, con independencia de que el acceso al mismo quede sometido, hasta el 1 de enero de 1993, al régimen interno (español o de los demás Estados miembros, respectivamente) que regule el trabajo de los extranjeros (76).

(74) Cfr. el artículo 56.1, párrafos primero y tercero del Acta de Adhesión.

(75) Cfr. el artículo 56.1, párrafo segundo del Acta.

(76) Cabría interpretar que la citada vigencia temporal del régimen de autorización prevista en el Acta de Adhesión se refiere a la autorización de la inmigración y no a la estricta autoriza-

1.8. *La Directiva relativa a una formación específica en Medicina General*

La Directiva del Consejo 86/457/CEE, de 15 de septiembre, de 1986 («JOCE» de 19-9-1986), relativa a una formación específica en Medicina General, culmina la regulación de la CEE sobre las actividades profesionales del médico. La Directiva justifica, en su Preámbulo, la exigencia de una formación específica para el médico generalista por la necesidad de subsanar la separación que actualmente se produce en los sistemas de los Estados miembros, entre la investigación y la enseñanza médica, de una parte, y la práctica de la Medicina General, de otra, refrendando así, la formación complementaria en Medicina General en el postgrado que ya se exige o a la que se tiende en los Estados miembros (77).

Sin detenernos en el indudable alcance que tiene esta Directiva para la hasta ahora tradicional configuración de la profesión de médico, reseñamos sus aspectos más relevantes.

Para el logro de sus objetivos, la Directiva prevé dos fases: 1.^a) La implantación, con carácter inmediato, en los Estados miembros de un sistema de formación específica en Medicina General, cuyos diplomas y títulos acreditativos deberán comenzar a expedirse a lo más tardar el 1 de enero de 1990 (78). 2.^a) La exigencia de que, a partir del 1 de enero de 1995, los Estados miembros condicionen, sin perjuicio de los derechos adquiridos (79), el ejercicio de actividades de médico dentro del régimen nacional de Seguridad Social, a la posesión de un diploma, certificado o título acreditativo de la citada formación.

Dicha formación, con carácter general, debe responder a estos requisitos: 1) previa posesión por el interesado de seis años de estudios en Medi-

ción o permiso de trabajo. Pero contextualizados los párrafos tercero y primero del artículo 57 del Acta, la interpretación que sostenemos parece la acorde con la norma.

(77) La existencia en algunos países de la especialidad de «Medicina Comunitaria» (en el Reino Unido y en la República de Irlanda); la exigencia en otros de períodos de prácticas (dos años en Alemania), de formación complementaria (un año en Holanda, tres en Dinamarca) o de experiencia profesional (dos años en Irlanda, tres en el Reino Unido) había planteado problemas en la libre circulación de los médicos, que dieron lugar a la Sentencia del TJCEE 246/80, de 6 de octubre de 1981, *Broeckmeulen v. Huisarts Registratie Commissie*. Véase la evolución de los trabajos para la aprobación de esta Directiva en J. M. MATEU ISTURIZ: «Evolución de las ideas en relación con la configuración de la Medicina General como especialidad en el ámbito de la CEE», *Rev. San. Hig. Púb.*, 59, 1985, págs. 677-687.

(78) Como la Directiva exige dos años de formación, ésta deberá comenzar a impartirse en los Estados miembros, lo más tarde el 1 de enero de 1988.

(79) El artículo 7.º de la Directiva garantiza idénticos derechos que a los poseedores de la correspondiente formación, a los médicos ejercientes a la fecha de 31 de diciembre de 1994.

cina en el marco de lo dispuesto por la Directiva 75/363/CEE; 2) dos años de formación específica a tiempo completo de carácter eminentemente práctico; 3) esta formación tendrá lugar, al menos, durante seis meses en un servicio hospitalario reconocido y por otros seis meses en un consultorio de Medicina General reconocido; 4) incluirá la participación personal del candidato en la actividad profesional y en las responsabilidades de las personas con quien trabaje.

La Directiva, no obstante, prevé excepciones en lo que se refiere a la duración de la formación práctica (art. 2.º, 2), y la equivalencia con dicha formación de la ya establecida en su caso por los Estados miembros a través de la experiencia en consulta propia bajo la vigilancia de un director de prácticas reconocido, en determinadas condiciones (art. 3.º) o de la formación complementaria acreditada con otro título (art. 6.º).

Por lo demás, la Directiva repite en este campo las previsiones sobre reconocimiento mutuo de titulaciones, designación de las autoridades que las expidan, uso del título, etc., usuales en este tipo de Directivas y que ya hemos considerado anteriormente (80).

2. Enfermeros de cuidados generales

2.1. Normativa y ámbito de aplicación

La normativa comunitaria está constituida por la Directiva 77/452/CEE, de 27 de junio de 1977 («JOCE» de 15-7-77), sobre reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos de enfermero responsable de cuidados generales y medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y libre prestación de servicios; y la Directiva 77/453/CEE, de la misma fecha («JOCE» de 15-7-77), de coordinación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas sobre las actividades del enfermero responsable de cuidados generales (81). La Directiva 77/

(80) La Administración española ha comunicado a este respecto a la CEE que la formación española correspondiente a esta especialidad de Medicina General es la regulada en nuestro país como Medicina Familiar y Comunitaria (Real Decreto 3303/1978, de 29 de diciembre, y Real Decreto 638/1981, de 6 de marzo), siendo, al parecer, una previsión actualmente en estudio por la Administración la regulación definitiva de dicha especialidad en el contexto de una futura revisión del vigente Real Decreto 127/1984 sobre Especialidades Médicas.

(81) El «JOCE» de 30-12-1987 publica un proyecto de Directiva que modifica, entre otras, la Directiva 77/452/CEE, en lo que se refiere a las denominaciones de los respectivos títulos expedidos por los Estados miembros. En concreto, en lo que respecta a España, la modificación incluye: «título de diplomado en Enfermería expedido por el Ministerio de Educación y Ciencia o por el rector de una Universidad».

452/CEE fue completada por la 21/1057/CEE, de 14 de diciembre de 1981 («JOCE» de 31-12-81), en lo que respecta a los derechos adquiridos.

Siguiendo una técnica normal de las Directivas, éstas se aplican al campo de las actividades ejercitan en los Estados miembros bajo las denominaciones profesionales correspondientes, que son enumeradas en el artículo 1.º de la Directiva 77/452/CEE («infirmier/ière»; «Registered Nurse», etc.). Por previsión del Acta de Adhesión de España, a este apartado 2 del artículo 1.º se ha añadido la mención en español de «enfermero/a diplomado» (82).

Las Directivas (art. 18 de la 77/452/CEE y art. 3.º de la 77/453/CEE) se aplican, además de a las actividades no asalariadas, a los nacionales de los Estados miembros que, conforme al Reglamento del Consejo número 1612/68, de 15 de octubre, relativo a la libre circulación de trabajadores en el interior de la Comunidad, ejerzan a título de asalariado las actividades previstas en el artículo 1.º de la Directiva 77/452/CEE.

La estructura y previsiones de estas dos Directivas son, «mutatis mutandis», muy parecidas a las antes analizadas para los médicos. Por ello, nos referiremos sólo a sus aspectos más relevantes.

2.2. *Reconocimiento mutuo de títulos*

La Directiva 77/452/CEE impone a cada Estado miembro, a los efectos de las actividades profesionales reguladas, el mutuo reconocimiento de las respectivas titulaciones que él expida conforme al artículo 1.º de la Directiva 77/453/CEE (Directiva de coordinación que en este precepto establece las condiciones de la formación acreditada). La Directiva enumera en su artículo 3.º dichas titulaciones, dándoles, en lo que concierne al acceso a las actividades no asalariadas (y, por lo ya expuesto, también a las asalariadas) de enfermero responsable de cuidados generales y a su ejercicio, los mismos efectos sobre su territorio que a las titulaciones que el Estado miembro expida.

Tras la adhesión de España a la CEE, y según el Acta de Adhesión, se ha incluido en dicho artículo 3.º la mención en español: «Título de diplomado

La CEE estudia, por otra parte, una reordenación sistemática de estas dos Directivas y una previsión sobre la oportuna ponderación, en la formación de los enfermeros, de la enseñanza teórica, técnica y clínica.

(82) Cfr. «BOE» del 1-1-86, pág. 83.

universitario en Enfermería, expedido por el Ministerio de Educación y Ciencia» (83).

2.3. *Coordinación de disposiciones: homogeneización de la formación*

La Directiva 77/453/CEE impone (art. 1.º) a los Estados miembros la obligación de subordinar la expedición de las titulaciones respectivas previstas en el artículo 3.º de la Directiva 77/452/CEE, a una formación cuyos objetivos se definen en su apartado 1 y que debe responder a los siguientes requisitos enumerados en sus apartados 2 a 5: 1.º Formación escolar general previa de diez años, acreditada por un título oficial o por la certificación de superación de un examen de admisión, de nivel equivalente, en las escuelas profesionales de Enfermería. 2.º Formación específicamente profesional, a tiempo completo, en las materias que la Directiva establece como de necesaria inclusión en el plan de estudios, durante tres años de estudios o cuatro mil seiscientos horas de enseñanza teórica y práctica (84). La formación a tiempo completo puede ser dispensada mediante sistemas de tiempo parcial autorizados por las autoridades competentes, siempre que la duración y el nivel de la formación a tiempo parcial no sea inferior a la de tiempo completo (art. 2 de la Directiva 77/453/CEE) (85). 3.º Superación de exámenes que garanticen la adquisición por el interesado de los conocimientos correspondientes (86).

2.4. *Medidas complementarias*

Las medidas previstas en este caso por la Directiva 77/452/CEE son paralelas a las anteriormente examinadas en el caso de los médicos (87).

(83) Cfr. «BOE» del 1-1-86, pág. 63. Cfr., además, la anterior nota (81).

(84) Cfr. artículos 1.º2 y 5.º de la Directiva.

(85) La Directiva, como decimos, contempla en su Anexo 22 materias teóricas y técnicas (distribuidas en tres grupos: cuidados específicos del campo de la Enfermería, Ciencias Fundamentales y Ciencias Sociales) y siete materias clínicas que deberán cursarse en sucesivos *stages*, según dispone su artículo 1.º3.3.

(86) Ciencias básicas de cuidados generales (funciones fisiológicas del organismo, comportamiento del ser humano sano y enfermo, relaciones entre la salud y el medio físico y social); principios generales de la salud, naturaleza y ética de la profesión, experiencia clínica adecuada, capacidad para participar en la formación del personal sanitario, experiencia de colaboración con otros profesionales del sector sanitario.

(87) Cfr. los artículos 5.º-8.º y 10-16.

2.5. *Derechos adquiridos*

Según dispone el artículo 4.º de la Directiva 77/452/CEE y el 1.º de la 81/1057/CEE, se reconocen los diplomas y otros títulos de enfermero que no respondieran a la formación establecida en la Directiva 77/453/CEE, expedidos antes de la puesta en aplicación de la misma, cuando se acompañen de un certificado de ejercicio profesional durante tres años en el curso de los cinco anteriores a la expedición del certificado. Posteriormente, la Directiva 81/1057/CEE extendió dicho reconocimiento de derechos adquiridos a tales títulos y certificados, aunque la formación hubiera terminado después de la puesta en aplicación de la Directiva, si la misma hubiera comenzado antes de dicha fecha.

2.6. *Comités Consultivos*

Por decisión del Consejo 77/545/CEE, de 27 de junio de 1977, se constituyó el Comité Consultivo para la formación en el campo de las actividades de la Enfermería. Está compuesto también por tres expertos, titulares y suplentes, por cada Estado miembro, designados por éste a propuesta de la profesión, de los establecimientos de formación y de las autoridades del Estado, respectivamente, y que, nombrados por el Consejo CEE, tienen un mandato de tres años. El Comité tiene, «mutatis mutandis», las mismas funciones que el ya comentado Comité Consultivo para la formación de médicos. Por lo demás, el ya citado Comité de Altos Funcionarios de la Salud Pública, creado por la Decisión 80/157/CEE, extiende sus funciones también al campo de la Enfermería.

2.7. *Incidencia en España*

En lo que se refiere al reconocimiento mutuo de diplomas, títulos y otros certificados y a la coordinación de disposiciones, hay que resaltar que nuestros planes de estudios de Enfermería cumplían suficientemente, en principio, en el momento de la adhesión española a la CEE, los requisitos mínimos de formación exigidos por las Directivas comunitarias. No hubo necesidad, por tanto, de que en este campo el Ordenamiento español tomara medidas de innovación para adecuarse al Derecho comunitario, aunque sí las haya aún hoy en lo que se refiere a la transposición, en su caso, y aplicación de las correspondientes Directivas. En este sentido, «mutatis mutandis», las ventuales medidas deberían adoptarse bajo idénticos criterios que los ya considerados para el caso de los médicos.

Asimismo, las conclusiones en cuanto a la movilidad de los enfermeros desde España a Europa y viceversa, tanto en régimen de actividades no asalariadas como asalariadas, responden, en principio, a los mismos términos jurídicos ya comentados en el caso de los médicos en el epígrafe anterior. Puede hacerse, no obstante, alguna reflexión particular. Nuestros actuales profesionales de la Enfermería poseen, o bien el título de diplomado en Enfermería (título que se expide por la superación de las actuales enseñanzas universitarias de esta carrera o por la del curso de nivelación establecido para los ATS —ayudantes técnicos sanitarios— tras la incorporación de los antiguos estudios a la Universidad producida con el Real Decreto 11/1980, de 11 de enero) o el antiguo título de ayudante técnico sanitario. Ambos títulos tienen en España, según el citado Real Decreto 11/1980, los mismos efectos profesionales. Pues bien, la movilidad hacia Europa de quienes sólo posean el título de ayudante técnico sanitario, puede quedar garantizada por el artículo 4.º de la Directiva que reconoce este derecho, como adquirido, a quienes con un título que no responda a la formación armonizada establecida en la Directiva 77/453/CEE, dispongan de una certificación de dedicación a la profesión por tres años en el curso de los cinco anteriores al certificado. Posteriormente, la Directiva 81/1057/CEE extendió esta previsión a quienes hubieran iniciado su formación antes de la puesta en aplicación de la Directiva 77/453/CEE y la hubieran terminado después de dicha fecha. Quedaría cubierta así, en principio, la movilidad comunitaria de quienes posean título de ATS, aunque quizá no hubiera sobrado en el Acta de Adhesión de España a la CEE una referencia expresa a este respecto para los ATS, similar a la que incluye en el caso de los odontólogos.

3. Odontólogos

3.1. *Normativa y ámbito de aplicación*

La regulación comunitaria se ajusta también en este caso al modelo de tres actos normativos: la Directiva, 78/686/CEE, de 25 de julio de 1978 («JOCE» de 24-8-78), sobre reconocimiento mutuo de titulaciones de los «*practiciens de l'art dentaire*» (denominación genérica de esta profesión en la Directiva, que subsume las denominaciones profesionales existentes en los diversos Estados miembros) y de adopción de medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y libre prestación de servicios (88); la Directiva 78/687/CEE, de la misma fecha («JOCE»

(88) El «JOCE» de 30-12-1987 publica un proyecto de modificación de esta Directiva, a cuyo artículo 7.º añade un apartado 3, relativo a las certificaciones expedidas por las autoridades de los Estados miembros.

de 24 de agosto de 1978), sobre coordinación de las disposiciones relativas a las actividades del «*practicien de l'art dentaire*»; por último, la Decisión del Consejo 78/686/CEE, de 25 de julio de 1978 («JOCE» de 24-8-78), que crea un Comité Consultivo para la formación del «*practicien de l'art dentaire*».

La Directiva 78/686/CEE establece (art. 1.º) como campo de aplicación las actividades del «*practicien de l'art dentaire*», tal y como son definidas por el artículo 5.º de la Directiva 78/687/CEE («actividades de prevención, de diagnóstico y de tratamiento relativas a las anomalías y enfermedades de los dientes, de la boca, de los maxilares y de los tejidos anejos») ejercidas en cada Estado miembro bajo las correspondientes denominaciones o títulos profesionales (89). Tras la adhesión de España a la CEE, el artículo 1.º de la Directiva 78/686/CEE incluye la mención en español de «licenciado en Odontología» (90).

Estas Directivas se aplican tanto a las actividades no asalariadas de los dentistas como a las que, conforme al Reglamento CEE número 1612/68, se ejerzan a título de asalariado (cfr. art. 24 de la Directiva 78/686/CEE y art. 7.º de la Directiva 78/687/CEE).

3.2. *Reconocimiento mutuo de títulos*

La Directiva 78/686/CEE (art. 2.º) establece el mutuo reconocimiento de los diplomas, certificados y otros títulos expedidos por cada Estado miembro, que dan acceso al ejercicio de la profesión (títulos que se enumeran en su artículo 3.º), dándoles idénticos efectos que a los expedidos por él mismo, siempre que acrediten una formación que cumpla los requisitos establecidos en el art. 1.º de la Directiva 78/687 (91). Tras la adhesión de España, se ha incluido en dicho art. 3.º la mención: «K. en España: el diploma cuya denominación será notificada por España a los Estados miembros y a la

(89) Se recogen en su artículo 1.º

(90) Cfr. «BOE» del 1-1-86, pág. 84. La verdad es que no parece muy precisa la denominación incluida en este artículo 1.º. Lo procedente hubiera sido la mención, como denominación o título profesional, de «odontólogo». Por ello, la Ley 10/198, de 17 de marzo, reguladora en España de esta profesión, se refiere a los «odontólogos y otros profesionales de la salud dental».

(91) Lo dispuesto en la Directiva no prejuzga la posibilidad de que los Estados miembros concedan en su territorio, y según su reglamentación, el acceso a las actividades de odontólogo a los poseedores de títulos no obtenidos en los países miembros (art. 1.º.4, Directiva 78/687/CEE).

Comisión a partir de la adhesión» (92). En este sentido, la Ley 10/1986, de 17 de marzo («BOE» del 20), remite, de acuerdo con el artículo 28 de la Ley Orgánica 11/1983, de Reforma Universitaria, de 25 de agosto («BOE» de 1 de septiembre), a lo que establezca el Gobierno a propuesta del Consejo de Universidades. Nos referimos después a este punto.

La Directiva 78/686, por otra parte, prevé (art. 4.º) idénticas medidas para el caso de las especialidades odontológicas de Ortodoncia y Cirugía bucal, cuando sean comunes a dos o más Estados miembros, cuyas denominaciones o títulos profesionales existentes en los diferentes Estados miembros enumera en su artículo 5.º

3.3 *Coordinación de disposiciones: homogeneización de la formación*

La Directiva 78/687 establece (en su artículo 1.º) que los Estados miembros subordinarán el acceso a las actividades del «*practicien de l'art dentaire*» a la posesión de un diploma, certificado o título (precisamente uno de los enumerados en el artículo 3.º de la anterior Directiva 78/686/CEE) acreditativo de una formación que cumpla los requisitos mínimos que ésta señala, y que deberá conferir a los interesados —la Directiva delimita así un campo profesional que los Estados se comprometen a habilitar a sus titulados— las facultades profesionales a que antes nos referimos (se prevén en los artículos 1.º y 5.º de dicha Directiva).

Estos requisitos son los siguientes: a) previa posesión de un diploma o título que permita el acceso a centros universitarios o equivalentes; b) formación durante cinco años de estudios teóricos y prácticos en régimen de tiempo completo (93), en una Universidad o centro equivalente, cursando al menos las materias que se recogen en el Anexo de la Directiva; c) la formación debe permitir la obtención por el interesado de un conocimiento adecuado sobre determinados campos que se establecen expresamente (94).

Respecto de los títulos de odontólogo especialista, los requisitos mínimos de formación (en una homogeneización sólo exigible por la Directiva

(92) Cfr. «BOE» del 1-1-86, pág. 84.

(93) Habida cuenta de que esta Directiva 78/687/CEE, de coordinación, y a diferencia de la correspondiente a los médicos, no especifica el número de horas de formación, el Consejo CEE, por Declaración («JOCE» de 24-8-78), interpreta que «año de estudios a tiempo completo significa una formación teórica y práctica que cubre un ciclo anual de estudios universitarios, normal y completo, sobre el programa de enseñanzas previstos en la Directiva».

para los países que tengan establecidas dichas especialidades) se determinan en el artículo 2.º de la misma: 1.º) Previa posesión de uno de los títulos de «*practicien de l'art dentaire*» previstos en la Directiva 78/686/CEE o estar amparado por la cláusula de derechos adquiridos (art. 6.º, 1 de la Directiva 78/686/CEE). Este requisito puede ser derogado por los Estados miembros, pero en este caso, los interesados no pueden aducir la pretensión de reconocimiento mutuo del título previsto en el artículo 4.º de dicha Directiva (art. 2.º, 4 de la 78/687/CEE). 2.º) Formación teórica y práctica efectuada, en régimen de plena dedicación y una duración mínima de tres años, en un centro universitario o equivalente y con participación personal del interesado en la actividad y responsabilidad del centro de salud. No obstante, la Directiva admite la formación a tiempo parcial en el caso de circunstancias justificadas autorizadas por los organismos nacionales competentes, siempre que consistan en el ejercicio profesional remunerado y que ello no menoscabe la duración total ni el nivel de la formación (arts. 3.º y 4.º de la Directiva).

3.4. *Medidas complementarias*

Previstas en la Directiva 78/686/CEE, responden a los mismos criterios y objetivos que las anteriormente analizadas en el caso de otras profesiones (95).

(94) Ciencias odontológicas y métodos científicos, con especial referencia a los principios de la medida de las funciones biológicas, de la apreciación de los hechos científicos, y de análisis de los datos; constitución, fisiología y comportamiento del ser humano, sano y enfermo, e influencia sobre el hombre del entorno físico y social; estructura y función de los dientes, boca, maxilares y tejidos anejos; disciplinas y métodos clínicos susceptibles de proporcionar una visión coherente de las anomalías, lesiones, y enfermedades de los dientes, boca, maxilares y tejidos anejos, así como de la ciencia odontológica en sus aspectos de prevención, diagnóstico y terapia; experiencia clínica bajo supervisión apropiada.

(95) Se regulan, en síntesis, las siguientes: 1.º) Procedimiento de admisión al ejercicio de la profesión, con plazo tasado de tres meses (art. 13); régimen de las pruebas de moralidad u honorabilidad, o antecedentes penales (art. 9.º); fórmula de juramento para acceder a la profesión (art. 14); régimen disciplinario (arts. 7.º, 3 y 10)); certificados de salud (art. 11); adopción por el Estado de acogida de medidas que permitan a los interesados conocer la legislación, la deontología y la lengua del país (art. 18); designación por los Estados miembros de las autoridades y organismos competentes para recibir y expedir los diplomas (art. 22); y excepciones a la liberalización (art. 25). 2.º) Acceso a las organizaciones profesionales, que, como en las profesiones antes consideradas, no es exigible en el caso de prestación de servicios, si bien los Estados miembros pueden prever una inscripción provisional o una adhesión «pro forma» y exigir una declaración previa del interesado (art. 15). 3.º) Uso del título (arts. 8.º y 17). 4.º) Derechos adquiridos (art. 7.º y Directiva 81/1057, de 14 de diciembre de 1981). En este último aspecto, la Directiva incluye cláusulas de aplicación especial a Italia, dado que en este país no existía, en el momento de adopción de la Directiva, la profesión de dentista; así, la dilación a un plazo temporal de seis años del reconocimiento mutuo de los títulos y de la adaptación al

3.5. *Comités Consultivos*

Con la misma composición y funciones que los anteriormente examinados, por Decisión del Consejo CEE 78/686/CEE, de 25 de julio de 1978 («JOCE» de 24-8-78), se constituyó el Comité Consultivo para la formación de los «*practiciens de l'art dentaire*». Ya expusimos, de otra parte, que la Decisión del Consejo 80/157/CEE, de 21 de enero de 1980, incluyó dentro de las tareas del Comité de Altos Funcionarios de la Salud Pública el campo de los «*practiciens de l'art dentaire*».

3.6. *Incidencia en España*

En el momento de la adhesión de España a las Comunidades Europeas no existía en nuestro país una profesión que tuviera reconocidas de modo específico por nuestras disposiciones las actividades del «*practicien de l'art dentaire*». La formación y título de odontólogo o de médico odontólogo, como tales, desaparecieron cuando el Decreto de 7 de julio de 1944 consagró la Estomatología como una especialidad médica que se cursaría tras la obtención del título de licenciado en Medicina y Cirugía, extinguiéndose los estudios independientes de Odontología y la titulación correspondiente (O.M. de 25 de febrero de 1948). Desde entonces, la formación superior en este campo se limitó a la Estomatología como especialidad médica.

Pues bien, la incidencia de este apartado del Derecho comunitario sobre nuestro Ordenamiento interno ha sido notable, al optar España por la creación (o restablecimiento) de la profesión de odontólogo, correspondiente a la del «*practicien de l'art dentaire*» comunitario, y de los consiguientes estudios universitarios. Tal decisión se basó (cfr. el Preámbulo del Real Decreto 970/1986, de 11 de abril) en dos razones básicas. En primer término, la

sistema comunitario de formación (art. 8.º de la Directiva). Por su parte, el artículo 19 reconoce los mismos derechos de los «*practiciens*» a los médicos italianos que hubieran iniciado su formación de médico, lo más tarde, dieciocho meses tras la notificación de la Directiva y posean una certificación de ejercicio de las actividades de «*practicien*» al menos durante tres años consecutivos a lo largo de los cinco precedentes al certificado, quedando, por otra parte, dispensados del requisito de los tres años de ejercicio profesional quienes hubieran superado estudios de al menos tres años declarados equivalentes a la formación comunitaria de «*practicien*» por las autoridades competentes.

El proyecto de modificación de la Directiva 78/686/CEE, publicado en el «JOCE» de 30-12-1987, incorpora ya a su artículo 1.º la mención del correspondiente título italiano («*odontoiatra*»).

necesidad de la adecuación a las exigencias de las normas de la CEE (Italia, ante una situación similar a la española en el momento de la adopción de las Directivas comunitarias citadas, tuvo que crear la correspondiente carrera universitaria). En segundo lugar, evitar que, tras el ingreso de España en la CEE, nuestro Ordenamiento interno pudiera resultar discriminatorio para los propios ciudadanos españoles; porque de no crearse en España la carrera de odontólogo, los dentistas nacionales de los demás Estados miembros obtenderían su título y, por tanto, el derecho de establecimiento en España tras cinco años de estudios, mientras que los españoles, de no crearse los nuevos estudios, hubieran necesitado para ello nueve años (los seis de la carrera de Medicina más los tres de la formación en la especialidad de Estomatología, una vez que ésta se ajustara, como era obligado, a la correspondiente norma comunitaria).

Ante esas circunstancias, resultaba obligado que la libertad de establecimiento en España de los odontólogos comunitarios quedara diferida hasta el momento en que apareciera la primera promoción de graduados universitarios españoles en la nueva carrera por establecer en nuestra enseñanza superior; al menos, hasta el límite de cinco años (duración de los estudios) tras la adhesión española a la CEE. Por ello, el Acta de Adhesión —y sin perjuicio de la aplicabilidad inmediata de las Directivas reguladoras en lo que se refiere a la necesaria adopción por España de las medidas oportunas para adecuar su sistema al de la formación de «*practiciens de l'art dentaire*»— prevé una excepción temporal a la Directiva 78/686/CEE, según la cual «hasta que no termine en España la formación de practicantes dentales, y, a más tardar, el 31 de diciembre de 1990 (fecha previsible de terminación de la formación de los nuevos profesionales), se aplazará la aplicación de la libertad de establecimiento y libre prestación de servicios para los practicantes dentales o diplomados de los demás Estados miembros y en los demás Estados miembros para los *médicos españoles diplomados practicantes dentales* (sic)». No puede calificarse de afortunada esta redacción del Acta, pues no se sabe —a partir de este texto— a qué titulación se refiere (si médicos, si practicantes), resultando algo conflictiva, dado que, tras la Ley 10/1986, de 17 de marzo, resulta claro que nuestros futuros odontólogos no serán médicos. Podría ello plantear algún problema, sobre todo cuando la propia Acta de Adhesión, en las adaptaciones técnicas a dicha Directiva, ha incluido, como vimos, la mención: «En España: Licenciado en Odontología», a la que, obviamente, hay que referir lo dispuesto en esta excepción temporal. Queda claro, no obstante, que la libertad de circulación en el campo de los odontólogos, hacia y desde España, no se producirá hasta el 1 de enero de 1990, en el caso del derecho de establecimiento y prestación de servicios, es decir, como profesionales no asalariados; y

hasta el 1 de enero de 1993, en régimen de asalariados, dada la previsión del artículo 56 del Acta de Adhesión respecto a la libre circulación de trabajadores regulada en el Reglamento de CEE número 1612/68 (96). El Acta prosigue que «durante el período de aplicación de la excepción temporal, antes mencionada, se mantendrán y aplicarán de manera no discriminatoria respecto de todos los Estados miembros, las facilidades generales o particulares relativas al derecho de establecimiento y a la libre prestación de servicios que existieran en virtud de disposiciones legales españolas o de convenios que rijan las relaciones entre el Reino de España y cualquier otro Estado miembro» (97).

España, de acuerdo con lo previsto en el Acta de Adhesión, adoptó las oportunas acciones para acomodarse en dicho plazo al Derecho comunitario. Señalemos a este respecto que la Ley 10/1986, de 17 de marzo («BOE» del 20), sobre odontólogos y otros profesionales, relacionados con la salud dental, ha regulado la profesión de odontólogo, distinguiéndola de las especialidades médicas de Estomatología y de Cirugía Maxilofacial y que, por otra parte, el Gobierno, de acuerdo con lo previsto en el artículo 28 de la Ley de Reforma Universitaria, y a propuesta del Consejo de Universidades, aprobó el Real Decreto 970/1986, de 11 de abril («BOE» del 21 de mayo), por el que se establece el título oficial de licenciado en Odontología y las correspondientes directrices generales de los planes de estudio (98). Estas medidas no abordan la creación en España de las especialidades odontológicas de Ortodoncia y de Cirugía bucal, que no vienen exigidas por la normativa comunitaria ni por el Acta de Adhesión (la CEE no exige su implantación en los países que no las tengan —en Francia, por ejemplo, no existe especialidad de Cirugía bucal, y Luxemburgo no tiene ninguna de las dos—, sino el mutuo reconocimiento de sus títulos por los países que las tengan). Las enseñanzas de Odontología se implantaron en el curso académico 1986/87 (99). De esta forma, en 1991, fecha a partir de la cual podrán circular hacia España los odontólogos comunitarios, existiría ya la primera promoción española de licenciados en Odontología.

(96) Cfr. «BOE» de 1-1-86, pág. 14.

(97) Cfr. «BOE» de 1-1-86, pág. 264.

(98) Las enseñanzas se ordenan como carrera universitaria de cinco años de duración, con cuatro mil quinientas a cinco mil horas lectivas de aprendizaje teórico-práctico, a cursar en centros universitarios, y cuyos contenidos (divididos en: a) materias biológicas y médicas generales; b) materias médicas, y c) materias específicamente odontológicas), incluyen todas las materias enumeradas en los Anexos de la Directiva CEE.

(99) En las recién creadas Facultades de Odontología de la Universidad Complutense de Madrid, Central de Barcelona, Granada y País Vasco.

Hay que señalar, por otra parte, que, como consecuencia del Acta de Adhesión, se ha añadido a la Directiva 78/686/CEE, de 25 de julio de 1978 («JOCE» 24-8-1978), un nuevo artículo 19 bis (100), según el cual, una vez que España tome las medidas para adaptarse a la misma (es decir, se implanten los estudios correspondientes a la profesión de «practicien de l'art dentaire»), los Estados miembros reconocerán, a los efectos del ejercicio de tales actividades, los diplomas, certificados y otros títulos de médico expedidos en España a personas que hayan iniciado su formación universitaria de médico antes de la adhesión, acompañados de una certificación de la autoridad española competente, acreditativa de que esas personas se han dedicado efectiva y lícitamente en España a dichas actividades durante al menos tres años consecutivos en el curso de los cinco años anteriores a la expedición de la certificación, y que están autorizadas a ejercer las actividades mencionadas en las mismas condiciones que los titulares del diploma, certificado o título equivalente contemplado en el artículo 3.º, K) de dicha Directiva. Asimismo, y no obstante, se prevé la dispensa de la exigencia de los tres años de ejercicio profesional para las personas que hayan superado estudios de al menos tres años y de los que las autoridades competentes certifiquen la equivalencia con la formación contemplada en el artículo 1.º de la Directiva 78/687/CEE.

En realidad, se trata de una norma de respeto de derechos adquiridos, trasunto de la prevista en su día para el caso italiano en el artículo 19 de la Directiva 78/686/CEE, que viene a garantizar en la circulación intracomunitaria los mismos derechos que tendrán los futuros «practiciens de l'art dentaire» españoles, a los médicos y médicos estomatólogos ya ejercientes o que hubieran iniciado su formación antes del 1 de enero de 1986, si reúnen las condiciones cuya certificación se prevé. En este sentido, la medida es coherente con el respeto de derechos previsto por la Ley 10/1986, de 17 de marzo, sobre odontólogos y otros profesionales relacionados con la salud dental, en sus Disposiciones Adicional y Transitoria.

Por lo demás, y en lo que se refiere a las medidas administrativas para facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y libre prestación de servicios por las autoridades españolas, nos remitimos, «mutatis mutandis», a lo dicho a este respecto en el capítulo dedicado a los médicos.

4. Veterinarios

4.1. Normativa y ámbito de aplicación

La profesión está regulada por la Directiva 78/1026/CEE, de 18 de diciembre («JOCE» de 23-12-78), de reconocimiento mutuo de diplomas, certi-

ficados y otros títulos de veterinario y adopción de medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de la libre prestación de servicios (101), y la Directiva 78/1027/CEE, de la misma fecha («JOCE» de 23-12-78), de coordinación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas relativas a las actividades del veterinario. Esta última está completada por la Directiva 81/1057/CEE, de 14 de diciembre de 1981 («JOCE» de 31-12-81), en lo que se refiere a los derechos adquiridos. Por último, la Decisión del Consejo CEE 78/1028/CEE, de 18 de diciembre de 1978, constituye un Comité Consultivo para la formación de los veterinarios («JOCE» de 23-12-78).

La Directiva 78/1026/CEE contempla como campo de aplicación, con criterio tautológico, «las actividades del veterinario»; por lo que, en principio, el campo de aplicación quedaría delimitado por las actividades que en cada Estado miembro se reconozcan a los veterinarios. No obstante, el artículo 2.º de la Directiva 78/1027/CEE, de coordinación, que marca los objetivos de la formación del veterinario nos deslinda, indirectamente, tales actividades.

El hecho de que las «actividades del veterinario» puedan y suelen extenderse en los diferentes países a actuaciones de inspección de productos alimentarios de origen animal, podían hacer caer estas actividades bajo la excepción establecida en el art. 55 TCEE (ejercicio de autoridad pública). Ante ello, los Estados miembros, y al tiempo que las Directivas, tomaron un acuerdo interno de reconocimiento de estas actividades, siempre que se ajustaran a los criterios que al respecto estableciera la Comisión («JOCE» de 23-12-78), que permite la liberalización de estas actividades cuando son compatibles con el ejercicio privado de la profesión veterinaria.

Hay que decir, por otra parte, que esta normativa es aplicable no sólo al ejercicio de actividades profesionales por cuenta propia, sino también al ejercicio de las mismas como asalariado en los términos previstos por el Reglamento CEE número 1612/68 (cfr. artículo 17 de la Directiva 78/1026/CEE y artículo 2.º de la Directiva 78/1027/CEE).

4.2. *Reconocimiento mutuo de títulos*

La Directiva 78/1026/CEE establece que cada Estado miembro reconoce los diplomas, certificados y otros títulos expedidos por un Estado miem-

(100) Cfr. «BOE» de 1-1-86, pág. 84.

(101) El «JOCE» de 30-12-1987 publica un proyecto de modificación de los artículos 1.º a 4.º de esta Directiva que pone al día las denominaciones de los títulos expedidos por los Estados miembros.

bro conforme al artículo 1.º de la Directiva 78/1027 de coordinación, y que se enumeran en el artículo 3.º de la primera, otorgándoles para el acceso a las actividades profesionales de veterinario los mismos efectos que a los títulos que dicho Estado expida. Cuando los diplomas, certificados y otros títulos enumerados en dicho artículo 3.º hayan sido expedidos con anterioridad a la entrada en vigor de la Directiva, deberán ir acompañados de un certificado de las autoridades del país de la expedición, de que el título es conforme al artículo 1.º citado (art. 2.º Directiva 78/1026/CEE). Dicho artículo 3.º de la Directiva 78/1026/CEE enumera los títulos de los diversos Estados. Al final de dicho artículo, y tras el Acta de Adhesión española, se ha incluido la mención en español: «K) En España: Título de licenciado en Veterinaria expedido por el Ministerio de Educación y Ciencia» (102).

El Estado miembro de acogida puede, en caso de duda justificada, exigir de las autoridades competentes de otro Estado miembro la confirmación de la autenticidad de los documentos expedidos y del cumplimiento por el interesado de las condiciones de formación establecidos por la Directiva 78/1027 (cfr. art. 15 Directiva 78/1026/CEE).

Por otra parte, las Directivas no prejuzgan la posibilidad de los Estados miembros de conceder en su territorio, y según su reglamentación, el acceso a las actividades de veterinario a los titulares de diplomas u otros títulos que no hayan sido obtenidos en un Estado miembro (cfr. art. 1.º, 4 Directiva 78/1027/CEE).

4.3. *Coordinación de disposiciones: homogeneización de la formación*

La formación conducente a los títulos de veterinario, a cuyo cumplimiento se condiciona el mutuo reconocimiento de los títulos, está regulada por el artículo 1.º de la Directiva 78/1027, de coordinación, y debe cumplir los siguientes requisitos mínimos: 1.º) Posesión previa de un diploma que permita el acceso a centros universitarios o equivalentes. 2.º) La formación debe cubrir, como mínimo, cinco años de estudios teóricos y prácticos a tiempo completo, en centro universitario o equivalente, incluyendo al menos las materias que se especifican en el Anexo a las Directivas (103). 3.º) La forma-

(102) Un proyecto de modificación de la Directiva (cfr. «JOCE» de 30-12-1987) incluye: «K. En España: título de licenciado en Veterinaria expedido por el Ministerio de Educación y Ciencia o por el rector de una Universidad».

(103) Materias básicas (cinco) y materias específicas (33), subdivididas éstas en cuatro grupos: ciencias fundamentales, ciencias clínicas, producción animal e higiene alimentaria. El

ción debe garantizar, como objetivos, el conocimiento adecuado por el interesado de una serie de campos que establece la propia Directiva (104).

4.4. *Medidas complementarias*

La Directiva 78/1026/CEE viene a repetir las previsiones ya analizadas anteriormente para otras profesiones en lo que se refiere al procedimiento de admisión en la profesión y su ejercicio y en las organizaciones profesionales, uso del título y derechos adquiridos (105).

4.5. *Los Comités Consultivos*

Con la misma composición y funciones que los ya examinados, se constituyó por Decisión del Consejo 78/1028, de 18 de diciembre de 1978 («JOCE» de 23-12-78), un Comité Consultivo para la formación de veterinarios. Por otra parte, las actividades de Veterinaria forman parte del campo de actuación del ya citado Comité de Altos Funcionarios de la Salud Pública.

4.6. *Incidencia en España*

Los planes de estudio de la carrera de Veterinaria vigentes en España al momento de nuestra adhesión a la CEE cumplían suficientemente, en princi-

Anexo de la Directiva señala que la formación práctica puede realizarse mediante uno o varios *stages*, siempre que éstos se realicen a tiempo completo bajo el directo control de organismos competentes y que la duración de los *stages* no exceda de seis meses.

(104) Ciencias sobre las que se fundan las actividades veterinarias. Estructura y funciones de los animales sanos; crecimiento, reproducción, higiene y alimentación de los mismos; tecnología utilizada en el proceso de elaboración y conservación de alimentos para necesidades animales; comportamiento y protección de los animales; naturaleza, efectos, desarrollo y tratamiento de las enfermedades de los animales, individualmente o en grupo y especialmente de las transmisibles a los seres humanos; medicina preventiva, higiene, tecnología y fabricación de los géneros alimenticios de origen animal destinados al consumo humano. Disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas sobre materias; experiencia clínica y práctica bajo control adecuado.

(105) Procedimiento de admisión al ejercicio de la profesión (art. 10); adopción por los Estados miembros de las medidas que permitan a los interesados conocer la legislación, deontología y lengua del país (art. 14); pruebas sobre moralidad y honorabilidad (art. 6.º); medidas disciplinarias (art. 7.º); fórmula de juramento para acceso a la profesión (art. 11); certificado de salud (art. 8.º).

Acceso a las organizaciones profesionales en el caso de prestación de servicios (art. 12); uso del título (art. 13) y derechos adquiridos (art. 4.º, modificado posteriormente por Directiva 81/1057, de 14 de diciembre de 1981, «JOCE» de 31-12-81, que amplía el reconocimiento de los títulos, aunque la formación no correspondiera a lo establecido, siempre que se hubiera iniciado antes y finalizado después de la puesta en práctica de las Directivas de coordinación).

pio, los requisitos sobre formación establecidos en las normas comunitarias, no haciéndose por ello necesarias medidas especiales de adaptación (106).

Las Directivas citadas son inmediatamente aplicables en España tras su adhesión a la Comunidad. Se suscitó en su momento la duda de si los veterinarios rurales tienen o no la condición de funcionarios con autoridad a los efectos de lo previsto en el ya citado artículo 55 del TCEE. No recoge el Acta, sin embargo, ninguna previsión específica a este respecto. Por ello, la circulación de veterinarios entre España y los restantes países comunitarios responderá a los mismos criterios normativos comentados anteriormente: inmediata aplicación tras la adhesión, en el caso del derecho de establecimiento y prestación de servicios, y suspensión hasta el 1 de enero de 1993, en el caso de las actividades por cuenta ajena.

5. **Matronas**

5.1. *Normativa y ámbito de aplicación*

La normativa comunitaria específica está constituida por la Directiva 80/154/CEE, de 21 de enero de 1980 («JOCE» de 11-12-80), de reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos de matrona; la Directiva 80/155/CEE, de la misma fecha («JOCE» de 11-12-80), de coordinación de disposiciones (107), y la Decisión del Consejo 80/156/CEE, de la misma fecha, creando un Comité Consultivo para la formación de matronas.

Como actividades reguladas, las Directivas contemplan las actividades de matrona, tal como son definidas por cada Estado miembro, que se ejercen en él bajo la correspondiente denominación profesional recogida en el artículo 1.º de la Directiva 80/154/CEE. No obstante, los Estados miembros deben asegurar que las matronas están habilitadas para el ejercicio, al menos, de las actividades que establece el artículo 4.º de la Directiva 80/155/

(106) Algunas dudas planteadas a este respecto quedan en todo caso garantizadas por el régimen de derechos adquiridos previsto en las Directivas comentadas. A mayor abundamiento quedarán, en su caso, respaldadas por las normas complementarias que prevé el proyecto de Directiva para su modificación publicado en el «JOCE» de 30-12-1987. Por lo demás, tales dudas podrían quedar definitivamente resueltas en el futuro a través de las nuevas directrices generales de los planes de estudio que se prevén como desarrollo de la Ley de Reforma Universitaria de 1983.

(107) El «JOCE» de 30-12-1987 publica un proyecto de modificación de algunos artículos de ambas Directivas en lo que respecta a las denominaciones de títulos y certificados expedidos por los Estados miembros.

CEE (108). En el citado artículo 1.º, tras la adhesión de España, se ha incluido la mención en español: «En España: matrona o asistente obstétrico» (109).

Las Directivas se aplican tanto a los profesionales no asalariados como a los nacionales de los Estados miembros que, conforme al Reglamento CEE número 1612/68, ejerzan a título de asalariado una de las actividades reguladas (cfr. art. 19 de la Directiva 80/154/CEE y art. 3.º de la Directiva 80/155/CEE).

5.2. *Reconocimiento mutuo de títulos*

Cada Estado miembro reconoce las titulaciones expedidas por los demás Estados miembros a sus nacionales, que se ajusten a la formación prevista en el artículo 1.º de la Directiva 80/155. Cada Estado miembro dará a dichos títulos los mismos efectos sobre su territorio, para el acceso a las actividades no asalariadas de matrona, que los que otorga a los que él expida. En el artículo 3.º de la Directiva 80/154 se enumeran los correspondientes títulos de cada Estado miembro. Tras la adhesión de España, en esa Directiva se ha incluido en dicho artículo 3.º: «En España el diploma de asistencia obstétrica expedido por el Ministerio de Educación y Ciencia» (109).

(108) Proporcionar una buena información y consejo en materia de planificación familiar; constatar el embarazo y vigilar la evolución normal del mismo, realizando los exámenes necesarios a tal efecto; prescribir o recomendar los exámenes necesarios para un diagnóstico urgente en caso de embarazos portadores de riesgo; asegurar la preparación completa para el parto y establecer programas de preparación a la futura maternidad, proporcionando consejos en materia de higiene y alimentación; asistir a la parturienta en el desarrollo del parto y vigilar el estado del feto «in utero» mediante los medios clínicos y técnicos apropiados; practicar el parto normal cuando se trate de un supuesto de presentación de vértice, con realización, en caso de necesidad, de la episiotomía y practicar por razones de urgencia el parto en el supuesto de presentación de nalgas; descubrir en la madre o en el niño los signos anunciantes de anomalías que podrían precisar la intervención de un médico y asistir a este último en caso de intervención, así como adoptar las medidas urgentes necesarias en caso de ausencia de médico, especialmente la extracción manual de la placenta, seguida, en su caso, de la revisión uterina manual; examinar al recién nacido y dispensarle los cuidados adecuados, adoptando todas las iniciativas exigidas en caso de necesidad y practicar, en su caso, la reanimación inmediata; dispensar a la parturienta los cuidados necesarios, vigilar las reacciones subsiguientes al parto y dar los consejos necesarios que permitan cuidar del recién nacido en las mejores condiciones; practicar las medidas prescritas por el médico; elaborar los informes escritos necesarios.

(109) Cfr. «BOE» de 1-1-86. El proyecto de modificación de la Directiva 80/154/CEE, publicado en el «JOCE» de 30-12-87, incluye para su artículo 3.º: «En España: el diploma de asistente obstétrico (matrona) o matrona, expedido por el Ministerio de Educación y Ciencia o por el rector de una Universidad».

Por otra parte, el Estado miembro de acogida puede, en caso de duda, exigir de los Estados miembros la confirmación de la autenticidad de la titulación exigida por el interesado y que ha cumplido las condiciones de formación establecidas (art. 17 Directiva 80/154).

5.3. *Coordinación de disposiciones: homogeneización de la formación*

Las titulaciones que mutuamente se reconocen los Estados deben acreditar las reglas sobre formación establecida por el artículo 1.º de la Directiva 80/155/CEE y el artículo 2.º de la Directiva 80/154/CEE. Estas reglas, habida cuenta de la disparidad existente en los distintos Estados miembros, admiten en la Directiva diversas variantes. Sintetizamos a continuación estas previsiones:

1.º Formación específica, a tiempo completo (110), de acuerdo con una de estas dos posibilidades: a) tres años de estudios teóricos y prácticos, siempre que se posea una previa formación escolar general de diez años o una titulación que dé acceso directamente a centros universitarios o equivalentes, o una práctica profesional hospitalaria de postgrado de dos años certificada por autoridad competente del Estado; b) dos años de estudios o tres mil seiscientos horas, si previamente se posee el título de enfermero previsto en el artículo 3.º de la Directiva 77/452/CEE; o bien dieciocho meses de estudios o tres mil horas, si se posee el título de enfermero citado y, además, se acredita un año de práctica profesional posterior certificado por autoridad competente.

2.º Que la formación incluya las materias previstas en el Anexo de la Directiva 80/155/CEE (111), que las reconduce a dos grupos: enseñanzas teóricas y técnicas, que comprenden materias básicas (15 disciplinas) y materias específicas de asistencia obstétrica (10 disciplinas) y enseñanzas prácticas y clínicas. La enseñanza clínica debe efectuarse mediante *stages* supervisados en un centro hospitalario o equivalente acreditado.

3.º Y que proporcione al interesado un conocimiento adecuado sobre: ciencias básicas de asistencia obstétrica y ginecológica; deontología y

(110) Los Estados miembros pueden autorizar la formación a tiempo parcial (art. 3.º Directiva 80/155/CEE).

(111) En el supuesto de la formación de dieciocho meses de duración, las materias del Anexo de la Directiva sólo deberán ser cursadas si no lo han sido en la previa formación de enfermero.

legislación profesional; función biológica, anatomía y fisiología obstétrica y del recién nacido, así como relaciones entre el estado de salud y el entorno físico y social del ser humano; experiencia clínica bajo supervisión cualificada en un centro acreditado a estos efectos; conocimiento de la formación del personal sanitario y experiencia en la colaboración con los profesionales del sector.

5.4. *Medidas complementarias*

La Directiva 80/154 viene a transcribir con leves modificaciones lo previsto en las Directivas reguladoras de las profesiones ya examinadas: procedimiento de admisión al ejercicio de las actividades profesionales (art. 11), pruebas de moralidad u honorabilidad y régimen disciplinario (artículos 7.º y 8.º), fórmulas de juramento (art. 12), certificados de salud (artículo 9.º), adopción por los Estados miembros de medidas para facilitar a los interesados el conocimiento de la legislación, deontología y lengua del país (art. 16), previsiones para el acceso a las organizaciones profesionales en el caso de prestación de servicios (arts. 13 y 14); uso del título (arts. 6.º y 15), y derechos adquiridos (art. 5.º).

5.5. *Comité Consultivo*

Por último, bajo idénticos criterios que los repetidamente examinados para otras profesiones, la Decisión 80/156 del Consejo, de 21 de enero de 1980 («JOCE» de 11-2-80), creó un Comité Consultivo para la formación de matronas.

5.6. *Incidencia en España*

A la fecha de la adhesión española a la CEE, nuestro Derecho configuraba la «asistencia obstétrica (matrona)» como título de especialidad de la Enfermería (Decreto de 18 de enero de 1957). En ese momento, las opciones de ajuste a las Directivas comunitarias pasaban alternativamente por la creación en España de los correspondientes estudios independientes, o, en caso contrario, persistir en el actual esquema formativo —también adecuado a la Directiva— en el que la asistencia obstétrica es una especialidad de la Enfermería.

Esta última solución ha sido la adoptada por el Real Decreto 992/1987, de 3 de julio, por el que se regula la obtención del título de enfermero espe-

cialista («BOE» de 1 de agosto), que regula la especialidad de «Enfermería obstétrica-ginecológica (matrona)». No se pronuncia, sin embargo, el Decreto sobre los requisitos formativos, aunque recuerda su obligado ajuste a la Directiva CEE 80/155. Por tanto, los programas formativos que deberá aprobar el Ministerio de Educación y Ciencia tendrán que incluir, como requisitos, la previa posesión del título de Enfermería y una posterior formación específica de matrona de dos años o tres mil seiscientas horas, o, alternativamente, dieciocho meses o tres mil horas con práctica profesional, requisitos éstos que no cubría la anterior formación regulada por el Decreto de 18 de enero de 1957 (112).

Deberán adoptarse, además, las correspondientes medidas administrativas internas que, de acuerdo con las Directivas comunitarias, garanticen el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y libre prestación de servicios, en los términos a que con carácter general nos venimos refiriendo.

En definitiva, la libre circulación de estos profesionales desde España a Europa, y viceversa, está en vigor desde el 1 de enero de 1986, fecha de la adhesión de España a la CEE, en lo que se refiere a las actividades no asalariadas, y en suspenso hasta el 1 de enero de 1993 las actividades asalariadas. El hecho de que la formación anterior (aún vigente) de nuestras matronas no responda a las exigencias mínimas de formación previstas por las Directivas no dificulta, sin embargo, lo antes expuesto. El artículo 5.º de la Directiva 80/154/CEE prevé —en régimen de derechos adquiridos—, aun cuando no se cumplan dichas exigencias, el mutuo reconocimiento de las titulaciones de matrona expedidas por los Estados miembros durante seis años, a más tardar, desde la notificación de la Directiva (desde el 1 de enero de 1986 para España, según el artículo 392 del Acta de Adhesión) (113), acompañadas de una certificación de que sus titulares se han consagrado efectiva y lícitamente a las actividades referidas durante, al menos, tres años en el curso de los cinco anteriores a la expedición del certificado.

6. **Abogados**

6.1. *Normativa y ámbito de aplicación*

A diferencia de otras profesiones, la de abogado no está comunitariamente regulada de modo específico más que en lo que respecta a la libre

(112) Existe, al parecer, en trámite un proyecto de O. M. de desarrollo del Real Decreto 992/1987, que establece las oportunas previsiones a este respecto, extendiendo a dieciocho meses el período formativo.

(113) Cfr. «BOE» de 1-1-86, pág. 69.

prestación de servicios (recordemos, prestación profesional que no supone traslado permanente al Estado miembro del prestatario) por la Directiva 77/249/CEE, de 22 de marzo de 1977 («JOCE» de 5-3-77), que establece medidas para facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados. No se han dictado, pues, Directivas específicas para el mutuo reconocimiento de títulos ni de coordinación de disposiciones que desarrollen el derecho de establecimiento en este sector.

Se ha suscitado por ello si el derecho de establecimiento proclamado en el TCEE era o no aplicable a la profesión de abogado. Desde una apreciación jurídico formal, se ha debatido si el ejercicio de la Abogacía, dadas las actividades judiciales del abogado y su integración en la administración de la justicia, quedaba excluido de la libertad de establecimiento, al suponer un ejercicio de funciones públicas (exclusión ésta reconocida en el artículo 55.1 del TCEE). Sin embargo, esta interpretación parece descartable a la vista de los criterios de la Comisión CEE, que considera la libertad de establecimiento de los abogados como un objetivo de la Comunidad, así como del pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la CEE en el asunto *Reyners* (114). Así queda explicitado, por lo demás, en el Preámbulo de la Directiva 77/249/CEE, que aunque no la regule, reconoce la conveniencia de adoptar en el futuro medidas para facilitar el ejercicio efectivo de la libertad de establecimiento de los abogados en la CEE. Al margen, pues, de la anterior consideración, la dificultad para la aplicación de la libertad de establecimiento de estos profesionales se explica, ciertamente, por razones materiales. Pensemos que la superación de las restricciones al libre establecimiento de los abogados pasaría, de acuerdo con los criterios técnicos jurídicos utilizados por la CEE en las Directivas sobre profesionales que venimos examinando, por una previa coordinación de las disposiciones internas que

(114) En la Sentencia *Reyners*, el Consejo de Estado de Bélgica planteó al Tribunal de Justicia CEE qué había de entenderse por actividades que participan en un Estado, incluso a título ocasional, del ejercicio de la autoridad pública en el sentido del artículo 55 del Tratado de Roma. ¿Se ha de interpretar este artículo en el sentido de que, dentro de una profesión como la de abogado, sólo se exceptúan de la aplicación del capítulo 2 de este Tratado las actividades que participan en el ejercicio de la actividad pública, o en el sentido de que esta profesión misma quedaría exceptuada en razón del hecho de que su ejercicio incluiría actividades que participan en el ejercicio de la autoridad pública? La Sentencia estableció que «la excepción de la libertad de establecimiento prevista por el artículo 55, apartado 1 del Tratado CEE, ha de estar restringida a la de las actividades a que se refiere el artículo 52, actividades que por sí mismas comportan una participación directa y específica en el ejercicio de la autoridad pública: no se puede dar esta calificación, en el marco de una profesión liberal como la de abogado, a actividades tales como la consulta y la asistencia jurídica, o la representación y la defensa de las partes, aun cuando la realización de esas actividades sea objeto de una obligación o de una reserva establecida por la ley».

en cada Estado miembro regulen la formación y el título que da acceso a la profesión, y que esa coordinación (de la que, a su vez, depende el previo y necesario reconocimiento mutuo de los títulos) está condicionada, obviamente, por las diferencias y peculiaridades de los Derechos nacionales de los Estados miembros. Esta circunstancia ha impedido que la CEE adoptara las oportunas Directivas específicas del tipo de las hasta ahora comentadas, necesarias para la efectiva puesta en práctica de la libertad de establecimiento contemplada en el artículo 52 del TCEE en este sector profesional. El establecimiento profesional de un abogado nacional de un Estado miembro de la CEE en otro Estado miembro es hoy, pues, prácticamente inviable al amparo del vigente Ordenamiento comunitario derivado.

Sin embargo, en el contexto de los nuevos criterios auspiciados por las instituciones de la Comunidad para potenciar la libre circulación, se ha suscitado en los últimos tiempos la posibilidad de que se adoptara una nueva Directiva específica reguladora del establecimiento de los abogados, o bien su inclusión en la proyectada Directiva por la que se establece un sistema general de reconocimiento de títulos, a la que posteriormente nos referiremos. Esta hipótesis ha adquirido ya visos de próxima realidad tras la decisión del Consejo Europeo a tal respecto de fecha 22 de junio de 1988.

6.2. *La libre prestación de servicios por los abogados*

La Directiva 77/249/CEE se aplica, dentro de los límites en ella previstos, a las actividades «del abogado» ejercidas en «prestación de servicios». En su virtud, quienes posean en un Estado miembro habilitación para ejercer las actividades de abogado bajo las respectivas denominaciones de cada país enumeradas en su artículo 1.º.2. serán reconocidos como «abogados». Tras el Acta de Adhesión de España se ha incorporado a este apartado la mención en español «España: abogado» (115).

La Directiva determina el sometimiento de las actividades de representación y defensa judicial o ante autoridades públicas, ejercidas al amparo de la libre prestación de servicios, a las condiciones requeridas por cada Estado miembro para los abogados establecidos en el mismo (a excepción de la exigencia de residencia y la de incorporación a una organización profesional), así como al respeto de las reglas profesionales vigentes en dicho Estado (art. 4.º, apdos. 1 a 3). Para el resto de las actividades del abogado,

(115) Cfr. «BOE» de 1-1-86, pág. 83.

el interesado queda sometido, sin embargo, a las reglas profesionales del Estado de origen, sin perjuicio del respeto de las del Estado de acogida, en especial las relativas al secreto profesional, incompatibilidades en el ejercicio de las actividades del abogado y otras actividades en ese Estado, las relaciones de compañerismo, la prohibición de asistencia por un mismo abogado a partes que tengan intereses contrapuestos y la de la publicidad (art. 4.º.4). En el caso de incumplimiento de estas obligaciones, la autoridad del Estado de acogida determina las consecuencias según sus propias reglas de procedimiento, informando de la decisión tomada a la autoridad del Estado de origen.

En el supuesto de actividades de representación judicial o ante autoridades públicas, los Estados miembros pueden imponer al abogado beneficiario la condición de ser presentado según los usos locales y de actuar en concertación con un abogado ejerciente en esa jurisdicción (art. 5.º). Asimismo, pueden excluir a los abogados asalariados ligados por un contrato de trabajo con una empresa pública o privada, del ejercicio de las actividades de representación y defensa judicial de la misma en el caso de que los abogados establecidos en ese Estado no estén autorizados para ese mismo supuesto.

En todo caso, los interesados harán uso de su título profesional expresado en la lengua del Estado de procedencia, con indicación de la organización profesional de la que dependen o de la jurisdicción ante la que está admitido en aplicación del Derecho de ese Estado.

6.3. *Algunas cuestiones*

La actual inexistencia de libertad de establecimiento en materia de ejercicio de la Abogacía no impide que, en uso de la libertad de prestación de servicios, el abogado no pueda, con objeto de realizar la prestación, ejercer «temporalmente» su actividad en el Estado donde la misma se lleve a cabo (cfr. art. 60.3 TCEE). A este respecto, y toda vez que el término «temporal» u «ocasional» puede no adecuarse a una eventual exigencia natural en la prestación de servicios jurídicos como es la regularidad, sobre todo en actividades extrajudiciales (así la asesoría), se ha pretendido acuñar un concepto extensivo con el término «instalación permanente sin establecimiento». Esta noción, que excluiría formalmente el establecimiento en el país de acogida, ampararía, sin embargo, como «libre prestación de servicios», una actividad profesional continuada. Esta interpretación, ciertamente, podría resultar discriminatoria para los abogados nacionales establecidos en

dicho Estado, que quedan sujetos a cargas, tasas, colegiación, etc., requisitos éstos que no siendo exigibles a los no nacionales (salvo en el caso de establecimiento) podrían dar lugar a un auténtico «establecimiento salvaje» (116). Veremos más tarde la solución dada al respecto por las recientes normas internas españolas que aplican la Directiva 77/249/CEE.

Otra cuestión es si, al amparo de la Directiva, podrían efectuarse en un Estado miembro por abogados nacionales de otro Estado miembro contratos generales para la prestación por cuenta ajena de servicios jurídicos, o, si, por contra, no previéndose en la Directiva —a diferencia de otras ya vistas— su aplicación a los profesionales asalariados amparados por el Reglamento CEE de 1968 sobre circulación de trabajadores, el supuesto no sería viable. A mi juicio, la definición comunitaria de la libre prestación de servicios, ajena y distinta de la libre circulación de trabajadores (que conlleva traslado de residencia) y el hecho de que las restricciones para el ejercicio de la Abogacía existentes impiden incluso el establecimiento hacen que no puedan prestarse servicios como profesional dependiente, sea como asalariado, sea en virtud de una relación permanente de prestación de servicios.

6.4. *Incidencia en España*

Por lo ya expuesto, tras su adhesión a la CEE, las medidas a adoptar por España se limitaban al campo de la aplicación de la Directiva 77/249/CEE sobre prestación de servicios.

El Real Decreto 607/1986, de 21 de marzo («BOE» de 1 de abril), ha desarrollado ya, aplicándolas en España, las previsiones de dicha Directiva. El Decreto recoge básicamente: el reconocimiento de la libertad de prestación de servicios profesionales en España por parte de abogados nacionales de los Estados miembros de la CEE (art. 1.º); ámbito al que se extiende: consulta, asesoramiento jurídico y actuación en juicio (art. 3.º); títulos profesionales que en los respectivos países habilitan al ejercicio de la Abogacía (art. 2.º); uso del título extranjero en España (art. 4.º); necesaria concertación con un abogado colegiado en el caso de actuación judicial o en vía administrativa (art. 6.º); exoneración de los requisitos de residencia y colegiación, y sometimiento a las reglas profesionales previstas en el artículo 1.º de la Directiva, que casi transcribe (art. 7.º); previsiones disciplinarias (art. 8.º); creación en el Consejo General de la Abogacía Española de un libro registro de actuación

(116) DE LA GANDARA: *Op. cit.*, pág. 573.

nes de los abogados comunitarios que presten servicios en España a efectos del control del número de sus actuaciones (art. 9.º), previsión ésta no incluida en la Directiva y que luego comentaremos; y encomienda al Consejo General de la Abogacía Española de la función de facilitar a los abogados españoles establecidos en España la documentación necesaria para prestar servicios en los Estados miembros al amparo de la Directiva 77/249/CEE.

Con este Real Decreto se aplican, pues, en nuestro Ordenamiento las previsiones del Derecho comunitario, estableciéndose las vías prácticas para la libre prestación en España de los servicios profesionales del abogado por abogados establecidos en los Estados miembros de la CEE. No debe pasar inadvertido, en todo caso, el cierto tinte restrictivo que tiene este Real Decreto. En él, muy cuidado técnicamente, se reitera hasta la saciedad la configuración de la prestación de servicios como actividad «ocasional» (art. 1.º; art. 3.º.1; art. 3.º.2); se recuerda que los abogados de otros Estados de la CEE no pueden utilizar en su título la expresión española de «abogado» (art. 4.º); se incluye en su artículo 7.º.2 —añadiéndolo al texto transcrito del artículo 1.º.4 de la Directiva— la observancia de las obligaciones fiscales dentro de las reglas que rigen la profesión en España; y, sobre todo, se establecen determinadas previsiones no contempladas en la Directiva 77/249/CEE que tienen cierto alcance.

En efecto, la Directiva (art. 5.º) permite que el Estado miembro exija la presentación del beneficiario ante la autoridad judicial, según los usos locales, en el supuesto de que los servicios sean los de representación judicial, lo que no prevé para el resto de las actividades de prestación de servicios de los abogados. Sin embargo, el Real Decreto 607/86, sin distinguos entre ambos tipos de actividad, exige en su artículo 5.º.1 que «los abogados visitantes se presenten al decano del correspondiente Colegio, que dirigirá oficio comunicando la actuación pretendida al juez o presidente del Tribunal y al Consejo General de la Abogacía Española a los efectos del artículo 9.º». Este artículo 9.º del Real Decreto establece un Libro Registro de actuaciones en España de los abogados visitantes en régimen de prestación de servicios, previendo que si del mismo resulta que un abogado comunitario en régimen de prestación ocasional de servicios, ha tenido en un año más de cinco actuaciones profesionales ante tribunales colegiados o de diez ante órganos unipersonales y organismos administrativos, se le hará saber que su actuación quedaría sometida a las normas que regulen el derecho de establecimiento».

Con ello, de un lado, se somete la prestación de servicios extrajudicial a unas restricciones —presentación al decano, vez a vez (el art. 5.º.1 habla de

«actuación pretendida») y consignación en un Registro de cada una de ellas— que sólo en una interpretación muy estricta podría considerarse que lo exige nuestro trato nacional (117). De otro, y para las actuaciones jurisdiccionales o administrativas, este Real Decreto —al margen de la Directiva comunitaria y del TCEE— viene a interpretar (de hecho interpreta el TCEE, lo que es competencia del TJ, quizá para impedir el «establecimiento salvaje» a que antes nos referimos) que por encima de ese número de actuaciones profesionales no estamos ya ante la categoría jurídico comunitaria de la prestación de servicios, sino ante la del derecho de establecimiento, y, por tanto —y esto es lo más sorprendente—, determina que «esa actuación quedará sometida a las normas que regulen el derecho de establecimiento». Pues bien, como esas normas no existen por el momento, se impide al interesado la prestación de las actividades de la Abogacía. Esta interpretación efectuada por Real Decreto y el sentido de la misma nos parecen jurídicamente dudosas a la vista del Tratado y la Directiva comunitaria.

Por otra parte, la interpretación que sustenta el Real Decreto 607/1986 podría resultar cuestionable si tenemos en cuenta que, en la Sentencia *Van Binsbergen*, de 3 de diciembre de 1974, el Tribunal de Justicia CEE concluyó que el artículo 59, apartado 1, y el artículo 60, apartado 3, del Tratado CEE se han de interpretar en el sentido de que una legislación nacional no puede imposibilitar, por la exigencia de una residencia permanente en el territorio, la prestación de servicios por parte de personas establecidas en el territorio de otro Estado miembro, cuando la prestación de servicios no está sometida a ninguna condición particular por la legislación nacional aplicable: «Por el contrario, se puede exigir un establecimiento profesional estable en el ámbito de jurisdicciones determinadas, si esta condición es «objetivamente necesaria a fin de garantizar la observación de normas profesionales ligadas especialmente al funcionamiento de la justicia y al respeto de la deontología».

A la vista de este pronunciamiento, no resulta claro que la presunción del R. D. 607/86 de que la acumulación de prestaciones de servicios supone uso del derecho de establecimiento (y, por ende, se obliga a la residencia en España) no pueda confundirse con la exigencia de residencia para toda prestación de servicios por encima de un número determinado de prestaciones.

(117) El Estatuto General de la Abogacía, aprobado por Real Decreto de 24 de julio de 1982 («BOE» de 1 de septiembre) sólo exige la presentación al decano del Colegio para la habilitación «ad hoc» del abogado, si éste no está colegiado en la correspondiente Corporación, en los supuestos de defensa en asunto propio o de parientes, o en ámbito jurisdiccional distinto al del Colegio al que el abogado está incorporado.

La movilidad de los abogados entre España y el resto de los Estados miembros de la CEE se va a centrar, pues, por el momento (obviamos ahora el alcance a ese respecto de la proyectada Directiva sobre reconocimiento general de títulos, que consideramos más adelante), fundamentalmente en el campo de la prestación de servicios. ¿Quiere esto decir que los abogados nacionales de los Estados miembros no pueden en ningún caso establecerse en España para ejercer la profesión, y viceversa? En general, en estos momentos así es; pero quedan, a mi juicio, dos hipótesis planteables. Teniendo en cuenta la aplicabilidad directa del artículo 52 del TCEE y que, en principio, la restricción que lo imposibilita es la ausencia de la coordinación de formaciones necesarias para un mutuo reconocimiento de los títulos respectivos, nada obstaría al reconocimiento de dicho derecho en el caso de obtención del título y la habilitación profesional propios del Estado de acogida (que en algún caso, como en España, pueden yuxtaponerse). Esa hipótesis podría tener lugar: 1.º superando en el Estado de acogida la formación establecida a tal fin por la norma interna, o 2.º obteniendo en éste la convalidación de una previa formación en el extranjero. En estos supuestos, la denegación de la admisión al ejercicio profesional no tendría ningún fundamento, salvo el carácter de no nacional del interesado, lo que constituiría una infracción del trato nacional (art. 7.º TCEE). Con lo cual, las restricciones que se pudieran imponer a los extranjeros en un Estado miembro para el acceso a una profesión conforme a su ley interna, basadas en su específico régimen de extranjería (por ejemplo, discrecionalidad en el valor profesional atribuido al título expedido a un no nacional) no podrían ser aplicadas, entiendo, a un ciudadano de un Estado miembro. Algunas conclusiones de la jurisprudencia del Tribunal de la CEE, por ejemplo en los asuntos *Thieffry* y *Richard Hugh Patrick* (118), conceden fundamento a esta interpretación.

(118) Jean Thieffry, de nacionalidad belga, es diplomado en Derecho en Bélgica y se establece en París. Obtiene la convalidación de su diploma belga por la licenciatura en Derecho francesa y el certificado de aptitud para la profesión de abogado en Francia. Pide ingresar en el Colegio de Abogados de París, lo que se le deniega por no poseer los diplomas franceses. Lleva el asunto al Tribunal de Apelación de París, que plantea al Tribunal CEE si el hecho de exigir de un súbdito de un Estado miembro que desea ejercer la profesión de abogado en otro Estado miembro, el diploma nacional previsto por la ley del país de establecimiento cuando el diploma obtenido en su país de origen ha sido objeto de una convalidación por la autoridad universitaria del país de establecimiento, que le ha permitido pasar, en este país, las pruebas de aptitud para la profesión de abogado —examen al que ha sido admitido—, constituye, en ausencia de las Directivas previstas por el artículo 57, apartado 1 y 2 del Tratado CEE, un obstáculo que excede de lo que es necesario para alcanzar el objetivo de las disposiciones comunitarias en cuestión. El TJCEE sentencia el 8 de abril de 1977 que dicha exigencia constituye, en ausencia de las Directivas previstas por el artículo 57, una restricción incompatible con la libertad de establecimiento garantizada por el artículo 52 del TCEE.

7. Arquitectos

7.1. Normativa y ámbito de aplicación

En este sector profesional, la Comunidad no ha seguido el mecanismo de doble Directiva (una de coordinación y otra de reconocimiento mutuo de las titulaciones), sino que la normativa CEE incluye —con notables particularidades— los dos tipos de disposiciones en una sola: la Directiva 85/384/CEE, de 10 de junio de 1985 («JOCE» de 21-8-85), de reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos en el campo de la Arquitectura y adopción de medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios. Los Estados miembros debían adoptar las medidas necesarias para su aplicación en un plazo de veinticuatro meses, y de tres años para lo dispuesto en su artículo 22 (la libre prestación de servicios). Por otra parte, la Decisión del Consejo 85/385/CEE, de la misma fecha («JOCE» de 21-8-85), crea el correspondiente Comité Consultivo para la formación en el campo de la Arquitectura.

El ámbito de aplicación de la Directiva está constituido por «las actividades del campo de la Arquitectura», entendiéndose por ellas las ejercidas habitualmente bajo el título profesional de «arquitecto» (cfr. art. 1.º de la Directiva). No hay, pues, una definición expresa de estas actividades: la Directiva, como reconoce su Preámbulo, no ha querido dar una definición jurídica del campo de la Arquitectura, dada la disparidad existente al respecto en los distintos Estados miembros (119) y ha optado por esa definición tautológi-

El TCEE precisó, además, no obstante, que corresponde a los Estados miembros apreciar si el diploma concedido a efectos académicos puede valer también como título de habilitación profesional. No queda claro si el TJCEE se refería con ello a que compete en general al Estado miembro regular los efectos profesionales de los títulos académicos, o en particular los de los extranjeros, incluidos los comunitarios.

La Sentencia *Richard Hugh Patrick*, de 28 de junio de 1977, deja todavía, a mi juicio, más claras las cosas: A Richard Hugh Patrick, de nacionalidad británica y diplomado en Arquitectura en el Reino Unido, que desea establecerse en Francia, se le rechaza este derecho, sobre la base de la ley francesa de 31 de diciembre de 1940, que determina que, cuando hay equivalencia de diplomas pero no reciprocidad, es excepcional la autorización de ejercer. El TJCEE sentenció: «Un ciudadano de un nuevo Estado miembro, que disponga de un título reconocido por las autoridades competentes del Estado miembro de establecimiento, título equivalente al diploma expedido y exigido en este Estado, disfruta del derecho a acceder a la profesión de arquitecto y de ejercerla en idénticas condiciones que los súbditos del Estado miembro de establecimiento, sin que puedan exigírsele condiciones suplementarias.

(119) El Preámbulo se refiere a que en los Estados miembros las actividades de la Arquitectura se ejercen, de hecho o derecho, por personas denominadas arquitectos, aunque

ca. Con ello, «de facto», se produce un reenvío a lo establecido al respecto por el Derecho interno de cada Estado miembro.

En todo caso, la Directiva se aplica al ejercicio profesional, tanto a título independiente como a título de asalariado conforme al Reglamento CEE número 1612/68 (art. 29 de la Directiva).

7.2. *Reconocimiento mutuo de títulos*

A diferencia de las Directivas reguladoras de otras profesiones, la de arquitectos aborda conjuntamente el reconocimiento de titulaciones (art. 2.º) y la homogeneización de la formación (art. 3.º).

La Directiva distingue dos supuestos al respecto: a) reconocimiento de las titulaciones que se expidan conforme a la formación o los otros sistemas previstos en su capítulo II, titulaciones éstas no especificadas en la Directiva y que serían comunicadas a la Comisión por los Estados miembros en el plazo de doce meses tras la notificación de la Directiva (sistema de futuro); y b) reconocimiento de titulaciones en virtud de derechos adquiridos o de disposiciones nacionales existentes, titulaciones éstas que se enumeran en el artículo 11 de la Directiva.

a) *Sistema de futuro*

Cada Estado miembro reconocerá las titulaciones obtenidas cumpliendo las exigencias de formación previstas en los artículos 3.º y 4.º de la Directiva expedidas a los nacionales de los Estados miembros por un Estado miembro, a efectos del acceso a las actividades del arquitecto, otorgándoles los mismos efectos sobre su territorio que los que otorgue a los que el mismo expida.

La formación debe reunir estos requisitos: 1.º Constituir una formación a nivel universitario de carácter teórico-práctico, en la que la Arquitectura constituya el elemento principal y que garantice, como objetivos, la adquisi-

sin monopolio de ejercicio de estas actividades, salvo excepciones, ya que las mismas o algunas de ellas pueden ser ejercidas por otros profesionales, especialmente los ingenieros que han recibido una formación particular en el campo de la construcción o el arte de la construcción.

ción de los conocimientos que expresamente marca la Directiva (120). 2.º) La formación, que se cursará en centros universitarios o equivalentes, debe tener una duración mínima de cuatro años a tiempo completo, o bien seis años de los que, al menos, tres sean a tiempo completo.

La Directiva prevé, sin embargo, varias excepciones a la duración mínima de los estudios, excepciones éstas reconocidas, no obstante, con idéntico valor que dicha formación al efecto de reconocimiento de los títulos correspondientes. En primer lugar (art. 4.º), las titulaciones en Arquitectura expedidas por las *Fachhochschulen* alemanas que acrediten una formación académica de tres años, siempre que dicha formación cumpla los objetivos a que hicimos referencia, que dichas titulaciones habiliten en la República Federal de Alemania para el ejercicio de las actividades profesionales de arquitecto, y que el titulado haya ejercido profesionalmente como arquitecto en la RFA durante un período de cuatro años y así sea certificado por el correspondiente Colegio Profesional. La singularidad radica, pues, en la reducción, en un año, de la duración mínima de los estudios. Es una medida excepcional, admitida con reservas por los distintos países comunitarios, motivo por el cual la Directiva prevé un replanteamiento de la situación dentro de ocho años. Asimismo, el artículo 6.º prevé el reconocimiento de los certificados de la República Federal alemana que sancionen la equivalencia respectiva de los títulos de formación expedidos tras el 8 de mayo de 1945 por las autoridades de la República Democrática alemana, con los títulos ya citados.

El apartado 2 del artículo 4.º prevé otra excepción al régimen general de duración de los estudios: es el caso de aquellas personas que, cursando estudios universitarios a tiempo parcial o en el marco de la promoción social, tengan una antigüedad laboral de siete o más años en el campo de la

(120) La aptitud para concebir realizaciones arquitectónicas que respondan a un tiempo a exigencias estéticas y técnicas; conocimiento adecuado de la historia y teoría de la Arquitectura, así como de las artes, tecnologías y ciencias humanas conexas; conocimiento de las bellas artes susceptible de mejorar la concepción arquitectónica; un conocimiento adecuado de los sectores relativos a urbanismo y planificación; la capacidad para establecer y canalizar las relaciones entre el hombre y la creación arquitectónica y entre ésta y su marco físico; la capacidad para concebir la profesión de arquitecto de manera receptiva a los distintos factores sociales; conocimiento de los métodos de investigación y preparación del proyecto de construcción; conocimiento de los problemas de concepción estructural, construcción e ingeniería civil en relación con la concepción de edificios; un conocimiento adecuado de la tecnología capaz de asegurar a las edificaciones los necesarios elementos de confort interior y protección climática; capacidad técnica en la concepción capaz de satisfacer las exigencias de los usuarios; conocimiento adecuado de las industrias, organizaciones, reglamentaciones y procedimientos que intervienen en el proceso de concreción de los proyectos de construcción.

Arquitectura bajo control de un arquitecto y superen un examen de arquitecto. Por último, el artículo 5.º incluye una previsión excepcional por la que se habilita a ejercer profesionalmente como arquitecto a «los nacionales de los diferentes Estados miembros que se hayan distinguido de una manera especial por la calidad de sus realizaciones en el campo de la Arquitectura».

Los Estados miembros cuyas titulaciones respondan a las exigencias que hemos analizado deben comunicar a la Comisión CEE a la mayor brevedad (se supone que desde la creación o existencia de la titulación en dicho Estado y debiendo tener lugar la primera comunicación en el plazo de doce meses tras la notificación de la Directiva) la lista de sus titulaciones, así como los centros y autoridades que las expidan. Estas listas serían publicadas en el «JOCE» en el plazo de cinco meses tras la comunicación, efectuando, además, la CEE periódicamente la publicación de las listas consolidadas. No obstante, si un Estado miembro o la Comisión duda de que una titulación satisface las exigencias de formación previstas, la cuestión se someterá al Comité Consultivo, el cual debe emitir informe en el plazo de tres meses, a cuyo término se procedería a la publicación del título, salvo que el Estado modifique la comunicación efectuada o que éste o la Comisión CEE eleven el asunto al Tribunal de Justicia. Asimismo, cuando un Estado miembro o la Comisión tengan dudas de que una titulación de las publicadas en el «JOCE» no respondan aún a las exigencias de formación establecidas, el Comité Consultivo puede ser requerido para emitir dictamen en tres meses. La Comisión CEE puede retirar una titulación de la lista publicada en el «JOCE» como consecuencia de acuerdo del Estado miembro afectado o de una sentencia del Tribunal de Justicia (121).

b) *Sistema de reconocimiento de títulos para garantizar derechos adquiridos*

Si los artículos 1 a 10 de la Directiva prevén un sistema de reconocimiento de titulaciones que, acordes con una formación coordinada, se comunicarán «a posteriori» a la CEE, las disposiciones de su Capítulo III contemplan, además, y para garantizar los derechos adquiridos, el reconocimiento de las actuales titulaciones, aunque éstas no cumplan los requisitos de formación establecidos, otorgándoles valor en los respectivos Estados miem-

(121) Dada la reciente aprobación de la Directiva que comentamos, no se ha publicado aún por la CEE, que sepamos, la lista de los diplomas y titulaciones nacionales de los Estados miembros que, respondiendo a la formación establecida en la misma, serán mutuamente reconocidas en el futuro a efectos de posibilitar el acceso a las actividades propias de la arquitectura en los Estados miembros.

bros (siempre que estas titulaciones fueran poseídas con anterioridad a la notificación de la Directiva, o la formación académica conducente a las mismas hubiere sido iniciada por el interesado como más tarde en el tercer año siguiente a su notificación). Estas titulaciones —único caso entre las Directivas de profesiones en que las mismas se enumeran dentro de las disposiciones sobre derechos adquiridos— se recogen en el artículo 11.

Lo más destacable en todo caso es que, en el marco de dicho artículo 11, y a diferencia de España (donde la competencia profesional se restringe al título de arquitecto), se recogen por cada país todas las titulaciones que en el mismo tienen plena competencia en el campo de la Arquitectura y que son diversas (por ejemplo, titulados en Bellas Artes, en Ingeniería, etcétera).

Además, por otra parte, se otorga el mismo valor de estas titulaciones a los certificados de autorización de ejercicio profesional como arquitecto otorgado por los Estados miembros antes de la aplicación de la Directiva o inmediatamente después en virtud de reglamentación interna, siempre que el interesado se haya dedicado efectivamente al ejercicio profesional al menos durante tres años consecutivos en el curso de los cinco anteriores a la expedición del certificado.

Tanto para el sistema de futuro como para el de derechos adquiridos, los Estados miembros pueden, en caso de duda, exigir de las autoridades del Estado miembro correspondiente, la verificación de la autenticidad de las titulaciones expedidas (art. 27).

Hay que reseñar, por lo demás, que la Recomendación del Consejo 85/386/CEE («JOCE» de 21-8-85) permite que los Estados miembros reconozcan en su territorio los títulos y diplomas que, expedidos en países terceros, sean poseídos por los nacionales de los Estados miembros.

c) *Alcance de estos mecanismos*

La técnica utilizada por la Directiva de arquitectos es atípica para lo que venía siendo tradicional en las Directivas sobre profesiones: en vez de regular una formación homogénea, la Directiva exige unos requisitos generales (duración mínima de la carrera y cumplimiento por ésta de unos objetivos) que, además, están muy excepcionados por la admisión de variantes alternativas y por la inclusión de situaciones especiales como las existentes en la República Federal de Alemania. Por otra parte, los eventuales títulos que

acrediten dichas formaciones no se enumeran en la Directiva, sino que son comunicados «a posteriori» por cada Estado miembro a la Comisión CEE para su publicación en el «JOCE». Por el contrario, se establece, por otra parte, un reconocimiento de derechos adquiridos y de las titulaciones ya existentes en los respectivos Estados miembros que, éstas sí, se enumeran en la Directiva.

Estas peculiaridades se deben —y el Preámbulo de la Directiva es explícito a este respecto— a la diversidad de los sistemas de formación que en los distintos países comunitarios conducen al ejercicio lícito de las actividades de Arquitectura: en unos países el acceso a la profesión se condiciona a uno o diferentes diplomas o títulos académicos; en otros, a un título profesional; en otros, su expedición se subordina a la realización de un posterior *stage* profesional; en otros, se permite el acceso a la actividad de arquitecto, con carácter excepcional, a relevantes figuras de este arte. Por tal motivo, la Directiva intenta llegar a un esquema de convergencia futura (a cuyo fin se establecen las previsiones de su Capítulo II) sin perjuicio de que ya, y sobre las titulaciones existentes actualmente en los distintos países de la CEE, muy dispares, se produzca el reconocimiento mutuo (Cap. III). La Directiva es consciente de su peculiaridad, de la inexistencia en ella de «una coordinación concomitante de las disposiciones nacionales relativas a la formación» (como dijimos, no hay en el campo de la Arquitectura Directiva de coordinación) y de que el número de profesionales existentes en uno y otro Estado miembro es muy dispar.

Por todo ello, la propia Directiva entiende que su aplicación requiere una particularmente atenta supervisión por la Comisión. A este fin prevé (art. 30) que, lo más tarde, a los tres años de su puesta en práctica por los Estados miembros (es decir, seis años tras su notificación) la Comisión revisará esta Directiva, a la vista de la experiencia habida en su aplicación.

La peculiaridad de esta Directiva reposa, en nuestra opinión, en el hecho de que a la fecha de su adopción (y una vez reguladas por Directivas anteriores las profesiones que por su propia naturaleza y su homogeneidad intrínseca permitan una fácil armonización de las formaciones, concomitante con el reconocimiento mutuo de titulaciones) es ya patente la preocupación de la CEE por conseguir un salto cualitativo en la libre circulación ligado a la construcción de la Europa de los ciudadanos (luego hablaremos de la Cumbre de Fontainebleau de 1984). Por ello, la Comisión CEE ha producido un híbrido: la Directiva recoge los criterios formales de las Directivas anteriores, pero, acuciada por las circunstancias expuestas, camina ya en el sendero de un sistema general de reconocimiento de títulos (cuyo proyecto de

Directiva comentaremos más adelante) en el que, haciendo confianza a los sistemas respectivos de cada Estado miembro, se intenta un reconocimiento general que prescinde de la base pormenorizada de una formación homogénea, dando por buena la peculiar de cada país. De ahí el sentido del Capítulo III —que creemos tiene un ancho campo por delante— y la diversidad con que se configura la formación «homogénea» para el reconocimiento futuro. Es decir, no hay homogeneidad, salvo en lo formal (en que la Directiva use de este instrumento ya inservible).

Con esta Directiva, pues, se inicia ya el camino a un sistema de confianza de los Estados miembros respecto de la formación para la profesión de que se trate, que cualquiera que sea su modalidad pueda existir en los demás Estados miembros, y, por tanto, de reconocimiento mutuo, puro y simple, de las titulaciones que expidan. En este sistema, cada Estado controla internamente la bondad de la formación y el título, sin más referencia vinculante desde la CEE que la duración de la carrera y los objetivos de la misma, marcados éstos por la Comunidad. Es por ello que el Comité Consultivo CEE en el campo de la Arquitectura se constituye —frente a los del resto de las profesiones reguladas— en la institución correctora para el caso de duda por parte de algún Estado sobre la validez de un título expedido por otro Estado miembro (arts. 8.º y 9.º de la Directiva). Y mientras este nuevo mecanismo demuestra su virtualidad, se aprovecha —según el viejo estilo de las Directivas tradicionales— la técnica de la enumeración exhaustiva de los títulos existentes (en su art. 11). Esta, aplicada para el reconocimiento de los derechos adquiridos, es también punto de arranque para solucionar un problema que por su complejidad era objeto de debate largos años ya en la CEE y a través de una vía que, además, será objeto de revisión por el mecanismo que ella misma prevé mediante la intervención de la Comisión y del Comité Consultivo.

7.3. *Medidas complementarias*

Las previsiones de la Directiva que comentamos son también en este caso similares a las ya analizadas en páginas anteriores respecto de otras profesiones (122).

(122) Así, en lo que respecta al procedimiento de admisión al acceso de las actividades de la Arquitectura (art. 20); las fórmulas de prestación de juramento o declaración solemne (artículo 21); las pruebas de moralidad u honorabilidad (arts. 17 y 18); la exoneración de la incorporación o una organización profesional en el caso de prestación de servicios, si bien los profesionales pueden quedar sometidos a una inscripción temporal o una declaración previa del ejercicio de la actividad (art. 22); uso del título (arts. 16 y 23), con la especificidad en este caso de

7.4. *El Comité Consultivo*

Creado por Decisión del Consejo 85/385/CEE, de 10 de junio («JOCE» de 21-8-85), tiene idéntica composición que otros Comités Consultivos ya examinados. Su misión es la de contribuir a asegurar una formación en el campo de la Arquitectura de nivel comparablemente elevado en la CEE, a través de intercambios de información sobre métodos de formación, contenidos y estructura académica, consultas para llegar a una concepción común sobre el nivel a alcanzar en dicha formación, estructura de la formación y experiencia práctica, etc., además de las facultades consultivas específicamente atribuidas por la Directiva 85/384/CEE y las de dirigir a la Comisión y los Estados miembros sus informes y recomendaciones, incluidas las de modificación de la Directiva comentada.

7.5. *Incidencia en España*

En aplicación del artículo 392 del Acta de Adhesión, el Reino de España se considera destinatario y que ha recibido notificación de las normas del Derecho comunitario derivado en la fecha de la adhesión (123), debiendo poner en vigor a partir de este momento las medidas para el cumplimiento de las correspondientes Directivas y Decisiones (124). España dispondría, por tanto, de un plazo de veinticuatro meses para adaptarse a la Directiva de arquitectos (salvo en lo dispuesto en su artículo 22, en que el plazo sería de tres años —artículo 31 de la Directiva—) y para comunicar sus disposiciones internas correspondientes a la Comisión CEE. Ello implica que hasta el 1 de enero de 1988 no ha resultado de aplicación la libertad de establecimiento, que hasta el 1 de enero de 1989 no se aplicará la libertad de prestación de servicios y que hasta el 1 de enero de 1993 no lo será la libre circulación de arquitectos asalariados.

En principio, en lo que se refiere a las condiciones mínimas que debe reunir la formación de los arquitectos, nuestro país no ha tenido que efectuar ningún ajuste, pues nuestros planes de estudio actuales cumplen sobradamente los requisitos comunitarios (éstos, por lo demás, y a diferencia de lo establecido en el caso de otras profesiones tituladas, no contemplan mate-

que el Estado de acogida puede establecer la obligación del cumplimiento del *stage* adicional exigido en dicho Estado (art. 23); declaración sobre no haber sido declarado en quiebra (art. 24), certificado de cobertura contra riesgos profesionales (art. 25), y facilitación a los interesados de información sobre la legislación y deontología del país de acogida (art. 26).

(123) Cfr. «BOE» de 1-1-86, pág. 69

(124) Cfr. el artículo 395 del Acta de Adhesión, «BOE» de 1-1-86, pág. 69.

rias de obligada inclusión en los planes de estudio conducentes al título de arquitecto). Otra cosa es que, ante una hipótesis de reforma interna de tales planes, no deban tenerse en cuenta las previsiones del Derecho comunitario derivado aplicable. No hay duda de que la libre circulación en España de arquitectos nacionales de los países comunitarios con una formación diversa, pero que en todo caso España deberá reconocer, podría operar como un punto de reflexión en este sentido. En todo caso, España debía comunicar a la Comisión CEE el título español que refrenda nuestros estudios de Arquitectura para su inclusión en la lista que se publique en el «JOCE», así como también el título actual que debería incluirse en el artículo 11 de la Directiva, ya que, a diferencia de lo establecido para otras profesiones, esta adaptación técnica no se incluyó en el Acta de Adhesión española a la CEE. Téngase en cuenta que la Directiva de arquitectos es de fecha 10 de junio («JOCE» del 21) y que el Tratado de Adhesión fue hecho en Madrid y Lisboa el 12 de junio de 1985. La titulación que a este respecto ha comunicado, al parecer, España a la CEE es la de «título oficial de arquitecto expedido por el Ministerio de Educación y Ciencia o las Universidades», único título éste, ciertamente, que en nuestro país cumple los requisitos establecidos en los artículos 3.º y 4.º de la Directiva. En cuanto a las demás medidas, España dispone del plazo general de veinticuatro meses para las referentes a las garantías del efectivo ejercicio del derecho de establecimiento y servicios.

8. **Farmacéuticos**

8.1. *Normativa y ámbito de aplicación*

Está constituida por la Directiva 85/432/CEE, de 16 de septiembre de 1985 («JOCE» de 24-9-85), de coordinación de disposiciones, y la Directiva 85/433/CEE, de la misma fecha («JOCE» de 24-9-85). En este campo, pues, la CEE sigue el mecanismo tradicionalmente utilizado al respecto. A ellas hay que añadir la Decisión del Consejo 85/434/CEE, de 16 de septiembre de 1985 («JOCE» de 24-9-85), que crea un Comité Consultivo para la formación de los farmacéuticos.

Las dos Directivas debían ser puestas en aplicación por los Estados miembros antes del 1 de octubre de 1987, quedando aquéllos obligados a comunicar a la Comisión CEE las disposiciones esenciales de su Derecho interno que adoptaran en el ámbito de referencia de tales Directivas (125).

(125) Cfr. artículo 5.º de la Directiva 85/432/CEE y artículo 19 de la Directiva 85/433/CEE.

La normativa se aplica a las actividades que, exigiendo en uno o varios Estados miembros la correspondiente cualificación profesional, están abiertas a los poseedores de uno de los diplomas, certificados u otros títulos previstos en el artículo 4.º de la Directiva 85/433/CEE (el precepto enumera las titulaciones respectivas de cada Estado). Pero, además, la Directiva 85/432/CEE, al fijar la coordinación de disposiciones internas, vincula a los Estados para que los poseedores de un título que sancione la formación que regula, sean habilitados para el ejercicio del cuadro de actividades que específicamente detalla en su artículo 1.º2. Es decir, los Estados miembros reconocerán mutuamente las titulaciones que expidan, otorgándoles en su territorio los mismos derechos otorgados a sus nacionales, pero, además, deben garantizar al farmacéutico la habilitación para un campo tasado de competencias profesionales (126).

Desde la óptica de su aplicación material, las Directivas se aplican sólo al ejercicio del derecho de establecimiento, ya que ni en su texto ni en la habilitación normativa por el TCEE de su Preámbulo, se refiere a la libre prestación de servicios. Asimismo resulta aplicable a los nacionales de los Estados miembros que, al amparo del Reglamento CEE número 1612/68, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de trabajadores en el interior de la CEE, ejerzan las actividades reguladas por la Directiva, a título de asalariados (art. 4.º de la Directiva 85/432/CEE).

8.2. *Reconocimiento mutuo de títulos*

Cada Estado miembro debe reconocer las titulaciones enumeradas en el artículo 4.º de la Directiva 85/432/CEE que sean expedidas por el correspondiente Estado miembro (conforme a las previsiones de armonización de las formaciones previstas en la Directiva 85/432/CEE) a los nacionales de los Estados miembros, otorgándoles para el acceso en su territorio a las actividades profesionales reguladas el mismo efecto que otorgue a las titulaciones que el mismo expida. Dadas las fechas de adopción de la Directiva y del Tratado de Adhesión de España a la CEE, el correspondiente título español («licenciado en Farmacia») no aparece aún en este artículo, ni tampoco como adaptación técnica en el Acta de Adhesión.

(126) El artículo 1.º de la Directiva 85/432 establece que los titulados en Farmacia «quedarán habilitados al menos para el ejercicio de las actividades que se relacionan, bajo reserva, en su caso, de la necesidad de una experiencia profesional complementaria». Las actividades relacionadas son: puesta al día de la forma farmacéutica de los medicamentos; fabricación y control de medicamentos; control de medicamentos en laboratorio a tal fin; almacenamiento, conservación y distribución de medicamentos al por mayor; preparación, control, almacenamiento y suministro de medicamentos en los hospitales; difusión de informaciones y consejos sobre medicamentos.

Asimismo, la Recomendación del Consejo 85/435/CEE, de 16 de septiembre de 1985 («JOCE» de 24-9-85), y a la vista de que Luxemburgo no dispone de un ciclo completo de enseñanza universitaria, por lo que sus nacionales han podido seguir sus estudios en un Estado tercero, prescribe que los demás Estados miembros reconozcan los títulos universitarios de los estudios de Farmacia de que aquéllos sean poseedores expedidos por un Estado no miembro y homologados por el Ministerio de Educación de Luxemburgo.

La Directiva prevé, no obstante, algunas excepciones al reconocimiento mutuo de los títulos. Una específica para Grecia, en cuyo caso el mutuo reconocimiento de títulos sólo operará para el caso de ejercicio profesional a título de asalariado, excepción que será revisada por la Comisión y el Consejo en 1987 (art. 3.º de la Directiva 85/432/CEE). Otra excepción, de carácter general, es que los Estados miembros pueden denegar el reconocimiento de los títulos en el supuesto de creación de nuevas farmacias abiertas al público y de las abiertas en los tres años anteriores a la fecha de notificación de la Directiva (127). Esta excepción será revisada por la Comisión en el plazo de cinco años a contar del 1 de octubre de 1987 (cfr. artículo 3.º de la Directiva 85/432/CEE).

El acceso a las actividades del farmacéutico por nacionales de otros Estados miembros puede, no obstante, quedar, además, condicionado por los Estados miembros a la previa posesión por el interesado de una experiencia profesional complementaria. En este caso será requisito acreditativo suficiente un certificado de las autoridades del Estado de origen o procedencia de que el interesado ha ejercido dicha actividad durante la duración requerida (art. 1.º.1 Directiva 85/433/CEE).

Según la regla general, la Directiva 85/432/CEE permite que el Estado miembro de acogida pueda exigir de las autoridades competentes de otro Estado miembro la confirmación de la autenticidad de los títulos y certificados y que éstos cumplan la formación establecida en la Directiva 85/433/CEE.

8.3. *Coordinación de disposiciones: homogeneización de la formación*

La Directiva 85/432/CEE subordina la expedición por los Estados miembros de los diplomas y títulos de farmacéutico al cumplimiento de una for-

(127) Se trata de una facultad de los Estados miembros y no de una cláusula general restrictiva. Por ello, el artículo 1.º.3 de la Directiva 85/433 permite que los nacionales de Estados miembros puedan participar en los concursos para la adjudicación de nuevas farmacias ya convocados y pendientes en la fecha de adopción de la Directiva, si así lo decide el Estado miembro de que se trate.

mación cuyas exigencias comunes de coordinación son las siguientes: 1.^a) Previa posesión de un título que dé acceso a la Universidad o centro equivalente. 2.^a) La formación académica debe tener una duración mínima de cinco años de estudios y cumplir los siguientes requisitos: un período mínimo de cuatro años de enseñanza teórica y práctica a tiempo completo en una Universidad o centro equivalente o bajo supervisión de una Universidad; y un *stage* mínimo de seis meses en una farmacia abierta al público o en un centro hospitalario bajo la supervisión de los servicios farmacéuticos del mismo. La Directiva prevé, no obstante, dos excepciones a este respecto: por lo que respecta a la duración de los estudios, dispone que si en el momento de la entrada en vigor de la norma comunitaria coexisten en un Estado miembro dos vías de formación, de las cuales una dura cinco años y la otra cuatro, el título correspondiente al «currículum» de cuatro años sería conforme comunitariamente siempre que por disposición interna del propio Estado miembro dicho título sea declarado equivalente con el correspondiente «currículum» de cinco años; en cuanto al *stage* de seis meses, se prevé que si, por falta de plazas suficientes en farmacias abiertas al público o en centros hospitalarios, un Estado miembro no está en condiciones de asegurar los seis meses de *stage*, puede admitirse que durante un período máximo de cinco años, a contar del 1.º de octubre de 1987, la mitad de dicho *stage* verse sobre actividades propias del farmacéutico en una empresa de fabricación de medicamentos. 3.^a) La formación de carácter práctico, debe abordar por lo menos las materias que se especifican en su artículo 2.º.5. 4.^a) La formación debe proporcionar al interesado un conocimiento adecuado sobre los campos que señala el artículo 2.º de la Directiva 85/432 (128).

Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que el mutuo reconocimiento de títulos y la coordinación de la formación —y, por ende, la libertad de establecimiento— se limita a los títulos de farmacéutico, no previendo medidas inmediatas para los de farmacéutico especialista. A este respecto, la Directiva 85/432 contempla (art. 3.º) que la Comisión, en el plazo de tres años a partir de 1 de octubre de 1987, presentará al Consejo propuestas sobre las especializaciones en Farmacia, en particular la de Farmacia Hospitalaria, debiendo el Consejo examinar la propuesta en el plazo de un año.

(128) Medicamentos y sustancias utilizadas para la fabricación de los mismos; tecnología farmacéutica y control físico, químico, biológico y microbiológico de los medicamentos; utilización de los medicamentos y metabolismo y efectos de los mismos y de la acción de los tóxicos; evaluación de los datos científicos relativos a los medicamentos, a fin de poder suministrar sobre esta base informaciones apropiadas; condiciones legales y profesionales relativas al ejercicio de actividades farmacéuticas.

8.4. *Medidas complementarias*

La Directiva 85/432/CEE, repitiendo las reglas convencionales en este tipo de Directiva, regula, con idénticos criterios a los ya expuestos para otras profesiones reguladas, el procedimiento de admisión al acceso de la profesión (art. 12), las pruebas sobre moralidad u honorabilidad y sanciones disciplinarias (arts. 9.º y 10), las fórmulas sobre el juramento que fueran necesarias (art. 13), los certificados de salud (art. 10) y la obligación para los Estados de permitir a los beneficiarios el conocimiento de su legislación, deontología y conocimientos lingüísticos necesarios para el ejercicio de la profesión (art. 15); y uso de los títulos (art. 14 de la Directiva 85/432 y art. 7.º de la Directiva 85/433).

En especial, en lo que se refiere a los derechos adquiridos, la Directiva 85/433/CEE atribuye el mismo valor reconocido a las titulaciones que respondan a la formación prevista en la Directiva 85/432, a las que, aun no respondiendo a esta exigencia, cumplan estos requisitos: 1) sancionen una formación terminada antes de la aplicación de la Directiva o terminada después pero iniciada antes, y 2) se acompañen de una certificación acreditativa de que sus titulares se han consagrado efectiva y lícitamente en un Estado miembro, al menos tres años en el curso de los cinco anteriores a la expedición del certificado, a una de las actividades contempladas en el artículo 1.º.2 de la Directiva 85/432/CEE, si esta actividad estaba reglamentada en dicho Estado miembro.

8.5. *El Comité Consultivo*

Creado por Decisión 85/434/CEE, de 16 de septiembre («JOCE» de 24-9-85), tiene por misión contribuir a asegurar una formación de los farmacéuticos a nivel elevado en la CEE, mediante las tareas comunes a este tipo de Comités Consultivos: intercambio de información, consideración de la adaptación de la formación al progreso de la ciencia farmacéutica y los métodos pedagógicos, etc., evacuar consultas a la Comisión y dirigirse a ésta y a los Estados miembros con dictámenes y recomendaciones, así como con propuestas respecto a eventuales modificaciones de las Directivas 85/432 y 85/433 en lo que respecta a la formación.

Su composición es la típica tripartita de estos Comités, que ya hemos visto anteriormente.

8.6. *Incidencia en España*

Por aplicación de lo dispuesto en los artículos 382 y 395 del Acta de Adhesión, el artículo 5 de la Directiva 85/432/CEE y artículo 19 de la Directiva 85/433/CEE, España debía adoptar las medidas necesarias para ajustarse a estas últimas antes del 1 de octubre de 1987, comunicándolo a la Comisión. Esta fecha opera, a nuestro juicio, como plazo «a quo» para el libre establecimiento a título de no asalariado, siendo el 1 de enero de 1993 la del ejercicio de la libre circulación como profesionales asalariados de los farmacéuticos. España ha debido comunicar a la CEE el título español de «licenciado en Farmacia», por incluir en el artículo 4.º de la Directiva 85/433/CEE (no recogida como adaptación técnica en el Acta de Adhesión), remitir a la Comisión CEE información sobre las autoridades habilitadas para expedir y recibir los documentos y certificados expedidos al efecto por los Estados miembros, así como adoptar las restantes medidas para facilitar el ejercicio efectivo del libre establecimiento y la prestación de servicios. Hay que señalar, de modo especial, entre las medidas de ajuste que España deberá adoptar en el marco de lo dispuesto por la Directiva de coordinación, la inclusión necesaria en la correspondiente formación y con carácter previo a la obtención del título, del *stage* mínimo de seis meses o las medidas sustitutorias que prevé la Directiva.

III. DIRECTIVAS COMUNITARIAS SOBRE CIRCULACION DE PROFESIONALES TITULADOS EN TRAMITE DE APROBACION

En estos momentos, la Comunidad Europea viene recapitulando las situación en que se encuentra el desarrollo de los objetivos del Mercado Común. En el campo de la movilidad de trabajadores y profesionales por cuenta propia, la CEE intenta darle un nuevo impulso mediante diversas acciones, que espera culminen en 1992, tendentes a la eliminación de los obstáculos, aún existentes para la libre circulación, en el marco de la consecución de una auténtica ciudadanía comunitaria.

En el campo de los trabajadores por cuenta ajena, y aunque la libre circulación se ha conseguido en gran parte, las instituciones comunitarias intentan solventar diversos problemas todavía existentes en lo que se refiere a los permisos de residencia y la tributación, así como lograr la correspondencia entre las cualificaciones profesionales. A este último respecto, a partir de la Decisión del Consejo 85/368/CEE, de 16 de julio de 1985, sobre la correspondencia de las cualificaciones de formación profesional entre los Estados miembros («JOCE» de 31-7-1985), se ha iniciado un procedimiento de trabajo orientado a la aprobación en 1990 de una «carta de formación profesional europea».

En el campo de la libertad de establecimiento de los profesionales independientes, la adopción de las Directivas que hemos examinado no ha cerrado, ni mucho menos, el marco de lo deseable (pese a que las más recientes, las de arquitectos y farmacéuticos, respondan ya a un nuevo espíritu). Por ello, la Comisión CEE ha renovado su empeño para que diversas propuestas de Directivas (algunas datan de antiguo) fueran adoptadas por el Consejo. Así, la de coordinación de las disposiciones relativas a los agentes comerciales, presentada en 1978, y las pendientes desde 1969 sobre ingenieros. El Consejo CEE, por otra parte, y tras la Cumbre de Fontainebleau de 1984, dejó clara su intención de que se creara un sistema general de reconocimiento mutuo de títulos universitarios.

De todos estos proyectos (el último a punto de culminar) vamos a analizar aquellos dos que por diversas razones resultan de mayor interés desde

la óptica de este trabajo: el relativo a los ingenieros y el sistema general de reconocimiento mutuo de títulos.

1. Ingenieros

En la polémica suscitada por la ley que se debatía en las Cortes, luego Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los ingenieros y arquitectos técnicos («BOE» del 2 de abril), la normativa comunitaria sobre las actividades de la profesión de ingeniero, más o menos conocida, mejor o peor interpretada, fue referente usual de las diversas posiciones al respecto. Se argumentaba —bajo una u otra pretensión— que la ley debía adecuarse a lo dispuesto en las normas de la CEE, lo que añadía al interés que intrínsecamente tenía el asunto, el especial de la reciente incorporación de España a las Comunidades Europeas. La existencia en nuestro país de dos distintas titulaciones universitarias en el campo de la Ingeniería (la de ingeniero y la de ingeniero técnico), la disparidad de las formaciones y vías de acceso a la cualificación profesional de «ingeniero» existentes en los países de Europa, así como los intereses profesionales en juego situaron a la normativa CEE, supuestamente existente, en el punto de mira de los interesados.

Sin embargo, la invocación del Derecho comunitario sobre esta parcela no podría, por el momento, traer a colación un marco jurídico vigente y definitivo, sino meros proyectos o normas fragmentarias. Así, las propuestas que la Comisión presentó al Consejo, nada menos que en 1969, y que hasta ahora no han sido aprobadas, las Decisiones comunitarias tendentes a abrir el proceso de reconocimiento mutuo de las cualificaciones de formación profesional (en cuyo nivel superior se incluyen algunas previsiones para las formaciones universitarias), o, en fin, el posible proyecto comunitario de una nueva Directiva sobre ingenieros que ha estado ligado sustantiva y procedimentalmente a la Directiva sobre un sistema general de reconocimiento mutuo de títulos en la CEE a la que después nos referiremos.

El 8 de mayo de 1969, la Comisión presentó al Consejo tres propuestas de Directivas, que fueron publicadas en el «JOCE» de 30 de julio de 1969: una sobre la realización de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios para las actividades no asalariadas de investigación, creación, dictamen y aplicación en el ámbito técnico; otra que fija las modalidades de las medidas transitorias para el acceso a dichas actividades y su ejercicio; y una tercera de coordinación de las disposiciones internas relativas a la formación del ingeniero.

La primera propuesta de Directiva, cuyo campo de aplicación es el que acota su propia denominación (quedaban, no obstante, excluidas la Arquitectura —posteriormente regulada por Directiva de 1985—, la Agronomía y las profesiones de geómetra, biólogo y asesor de la propiedad industrial), liberaliza el establecimiento y la prestación de servicios para las actividades no asalariadas, a cuyo fin dispone que se supriman las restricciones que se enumeraban en el programa general de establecimiento. Incluye, además, las típicas medidas que las Directivas de este tipo prevén para facilitar el ejercicio efectivo de la liberalización y a las que de modo repetido hemos venido haciendo referencia en el caso de otras profesiones (inscripción en las organizaciones profesionales salvo en el caso de la prestación de servicios, pruebas de moralidad, fórmulas de juramento, etcétera).

La segunda propuesta de Directiva dispone el mutuo reconocimiento de los títulos y de los certificados complementarios del ejercicio profesional subsiguiente a la obtención de aquéllos que al respecto se exijan, cuando sancionen una formación que cumpla estos requisitos: a) o bien cuatro años de estudios en una Universidad o centro equivalente y dos años de ejercicio profesional tras la obtención del título, o b) tres años de estudios en un centro técnico superior (al que se hubiera accedido cumpliendo los requisitos para el acceso a la Universidad o con una previa formación mínima de doce años) y dos años de ejercicio profesional tras la obtención del título.

La última propuesta de Directiva regula la obligación de los Estados miembros de asegurar que la formación de ingenieros responda a los requisitos establecidos por las anteriores propuestas de Directivas.

El hecho es que estas tres propuestas de Directivas han dormido desde 1969 en los *dossiers* del Consejo CEE. No hay duda de que esta congelación se explica por la dificultad inherente a una armonización de las formaciones, cualificaciones profesionales y reglamentaciones existentes en los distintos Estados miembros (129). La disparidad de las formaciones existen-

(129) En Alemania la formación del ingeniero se desarrolla tanto en las *Wissenschaftliche Hochschulen* (Universidades, *Technische Hochschulen* y *Gesamthochschulen*) como en las *Fachhochschulen* (Escuelas técnico-profesionales). En el primer caso, los estudios tienen una duración de cinco años (diez semestres) y en el segundo ocho semestres, desarrollados tras la educación secundaria. En ambos casos, la formación conduce a la misma cualificación de *Diplom-Ingenieur* (que está protegida legalmente), no existiendo tampoco distingo en la admisión en la organización profesional (*Verbanddeutscher Ingenieure*), que tiene carácter jurídico privado. En principio, no hay una competencia especializada jurídicamente establecida, siendo libre el ejercicio profesional salvo en algunas actividades (construcción, topografía, ingeniería de seguridad, etcétera).

En Bélgica la formación se realiza en la Universidad o en la Enseñanza Superior Técnica.

tes en los distintos países de la CEE (pensemos en las diferencias entre el sistema francés o belga y el británico), así como que estas propuestas de

La formación propiamente universitaria se escinde a su vez en: a) la impartida en las Facultades de Ciencias Aplicadas, y b) en los Institutos Superiores Industriales. En las Facultades, las enseñanzas tienen cinco años de duración, divididos en dos ciclos, a cuyo término se obtiene el título de ingeniero civil o de ingeniero seguido de la especialidad cursada, que da acceso a los estudios de doctor en Ciencias Aplicadas. En los Institutos Superiores Industriales, los estudios, desde 1977, tienen una duración de cuatro años, siendo sancionados con el título de ingeniero industrial seguido de la cualificación apropiada, que sustituye, tras la Ley de 18 de febrero de 1977, al de ingeniero técnico. No hay reglamentación legal del acceso a la profesión y al ejercicio de sus actividades. No obstante, el uso de la denominación profesional está protegido legalmente (Ley de 11 de septiembre de 1933).

En Francia, dentro de los estudios de ciclo largo, junto a los que versan sobre las llamadas «ciencias del ingeniero» y que, no obstante, no son objeto de un título con esta denominación, sino de la *Licence* típica del segundo ciclo de los estudios universitarios, los conducentes al título de ingeniero se cursan en escuelas integradas en la Universidad o dependientes de los correspondientes Ministerios, teniendo una duración media de cinco años. Son estos estudios los únicos que conducen al título académico de *Ingénieur diplômé*, cuyo uso está legalmente protegido (Ley de 1934). Existen, además, estudios técnicos de ciclo corto (dos años) impartidos en los Institutos Universitarios de Tecnología, pero que no conducen al título de ingeniero, sino al «diploma universitario de Tecnología». No existe, sin embargo, un título profesional de ingeniero legalmente protegido ni organización profesional reguladora de carácter público, sino asociaciones de Derecho privado.

En Grecia la formación de ingeniero integra cinco años de estudios universitarios, pero el título académico no atribuye derechos profesionales. A tal fin es preciso obtener el título de «ingeniero diplomado» tras examen ante la Cámara Técnica de Grecia, institución parapública para la tutela de la profesión y registro de los profesionales. El ejercicio profesional está reglamentado por especialidades. Junto al ingeniero existen ingenieros técnicos, cuya formación incluye tres años de estudios universitarios.

En Holanda la formación incluye dos variantes —ambas con una duración de cuatro años de estudios postsecundarios—, una básicamente científica (ingenieros «I») y otra aplicada (ingenieros «Ing»), que no obstante son equivalentes. Aunque el uso del título de ingeniero está protegido legalmente, la actividad profesional es libre y no está reglamentada, no existiendo tampoco la obligación jurídica de pertenecer a las organizaciones profesionales existentes (la KIVI de los ingenieros «I» y la NRIA de los ingenieros «Ing»).

En Italia la formación del ingeniero conduce a la «Laurea», cinco años de estudios postsecundarios que incluyen formación básica y posteriores especializaciones. El acceso a la profesión está condicionado a la superación de un examen de Estado («Esame dello Stato») tras la obtención de la «Laurea», y a la posterior inscripción del interesado en el *Consiglio Nazionale degli Ingegneri*, tras de lo cual se obtiene derecho al uso del título de ingeniero. No obstante las especializaciones formativas, el ingeniero es competente para desarrollar, bajo su responsabilidad, cualquier actividad del campo de la Ingeniería, salvo en el caso de algunas actividades profesionales que comparten un riesgo para el público. Existen, por otra parte, formaciones de técnicos («peritos») en niveles no universitarios o superiores.

En Portugal la formación conducente al título de «ingeniero» corresponde a una «Licenciatura» con cinco años de estudios postsecundarios, realizados en la Universidad. La formación del «ingeniero técnico» es la del «Bacharelato», tres o cuatro años de estudios postsecundarios, realizados en Institutos de Enseñanza Superior. El título de «ingeniero» está protegido

Directivas no distinguan entre las diversas ramas de la Ingeniería, podrían explicar su larga duermevela «sine die». Para calibrar el problema, sólo tenemos que pensar en las dificultades habidas para la aprobación de la ya publicada Directiva de arquitectos (y que persisten para su puesta en práctica), dificultades que, «mutatis mutandis» (un sólo campo profesional, por otra parte, frente a la heterogeneidad de las ingenierías), son similares a las que se plantean en este último campo. Por ello, quizá no fuera aventurado concluir que cuando la disparidad de formaciones es tan notable y sus respectivos perfiles están muy arraigados en los sistemas de los distintos Estados, es utópico seguir por la vía de la coordinación de los distintos sistemas formativos, siendo preferible (como ha sugerido el Consejo CEE en los últi-

legalmente, siendo condición obligatoria para el uso del título la incorporación a la Orden de los Ingenieros, organismo de interés público que otorga el título de «ingeniero» a quienes posean la citada «Licenciatura». El ejercicio de la profesión, con 10 especialidades, es libre, salvo algunas actividades reservadas a los ingenieros con cualificación en la especialidad de que se trate. No obstante, los ingenieros técnicos (el título no está protegido legalmente y no existe en este caso una Orden profesional) tienen acceso a estas últimas actividades reglamentadas en trabajos de menor complejidad.

En el Reino Unido la profesión de ingeniero no está regulada por el Estado. Es «la profesión» (las diversas asociaciones profesionales —de ingenieros civiles, mecánicos, etc.—) quien establece las condiciones de formación y la admisión de sus miembros y regula el uso del título. El *Council of Engineering Institutions*, donde se agrupan las diferentes asociaciones, dicta las normas generales en el sector de la ingeniería y mantiene un registro profesional de los ingenieros, donde se inscriben tres categorías: 1) «Chartered Engineer», 2) «Technician Engineer» y 3) «Engineering Technician». Aunque el «Chartered Engineer» constituye el profesional más elevado, ningún título específico designa el grado de competencia profesional. En todo caso, la afiliación a las asociaciones profesionales y la inscripción en el Registro son de carácter voluntario.

La formación requerida para ser admitido en las instituciones profesionales es determinada por éstas. Como ejemplo —y aunque las variantes son diversas—, la inscripción en el Registro como «Chartered Engineer» requiere: tres o cuatro años de formación a tiempo completo en una Universidad o Centro Superior equivalente, un *stage* de formación profesional supervisada por un ingeniero con cualificación profesional, más un período de experiencia profesional (a lo largo de cuatro años) y, finalmente, el examen ante la asociación profesional correspondiente. Con el solo diploma universitario, sin cumplir la formación y experiencia práctica, no se accede al Registro del *Council*. Asimismo la previa formación universitaria es una modalidad preferente, pero no única, permitiéndose, como dijimos, la vía de la práctica profesional para acceder al examen ante la asociación.

Sistema similar existe en Irlanda: los mismos tres tipos de denominaciones profesionales, sin otro reconocimiento legal que el de su pertenencia a la *Institution of Engineers of Ireland* (IEI), además de la protección legal (Ley de 1969) de la denominación de *Chartered Engineer* otorgada por el IEI a quienes superan los siguientes requisitos: formación de cuatro años en la Universidad o Centro Superior (acreditada con un «Bachelor in Engineering», «Bachelor of Science Engineering», o «Bachelor in Art of Engineering»); dos años de formación práctica supervisada, dos años de experiencia profesional y un examen profesional. Los ingenieros que no cubren los dos últimos requisitos son tenidos por tales, aunque no pueden usar la denominación *C. Eng.*

mos tiempos) hacer mutua confianza a los distintos sistemas e ir a un sistema de reconocimiento general «ex post» de los títulos existentes en cada Estado.

Por tal motivo y hasta fecha reciente se planteaba la duda de si la CEE, de abordar definitivamente la cuestión, y abandonando las propuestas de Directiva de 1969, absolutamente desfasadas, incluiría la libre circulación de los ingenieros dentro (o en el ámbito de aplicación) del proyecto de Directiva sobre un sistema general de reconocimiento de títulos, o, por el contrario, aprobaría una nueva Directiva específica para los ingenieros de formación universitaria o equivalente, según el modelo de la aprobada en 1985 para las actividades del arquitecto. Desde luego, las dificultades para instrumentar en este caso una Directiva de ese tipo (mitad de coordinación, mitad de reconocimiento mutuo de títulos) no serían escasas. La hipótesis de una definición homogénea del perfil formativo de los ingenieros se enfrentaría, por ejemplo, con la profunda diversidad existente al respecto entre los Estados miembros (en unos, multiplicidad en las especializaciones profesionales reguladas de los ingenieros; en otros, un sistema de ingenieros más generalistas o polivalentes; duración del período de formación dispar entre Estados, desde los tres a los siete años, unos con práctica profesional postformativa obligada, otros no), y no menos con el diferente valor jurídico habilitante para el ejercicio profesional que los títulos y diplomas expedidos tienen en cada uno de los Estados miembros (130). Quizá por ello mismo, los últimos datos apuntan a la posibilidad de que, al menos en el inmediato futuro, la ingeniería no sea objeto de una Directiva específica, para ser subsumida en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre el sistema general de reconocimiento de títulos al que después nos referiremos.

Para terminar este apartado, digamos que la Decisión del Consejo 85/368/CEE, de 16 de julio de 1985 («JOCE» de 31-7-85), sobre correspondencia de cualificaciones de formación profesional entre los Estados miembros de la CEE, dictada al amparo del artículo 128 del TCEE, que regula la política común de formación profesional para los trabajadores (no alcanza al ejercicio profesional por cuenta propia) ha puesto en marcha un mecanismo de trabajos y consultas que deberá concluir con el establecimiento de la correspondencia de dichas cualificaciones para las profesiones o grupos

(130) Las conclusiones de FEANI (Federación Europea de Asociaciones Nacionales de Ingenieros), organismo no gubernamental, acerca del perfil y condiciones para el reconocimiento de un título de ingeniero europeo podrían constituir un elemento referencial de interés para esa definición: cuatro años de formación universitaria o tres años complementados por uno de stage técnico, más tres de práctica profesional.

de profesiones. Esta Decisión marca en su Anexo una estructura de los niveles de formación como pauta de dichos trabajos, en cuyo nivel 5 figura «la formación superior completa que conduce generalmente a la autonomía en el ejercicio de la actividad profesional (asalariada o independiente) implicando el dominio de los fundamentos científicos de la profesión». Ello abre un nuevo punto de duda acerca del marco normativo en el que en el futuro pueda situarse la libre circulación en los países de la CEE de los profesionales de la ingeniería.

2. **La Directiva por la que se establece un sistema general de reconocimiento de títulos**

El 22 de junio del presente año, los medios de comunicación social anunciaban que ese día el Consejo Europeo (de Mercado Interior) había aprobado la Directiva por la que se establece un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior en la CEE. Este ambicioso proyecto había iniciado sus trámites para la decisión comunitaria con su publicación (como propuesta de la Comisión de la CEE) en el «JOCE» de 28 de agosto de 1985. La verdad es que este tipo de Directiva comunitaria, que se basa en lo establecido por los artículos 49; 57.1; y 66 del TCEE, una vez que estos preceptos han sido modificados por el Acta Unica Europea en el sentido de que la decisión comunitaria que los mismos contemplan ha de tener lugar a través del mecanismo de «cooperación con el Parlamento europeo», no será definitivamente adoptada por el Consejo CEE hasta que se ultime el proceso previsto por el artículo 149 TCEE según la redacción dada al mismo, también por el Acta Unica (131). No ha habido, pues, aún una aprobación definitiva de la Directiva, aunque el paso ya dado sea muy determinante a ese efecto, sino la fijación de una posición común al respecto por el Consejo CEE (fecha oficial de 30 de junio de 1988). La importancia de la Directiva es, en todo caso, evidente, y, ante su eventual próxima publicación, es necesario le dediquemos el oportuno comentario.

La Directiva, situada ante la necesidad —y el objetivo— de potenciar la construcción europea, entiende que ésta pasa, entre otros caminos, por la posibilidad de que todo ciudadano de un Estado miembro de la CEE pueda

(131) El procedimiento, en síntesis, prevé: propuesta de la Comisión, previo dictamen del Parlamento; fijación por el Consejo de una posición común que debe transmitir al Parlamento; el Parlamento, en el plazo de tres meses, puede no pronunciarse o bien aprobar, enmendar o rechazar dicha posición común. Según los casos, se abren, entonces, nuevas fases del procedimiento hasta la eventual aprobación final de la Directiva por el Consejo.

ejercer en cualquier otro Estado miembro la profesión que pueda ejercer en su país. Para ese objetivo, y ante la disparidad de las reglamentaciones internas sobre las profesiones existentes en los distintos Estados miembros, no hay, objetivamente, más que dos opciones: o la intensificación de la armonización, «a priori», de dichas reglamentaciones (en suma, de las reglas internas sobre formación y estatuto profesional), o un reconocimiento «ex post» y cualesquiera que sean dichas reglas, de las cualificaciones profesionales existentes en los Estados miembros. Esta última es la fórmula elegida por esta Directiva: un sistema, además general (no circunscrito a determinadas profesiones), de reconocimiento mutuo de las diversas formaciones y títulos de los Estados miembros, mediante el cual la CEE intenta superar las actuales insuficiencias del «acquis» en este terreno. En definitiva, se trata de que cualquier nacional de un Estado miembro pueda ejercer, por cuenta propia o ajena, en los demás Estados miembros, las actividades profesionales reglamentadas en éstos para cuyo ejercicio se requiere un título de Enseñanza Superior, si las puede ejercer en su país, siempre que se cumplan unos requisitos mínimos genéricos de formación y sin perjuicio de que en algún caso puedan ser necesarios algunos mecanismos de adaptación.

La Directiva tiene su origen en la Cumbre de Fontainebleau de junio de 1984, donde el Consejo europeo sugirió la necesidad de crear dicho sistema general de reconocimiento de títulos de Enseñanza Superior como instrumento que contribuyera a la consecución de la libre circulación de los ciudadanos comunitarios (que en el campo profesional ha sido hasta la fecha más bien escasa) y a la mejora de sus condiciones de vida y de trabajo. A tal fin se constituyó el llamado *Comité Adonnino*, que en marzo de 1985 presentó al Consejo de la CEE un informe «ad hoc» sobre esta cuestión. En las conclusiones del *Rapport Adonnino*, aprobadas por el Consejo el 29 y 30 de marzo de 1985, se incluía la necesidad de que éste decidiera en breve sobre los asuntos de su competencia y la solicitud de que la Comisión tomara las iniciativas que permitieran concretar las propuestas contenidas en el *Rapport*. En consecuencia, la Comisión presentó al Consejo, el 9 de julio de 1985, una *Propuesta de Directiva por la que se establece un sistema general de reconocimiento de títulos de Enseñanza Superior*, publicada como tal propuesta en el «JOCE» del 28 de agosto de 1985.

La propuesta de Directiva (incluida por la Comisión entre las medidas contempladas en su Libro Blanco relativo a la conclusión del Mercado Interior, cuya aprobación auspiciaba para 1987) quedó, desde entonces, sometida al trámite procedimental pertinente. Objeto de sucesivos informes de un grupo «ad hoc» del Comité de Representantes Permanentes (COREPER), encargado de analizar la propuesta de Directiva, de los dictámenes del Par-

lamento europeo (132) y del Comité Económico y Social (133); a la vista de éstos fue modificada parcialmente por la Comisión y elevada finalmente al Consejo. Este, como dijimos, fijó su posición común al respecto el 22 de junio de 1988. Analizaremos, pues, las previsiones de esta Directiva partiendo del texto de la propuesta publicada en el «JOCE» de 28 de agosto de 1985 y 10 de junio de 1986, para sintetizar, posteriormente, el estado actual y el alcance de la misma.

2.1. *Principios y técnicas previstas en la propuesta de Directiva*

La Directiva, consciente de que la normativa hoy vigente afecta a pocas profesiones y que, no obstante, se ha conseguido una cierta armonización, establece un sistema novedoso que responde a estos principios: confianza recíproca entre los diversos Estados miembros: comparabilidad en sus efectos profesionales de los estudios universitarios o de Enseñanza Superior existentes en éstos; reconocimiento mutuo de los diplomas y títulos, sin necesidad de previa armonización de las condiciones de formación, que en cada Estado miembro permiten el acceso a las correspondientes profesiones y su ejercicio; y extensión del nuevo sistema general, tanto a los profesionales que ejerzan por cuenta propia como a los asalariados. Todo ello con el fin de lograr el objetivo previsto en el artículo 3.º, c) del TCEE, es decir, la abolición de los obstáculos a la libre circulación de personas y servicios en lo que se refiere a la facultad de ejercer una actividad profesional, a título independiente o asalariado, en un Estado miembro distinto de aquel en el que se adquieren los conocimientos profesionales.

La Directiva, que, como decimos, se ampara en los artículos 49, 57.1 y 66 del TCEE (y, por tanto, alcanza, respectivamente, a los campos de la libre circulación de trabajadores, de establecimiento y de servicios), constaba, en el proyecto publicado en el «JOCE» de 28-8-1985 de 13 artículos, en los que se recogen, junto a las disposiciones sustantivas (arts. 1.º a 5.º), las previsiones típicas de este tipo de Directivas (procedimiento de admisión a la profesión, pruebas de moralidad u honorabilidad, fórmula de juramento, uso del título, etc.) (arts. 6.º a 9.º) y los mecanismos de puesta en práctica y revisión del sistema (arts.10 a 13).

Las previsiones sustantivas que definen el nuevo sistema son las siguientes:

(132) «JOCE» de 31-12-1985.

(133) «JOCE» de 3-4-1986.

La Directiva se aplicaría a todo nacional de un Estado miembro que quiera ejercer, a título de independiente o asalariado, una actividad profesional en otro Estado miembro, excluyéndose, sin embargo, las actividades objeto de una Directiva específica que establezca un reconocimiento mutuo de títulos de Enseñanza Superior entre los Estados miembros. Como principio fundamental, la Directiva propuesta establecería que los Estados miembros que subordinen el acceso al ejercicio de una profesión a la posesión de uno o varios títulos de Enseñanza Superior no pueden negárselo al nacional de otro Estado miembro por defecto de cualificación, si aquél posee los correspondientes títulos establecidos a los mismos efectos por otro Estado miembro, o si habiendo ejercido a tiempo completo dicha actividad profesional en un Estado miembro que no la tenga reglamentada, está en posesión de un título superior obtenido en un Estado miembro que no la reglamente y que le prepara para dicho ejercicio profesional. Dado que el único requisito de armonización entre las diversas formaciones que conducen a los títulos de los Estados miembros previsto por la propuesta de Directiva es su carácter universitario y la duración mínima de tres años de aquéllas, preveía también diversas medidas de compensación. El Estado miembro de acogida podría exigir del interesado, alternativamente, la posesión de experiencia profesional en el caso de que la formación acreditada por el título que posea sea inferior al menos en un año a la requerida en dicho Estado; el cumplimiento de un *stage* de adaptación, de tres años como máximo, si su formación ha versado sobre materias sustancialmente distintas de las que se incluyen en la formación de dicho Estado, o si esta última se caracteriza por una formación especializada exigida sólo en dicho Estado; o bien que cumpla el *stage* profesional requerido en el Estado de acogida o que tenga una experiencia profesional de la misma duración, en el caso de que dicho Estado lo exija como requisito tras el título universitario para acceder al ejercicio de la profesión.

2.2. *Cuestiones suscitadas por la propuesta*

Aun sobre la base del acuerdo sobre el necesario nuevo impulso a la libre circulación de las personas en la CEE, el salto cualitativo que a tal fin supondría esta Directiva ha dado lugar en el seno comunitario a un riguroso debate sobre las cuestiones esenciales de la misma, en el que se ha revelado tanto la prudencia (y los intereses) de los Estados miembros como la propia complejidad técnica de la misma.

La primera cuestión de fondo estribaba en si el reconocimiento mutuo entre los Estados miembros debía referirse a los diplomas y titulaciones o a

las cualificaciones profesionales como tales. Esta última solución, que fue auspiciada por el Parlamento europeo en su dictamen previo a la reciente decisión del Consejo, suponía un reforzamiento del significado de la complementaria experiencia profesional previa y del *stage* de adaptación. Frente a esa opción, otros sectores —más conservadores de la situación dada— sostenían que el reconocimiento mutuo debería referirse y restringirse a los títulos y diplomas.

Sobre esta base, el período formativo mínimo necesario para el mutuo reconocimiento no podía menos que constituir uno de los aspectos más problemáticos, debatiéndose si los tres años que contemplaba la propuesta de Directiva constituían una garantía recíproca suficiente entre los Estados miembros o debía extenderse a un plazo superior. De otra parte, el hecho de que la Directiva propuesta se aplicara a las llamadas «profesiones reguladas» implicaba una cierta equivocidad. Pues ¿cómo interpretar dicha expresión?, ¿cómo lo que nosotros denominamos «configuración jurídica de la profesión», es decir, regulación estricta que vincula actividades a títulos; las actividades que aun no reglamentadas ejerzan titulados que, sin embargo, dispongan de una protección legal respecto del uso del título; las actividades no reguladas por la Administración, pero sí por organizaciones de Derecho privado, como sucede en el caso británico, etcétera?

También en cuanto a los mecanismos compensatorios previstos en la Directiva se plantearon hipótesis distintas. Se argumentó en algún caso que el automatismo del reconocimiento era excesivo, dadas las naturales divergencias de formación entre Estados, y que, habida cuenta de sus efectos profesionales inmediatos y del requisito de tan sólo tres años como mínimo de formación, conduciría a una no deseable confusión de lo académico con lo profesional y a una eventual degradación del nivel de exigencia propiamente universitario. La inexistencia, junto a la duración mínima de tres años, de requisitos añadidos homogeneizadores de las distintas formaciones constituía también un punto de reflexión dada la dificultad de aplicar el automatismo del reconocimiento en el caso de profesiones que tienen atribuidos en los distintos Estados miembros diversos campos de actividad (así, los dos distintos niveles en que se desarrollan en algunos países profesiones como las jurídicas, la de geómetra, óptico, etc.). Por ello, la exigencia de una prueba de aptitud del titulado, en especial en el supuesto de que existan diferencias entre su «curriculum» y el que conduce a la cualificación profesional en el Estado miembro de acogida, apareció en el curso del trámite de la propuesta como nueva hipótesis de mecanismo compensatorio.

Finalmente, el punto más debatible residía en la aplicación general de la

Directiva a todas las profesiones (134). Aunque la Directiva no afectara a las profesiones ya reguladas por Directivas específicas, ese alcance general planteaba cuestiones de distinto tipo. Por ejemplo, si sus previsiones resultarían aplicables a las actividades profesionales desarrolladas en el sector público. La cuestión resulta relevante habida cuenta de que la virtualidad cualitativa de la Directiva respecto de anteriores precedentes conlleva, de suyo, una hipótesis de aumento cuantitativo de la movilidad comunitaria de los profesionales que podría dar lugar a una inflexión en los hábitos centrífugos de los Estados miembros (ésta es la apuesta de la Directiva). La identidad del Estado nación frente a la construcción europea late como trasfondo. A título de ejemplo, la movilidad de los profesionales de la enseñanza, sobre todo en la primaria, podría plantear, además de un reto para ese fenómeno, dificultades de equivalencia respecto a la formación de los distintos enseñantes en campos culturales y lingüísticos dispares (aunque las previsiones del artículo 3.º.1 del Reglamento CEE 1612/1968, de 15 de octubre, permite que para el caso de trabajo por cuenta ajena los Estados miembros de acogida puedan establecer condiciones relativas a los necesarios conocimientos lingüísticos requeridos por la naturaleza del empleo de que se trate).

2.3. *La Directiva tras la posición común del Consejo*

Como consecuencia de las incidencias indicadas, la Directiva ha sido matizada —en la posición común fijada al respecto por el Consejo— en los términos que se explicitan en la consideración pormenorizada de la misma que efectuamos a continuación.

Como primer dato, la Directiva ha quedado nítidamente definida como de reconocimiento mutuo de títulos con fines profesionales. Si esto era una obviedad derivada del propio TCEE, la Directiva la refuerza con la consideración de que la misma responde a los objetivos del artículo 3.º, c) del TCEE, propiciando que los nacionales de los Estados miembros puedan ejercer una profesión por cuenta propia o ajena en un Estado miembro distinto de aquel en que hayan adquirido sus «cualificaciones profesionales». Consecuentemente, la denominación de la Directiva ha sido matizada para quedar

(134) En sus trabajos preparatorios, la Comisión clasificó las profesiones en seis grupos: 1.º *Campo jurídico*, en el que sólo estaba regulada la de abogado —exclusivamente para la libre prestación de servicios— y la de experto contable (en la Directiva 8.ª del Derecho de sociedades, que, por otra parte, no contempla el derecho de establecimiento ni la prestación de servicios). 2.º *Campo médico y paramédico*. 3.º *Campo técnico*. 4.º *Campo de la cultura y los enseñantes*. 5.º *Transportes*. 6.º *Diversas*.

como *Directiva relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de Enseñanza Superior que sancionan las formaciones profesionales de una duración mínima de tres años*.

2.3.1. *Ambito de aplicación de la Directiva*

La Directiva se aplicará —con las excepciones a las que luego nos referiremos— a todo *nacional de un Estado miembro* que quiera *ejercer, por cuenta propia o ajena*, una (y, en principio, cualquier) «profesión regulada» en un Estado miembro de acogida (135).

a) *Concepto de «profesión regulada»*

El concepto de «profesión regulada», elemento nuclear para la definición del ámbito de la Directiva, era, como dijimos, una de las cuestiones capitales al respecto. Pues bien, la Directiva interpreta, en primer término, como «profesión regulada», la actividad o conjunto de actividades profesionales reguladas que constituyen esta profesión en un Estado miembro. A su vez, considera como «actividad profesional regulada» una actividad profesional en la medida en que su acceso, su ejercicio o una de sus modalidades de ejercicio en un Estado miembro se supediten directa o indirectamente, por disposición interna, a la posesión de un título. Ahora bien, teniendo en cuenta que esta interpretación podría no adecuarse a las peculiaridades de los países anglosajones de la CEE, la Directiva equipara a «actividad profesional regulada» la actividad profesional ejercida por los miembros de una asociación u organización cuyo objetivo sea promover y mantener un nivel elevado en el ámbito profesional de que se trate y que, reconocida por un Estado miembro, otorgue títulos a sus miembros así como el derecho de usarlos y dicte normas profesionales vinculantes para sus miembros (136).

b) *Trato nacional y reconocimiento mutuo de títulos*

Si en el Estado miembro de acogida el acceso o el ejercicio de una profesión regulada se supedita a la posesión de un título, las autoridades de

(135) Estado miembro en el que un nacional de un Estado miembro solicite ejercer una profesión que en dicho Estado se halle regulada, y que no sea el Estado en el que haya obtenido su título o en el que haya ejercido por primera vez la actividad profesional de que se trate.

(136) La Directiva prevé la inclusión de tales organizaciones en eventuales Anexos.

ese Estado no podrán, alegando defecto de cualificación, denegar a un nacional de otro Estado miembro el acceso a dicha profesión o su ejercicio en igualdad de condiciones que sus nacionales, siempre que: a) el solicitante posea el título prescrito por otro Estado miembro para acceder a dicha profesión o ejercerla en su territorio o lo haya obtenido en otro Estado miembro, o b) que el solicitante haya ejercido a tiempo completo dicha profesión durante dos años en el curso de los diez años anteriores en otro Estado miembro que no regule esta profesión (en los términos en que antes se explicitó la noción de «profesión regulada») y posea un título que lo haya preparado para el ejercicio de esta profesión.

Como se ha expuesto, todo Estado miembro de acogida debe dar por bueno el título que, en los supuestos anteriores, quiera utilizar el nacional de otro Estado miembro que lo posea, para acceder y ejercer en su territorio una profesión regulada (que dicho Estado subordine a la posesión del título establecido por el mismo). Ahora bien, a tal fin, el título, certificado o diploma de que se trate debe cumplir los siguientes requisitos: 1.º) En el anterior supuesto a): ser expedido por autoridad competente de un Estado miembro; acreditar que el interesado ha superado un ciclo de estudios postsecundarios de una duración mínima de tres años o equivalente a tiempo parcial, en una Universidad, centro de Enseñanza Superior u otro centro del mismo nivel, así como, en su caso, la formación profesional complementaria del ciclo de estudios postsecundarios requerida; que de dichos títulos se deduzca que el interesado posee las cualificaciones profesionales exigidas para acceder a una profesión regulada en dicho Estado miembro o ejercerla. La formación acreditada por el título, certificado o diploma debe haber sido adquirida en la Comunidad, o, en su caso, en un país tercero, siempre que, en este último supuesto, el interesado tenga una experiencia profesional de tres años certificada por el Estado miembro que haya reconocido el título o diploma expedido por dicho país tercero. 2.º) Dado que el anterior supuesto b) parte del hecho de que el Estado miembro de origen no tenga «regulada» la profesión, en este caso, las anteriores exigencias se restringen a que el título haya sido expedido por la autoridad competente de un Estado miembro y a los requisitos citados del ciclo de estudios acreditados por el título. 3.º) En todo caso, queda equiparado a título (y las peculiaridades de los sistemas británico e irlandés, creemos, subyacen en esta previsión de la Directiva) todo título, certificado o diploma, o conjunto de ellos, expedido por una autoridad competente de un Estado miembro, cuando sancione una formación adquirida en la Comunidad y reconocida por una autoridad competente en dicho Estado miembro como de nivel equivalente a la antes comentada, y cuando confiera los mismos derechos de acceso o de ejercicio de una profesión regulada.

c) *Mecanismos complementarios*

El mutuo reconocimiento de los títulos y el efecto que la Directiva le reconoce para el acceso a las profesiones y su ejercicio (de cualquiera profesión y en cualquier Estado miembro), sin que, por lo demás, lo supedite a condiciones previas de homogeneización de las respectivas formaciones, hacía inevitable el establecimiento de mecanismos complementarios para que dicho reconocimiento tenga lugar. La Directiva establece, en consecuencia, que el Estado miembro de acogida puede exigir del solicitante, además del título que posea —en los términos antes definidos— el cumplimiento (no acumulativo, sino alternativo) de una de estas dos condiciones: a) una *experiencia profesional determinada* (137) cuando la duración de la formación acreditada por el título que posea sea inferior al menos en un año a la exigida en el Estado miembro de acogida (138); b) que realice un *stage* de adaptación (139), durante tres años como máximo, o bien se someta a una *prueba de aptitud* (140), cuando la formación adquirida por el interesado comprenda materias sustancialmente diferentes de las que sancione el título exigido por el Estado miembro de acogida; cuando (si el interesado posee el título prescrito por otro Estado miembro para acceder a dicha profesión o ejercerla en su territorio y lo ha obtenido en otro Estado miembro) la profesión regulada en el Estado de acogida abarque actividades reguladas

(137) «El ejercicio efectivo y lícito en un Estado miembro de la profesión de que se trate».

(138) La duración de la experiencia profesional exigida no podrá superar el doble de la del período de formación que falte, si éste se refiere al ciclo de estudios postsecundarios o a un período de prácticas profesionales tuteladas por un profesor y sancionadas con un examen; o a la del período de formación que falte cuando éste se refiera a prácticas profesionales realizadas con la asistencia de un profesional cualificado. En el caso de títulos cuyas características de formación se determinen por equivalencia [cfr. el supuesto 3.º comentado en el anterior epígrafe b)], la duración de la formación se determinará por referencia a la formación reconocida como equivalente. La experiencia profesional a que nos referimos en el supuesto 1.º del anterior epígrafe b) debe ser tenida en cuenta en este caso. En ningún caso la experiencia profesional exigida puede superar los cuatro años.

(139) Definido como ejercicio de una profesión regulada que se efectúe en el Estado miembro de acogida bajo la responsabilidad de un profesional cualificado y que vaya eventualmente acompañado de una formación complementaria. Las modalidades del *stage* y de su evaluación y el estatuto de inmigrante de quien lo realiza serán determinadas por la autoridad competente del Estado miembro de acogida.

(140) Examen sobre los conocimientos de carácter profesional del interesado y que, habida cuenta de que éste dispone ya de una capacitación profesional en el país de origen, será efectuado por las autoridades del Estado miembro de acogida con el fin de apreciar la aptitud del solicitante para ejercer en dicho Estado miembro una profesión regulada. Las autoridades citadas deben elaborar una lista que a partir de la comparación de la formación exigida en el Estado de acogida y la acreditada por el interesado, señale las materias no acreditadas por el título o certificado que éste presente. La prueba contemplará las materias cuyo conocimiento es condición esencial para ejercer la profesión.

que, sobre la base de una formación específica exigida en el Estado de acogida en materias no cubiertas por el título del solicitante, no existan en la profesión *regulada* en el Estado de origen o procedencia, o cuando (si el interesado exclusivamente ejerció su profesión en un Estado miembro que no la tenga regulada y con los mismos matices anteriores) la profesión regulada por el Estado de acogida cubra actividades profesionales reguladas que no existan en la profesión *ejercida* por el solicitante en el Estado miembro de origen o procedencia.

El Estado miembro de acogida puede, pues, imponer, de concurrir los requisitos respectivos que hemos mencionado, la exigencia de la experiencia profesional, en el caso de que la formación acreditada por el interesado sea de menor duración a la exigida por dicho Estado miembro de acogida; y en el caso de disparidad de contenidos formativos y actividades profesionales, la necesidad de superar el *stage* o la prueba de aptitud, pero en este caso la opción entre *stage* y prueba queda a la elección del interesado. La Directiva prevé, sin embargo, excepciones a esta libertad de opción. La primera, establecida expresamente, se refiere a las profesiones para cuyo ejercicio se requiera un conocimiento en profundidad del Derecho nacional del Estado miembro de acogida y cuya actividad consista en el asesoramiento y asistencia jurídica sobre dicho Derecho. En este caso, es el Estado miembro de acogida el que decidirá la pertinencia del *stage* de adaptación o bien de la prueba de aptitud. De otra parte, el Estado miembro de acogida puede imponer excepciones a la citada libertad de elección del interesado, comunicando a la Comisión la correspondiente disposición al respecto y siempre que aquélla, en el plazo de tres meses, no se oponga a dicha iniciativa.

Las anteriores actuaciones del Estado miembro son atribuidas a la correspondiente asociación u organización profesional, cuando la profesión esté regulada en el Estado miembro de acogida a través de asociaciones u organizaciones profesionales que otorguen un título profesional a sus miembros y regulen la profesión. Constituye, ciertamente, un ajuste dirigido especialmente a las peculiaridades de los países anglosajones de la CEE.

Hasta aquí, las previsiones de la Directiva dan por supuesto que entre cada una de las respectivas profesiones («reguladas» o no en los respectivos Estados miembros) existe una básica homogeneidad o carácter homólogo. Ahora bien, podría suceder que entre el perfil jurídico o real que una profesión y sus actividades características tengan en un Estado y el que tengan en otro no se produzca una clara similitud. Es más, en hipótesis podría ocurrir que un profesional de un Estado miembro amparado por un

título quisiera acceder o ejercer en otro Estado miembro una profesión no homóloga con la que desarrolla en su país de origen o procedencia, a partir de que cuenta con los requisitos mínimos de formación (los tres años) exigidos. La cuestión reviste cierta complejidad si pensamos que, por ejemplo, en el Reino Unido existen dentro de las profesiones jurídicas, el *Barrister* y el *Solicitor* frente a la única profesión de abogado existente en España, o que en España existen una multiplicidad de profesiones de ingeniero frente al más reducido abanico profesional de la ingeniería en Europa. Es una cuestión espinosa. La Directiva, sin embargo, parece crearla resuelta mediante una previsión específica: la de que, en último término, se equiparará al título exigido en un Estado miembro cualquier certificado o conjunto de certificados expedido por un Estado miembro cuando sancionen una formación adquirida en la Comunidad y sean reconocidas como equivalentes por este último, siempre que dicho reconocimiento haya sido notificado a los demás Estados miembros y a la Comisión.

Ese amplio alcance del reconocimiento mutuo de los títulos establecido por la Directiva podría plantear, por lo demás, una hipótesis de efectos no desdeñables, mas no contemplados por el proyecto. Si un nacional de un Estado miembro posee un título expedido por éste, que al amparo de la Directiva fuese reconocido en otro Estado miembro, ¿podría regresar al primer Estado y solicitar en éste, al amparo de la Directiva, un reconocimiento de efectos añadidos a los que el título originariamente poseído confería? El supuesto podría resultar paradigmático, por ejemplo, en nuestro país, aplicado a las titulaciones de ingeniero técnico e ingeniero, respectivamente.

d) *Profesiones excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva*

La Directiva determina, sin embargo, que sus previsiones no alcanzan a las profesiones que sean objeto de una Directiva por la que se establezca entre los Estados miembros un reconocimiento mutuo de títulos. Quedarían subsistentes, pues, las Directivas específicas que ya regulan la libertad de establecimiento y prestación de servicios de profesiones determinadas (las ya vigentes y que examinamos páginas atrás). Por lo demás, la Directiva, que generaliza dicha remisión excluyente de su aplicabilidad —válida, tanto para las Directivas ya vigentes como para las que en el futuro pudieran establecer un reconocimiento mutuo de títulos concretos—omite la referencia de su inaplicabilidad a los proyectos de Directiva pendientes de decisión en trámite comunitario, como es el caso de la de ingenieros (cláusula ésta que sí se incluía en la propuesta de la Comisión, publicada en el «JOCE» de 28-8-1985). La aprobación de una Directiva específica para la

profesión de ingeniero podría así ser ya sólo un futurible, y aprobada esta Directiva de reconocimiento general de títulos, se aplicaría de inmediato a dicha profesión (sin perjuicio de que la misma posteriormente pudiera ser objeto de una Directiva específica).

Como cuestión particular cabe preguntarse si, tras esa Directiva, de amplio alcance (a todas las profesiones), una serie de profesiones típicamente prestadas en el sector público (enseñantes, etc.) quedarían incluidas o excluidas de su ámbito de aplicación. La Directiva entiende que el sistema general de reconocimiento de títulos no perjudica la aplicación de los preceptos del TCEE que excluyen de la libertad de circulación y establecimiento los empleos en la Administración Pública (art. 48.4) y aquellas profesiones que suponen ejercicio de autoridad pública. Entendemos que la cuestión puede resolverse por lo expuesto más atrás respecto al alcance de estas excepciones del Tratado.

2.3.2. *Medidas para garantizar la efectividad de las libertades articuladas por la Directiva*

La Directiva incluye determinadas previsiones típicas en el tipo de Directivas adoptadas al amparo de los artículos 49, 57.1 y 66 del TCEE.

a) *Procedimiento de admisión al ejercicio de la profesión en el Estado de acogida*

El Estado miembro de acogida debe aceptar como prueba del cumplimiento de las condiciones sustantivas para el reconocimiento mutuo de los títulos, los certificados y documentos de las autoridades competentes de los Estados miembros que a dicho fin debe presentar el interesado. El procedimiento de verificación de la solicitud de ejercicio de una profesión regulada deberá ultimarse en el plazo de cuatro meses a partir de la presentación de la documentación completa por el interesado, mediante resolución motivada, que será susceptible, al igual que el silencio administrativo al respecto, de un recurso jurisdiccional de Derecho interno.

Si el Estado miembro de acogida somete el acceso a una profesión regulada a la presentación de pruebas relativas a la moralidad, honorabilidad o ausencia de quiebra, o prohíbe el ejercicio de aquélla en caso de faltas profesionales graves o delito, deberá aceptar como prueba del cumplimiento de dichas exigencias por el interesado los documentos a tal respec-

to expedidos por las autoridades competentes del Estado miembro de origen o procedencia, y si este Estado no pudiera expedirlos, el certificado de la declaración jurada del interesado ante autoridad judicial o administrativa, notario u organismo profesional cualificado del Estado miembro de origen o procedencia. Si el Estado miembro de acogida supedita el ejercicio o acceso a una profesión regulada a la presentación de un documento sobre la salud del interesado, deberá aceptar asimismo los emitidos al respecto por el Estado miembro de origen o procedencia. El Estado miembro de acogida podrá exigir que estos documentos no tengan en el momento de su presentación más de tres meses de antigüedad. Por último, si el Estado de acogida exige para el acceso a la profesión y su ejercicio una declaración jurada o de honor, procurará que los interesados de los demás Estados miembros que no puedan utilizarla puedan usar una equivalente.

b) *Uso del título y de la denominación profesional*

El Estado miembro de acogida reconocerá a los nacionales de otros Estados miembros amparados por la Directiva el derecho a utilizar la denominación profesional del Estado miembro de acogida que corresponda a dicha profesión. Asimismo, les reconocerá el derecho a utilizar su título de formación del Estado de origen o de procedencia y, en su caso, su abreviatura en la lengua de dicho Estado, si bien el de acogida puede exigir que dicho título vaya acompañado del nombre y lugar del Centro o Tribunal que lo haya expedido.

La Directiva prevé, sin embargo, algunas excepciones a este respecto, determinada sin duda por las peculiaridades anglosajonas. Así, cuando una profesión esté regulada en el Estado miembro de acogida a través de una asociación u organización cuyo objetivo sea promover o mantener un nivel elevado en el ámbito profesional de que se trate, otorgando títulos profesionales y regulando la profesión, y goce a tal respecto de un reconocimiento específico por dicho Estado miembro, los interesados no podrán utilizar la denominación ni el título profesional expedido por dicha organización ni su abreviatura, salvo que acrediten su pertenencia a la misma.

2.3.3. *Previsiones para la puesta en práctica y seguimiento de la aplicación de la Directiva*

Una vez aprobada la Directiva, los Estados miembros de la CEE deberán ponerla en práctica a los doce meses de su notificación a cada uno de

ellos, y remitir a la Comisión CEE el texto de las disposiciones esenciales de Derecho interno que los mismos adopten para su puesta en práctica. Transcurrido dicho plazo, deberán asimismo remitir cada dos años a la Comisión un informe sobre su aplicación. En el plazo de cinco años, tras el citado de doce meses, la Comisión elevará al Consejo y al Parlamento europeo un informe sobre la aplicación del nuevo sistema general de reconocimiento de títulos, así como sus conclusiones y propuestas para la mejora de las normativas existentes con objeto de facilitar la libre circulación, el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios en la Comunidad.

En el mismo plazo de doce meses citado, los Estados miembros deberán designar las autoridades competentes para recibir las solicitudes de reconocimiento de títulos y acceso a la profesión de que se trate, así como adoptar las decisiones que prevé la Directiva, informando a los demás Estados miembros. Deberán asimismo designar un coordinador de las actividades de estas autoridades que asegure la uniformidad en la aplicación de la Directiva a todas las profesiones afectadas, así como tomar las medidas oportunas para facilitar las informaciones necesarias relativas al reconocimiento de títulos previsto por la Directiva, a cuyo fin podrán contar con la asistencia del centro de información sobre reconocimiento académico de títulos y estudios creado por la Resolución del Consejo CEE de 9 de febrero de 1976 («JOCE» de 19 de febrero).

No cabe duda de que la puesta en práctica de la Directiva y la adopción de los mecanismos internos para su transposición habrán de constituir, por su complejidad y alcance, piedra de toque de la efectividad de sus previsiones.



CONSEJO DE UNIVERSIDADES
SECRETARIA GENERAL