

NOTA

PROPUESTA DE DIRECTIVA SOBRE RECONOCIMIENTO DE CUALIFICACIONES PROFESIONALES

(Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo,
sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales, presentada
por la Comisión UE, el 7 de marzo de 2002;
COM (2002) 119 final)

Rafael Pellicer
Abogado
Febrero 2003

POSICIÓN DE UNIÓN PROFESIONAL (ESPAÑA) EN RELACIÓN CON LA PROPUESTA DE DIRECTIVA SOBRE RECONOCIMIENTO DE CUALIFICACIONES PROFESIONALES

Ref.: Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales, presentada por la Comisión UE, el 7 de marzo de 2002; COM (2002) 119 final

Unión Profesional (UP) representa a más de un millón de profesionales españoles y tiene asignada la responsabilidad de su representación internacional. Adjunto se remite la lista de organizaciones profesionales que pertenecen a UP.

En todos los ámbitos profesionales se sigue con enorme interés el proceso legislativo para la aprobación de la propuesta de Directiva, citada supra en referencia. Todas las organizaciones profesionales a través de sus estructuras nacionales y europeas han transmitido ya su opinión a las instituciones comunitarias, implicadas en el procedimiento de codecisión. Por tanto, no queremos reiterar esas posiciones, sino muy al contrario, deducir una posición común sobre las cuestiones esenciales.

Recientemente, tuvimos la oportunidad de escuchar personalmente al Sr. Stoodley (Jefe de Unidad de Regulación Profesional - DG Mercado Interior - Comisión UE), quien nos resumió las intenciones de la codificación. Finalizado el seminario, el Sr. Stoodley consideró necesario que UP intentase elaborar una posición común de los profesionales españoles, para transmitirla a los servicios de la Comisión UE. Por la necesidad de síntesis y por su naturaleza de posición común, esta Nota únicamente aborda las cuestiones esenciales que preocupan a todas las organizaciones profesionales españolas, representadas en UP. En este sentido, debe entenderse que esta Nota se añade a las observaciones sectoriales que cada organización profesional haya presentado ya a las instituciones comunitarias, a través de sus estructuras nacionales o europeas.

Además, tenemos la intención de que su contenido sea útil durante todo el proceso legislativo, con independencia de los avatares procedimentales, esto es, con independencia de que se utilice una u otra técnica legislativa para la codificación, incluyendo la posibilidad de que se mantengan las directivas sectoriales (como recientemente ha propuesto el eurodiputado Sr. Zappalà)

No obstante, entendemos que se trata de una codificación constitutiva y que, por tanto, sea cual sea el sistema elegido, al intentar simplificar la normativa aplicable y agilizar la libre circulación se están revisando cuestiones

básicas de la armonización hoy en vigor. Por este motivo, es necesario que se conozca nuestra opinión, no tanto sobre cuestiones de técnica legislativa, sino sobre las cuestiones esenciales que afectan al núcleo de la armonización comunitaria y que son el fundamento del reconocimiento mutuo.

I.- SOBRE EL FUNDAMENTO DE LA LIBRE CIRCULACIÓN (SISTEMA GENERAL Y DIRECTIVAS SECTORIALES)

La libre circulación (establecimiento y libre prestación de servicios) descansa en el reconocimiento mutuo. Ese reconocimiento mutuo supone:

1º) en el caso de las directivas sectoriales, el control en origen de la armonización comunitaria relativa al nivel cuantitativo y cualitativo de formación;

2º) en el caso del sistema general, la posibilidad de las autoridades de control en destino de imponer un control suplementario, básicamente, mediante medidas compensatorias (siempre proporcionales); y

3º) tanto para el sistema general como para el caso de los subsectores con directivas específicas, el control en destino del ejercicio profesional. Se trata, fundamentalmente, de la aplicación de la normativa nacional de destino y el control deontológico del comportamiento profesional.

UP estima que estos principios y fundamentos del reconocimiento mutuo, que hoy funcionan bien y que son de aceptación generalizada, no deben modificarse, sea cual sea la profesión (sistema general / directivas sectoriales) y sea cual sea la modalidad de circulación (establecimiento / prestación de servicios).

Así, en primer lugar, no deben revisarse a la baja los mínimos cualitativos y cuantitativos de formación, armonizados por las directivas sectoriales y la revisión de los estándares de formación debe quedar en manos del legislador comunitario, con la participación activa de los expertos de las organizaciones profesionales, excluyendo cualquier posibilidad de que sean revisados por órganos o instituciones que únicamente tienen una competencia de decisión ejecutiva.

En segundo lugar, tampoco deben suprimirse los controles imprescindibles en destino, para el caso de que el legislador comunitario no haya armonizado esos mínimos de formación (sistema general) y se considera que existen diferencias significativas de nivel o lagunas en la formación.

Finalmente, sea cual sea el tipo de desplazamiento (establecimiento o libre prestación de servicios), debe asegurarse la posibilidad de control en destino del comportamiento deontológico del profesional migrante y el cumplimiento de la legislación nacional aplicable.

Estas tres cuestiones básicas, relacionadas con el fundamento mismo del reconocimiento mutuo, son imprescindibles para que la libre circulación de profesionales NO suponga un menoscabo del acervo comunitario hoy en vigor (que tanto ha costado al legislador) NI suponga tampoco una desprotección del interés general, una desprotección de los derechos de los consumidores o un desprecio a los valores y exigencias imperativas que se refieren a cuestiones tan esenciales como salud y seguridad de las personas.

II.- EN PARTICULAR SOBRE LAS DISPOSICIONES DEL ART 10 DE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA

En relación con las consideraciones resumidas en el apartado anterior, UP considera inadmisibile la extensión del campo de aplicación de las disposiciones relativas al sistema general a casos en los que el solicitante no cumple las condiciones de formación armonizadas por las directivas sectoriales.

Estas disposiciones del art. 10 se refieren a un supuesto de hecho que podría definirse como aquellos profesionales que poseen una titulación que no cumple las condiciones mínimas establecidas por las directivas sectoriales; que, por tanto, su título no está incluido en el reconocimiento mutuo automático y que, no obstante, podrían obtener ese reconocimiento amparándose en el sistema general.

En primer lugar, UP no puede aceptar esta transferencia de los sistemas sectoriales al sistema general porque se produce una distorsión de competencia, ya que esos profesionales migrantes competirían en el país de destino con los profesionales cuya formación ha sido armonizada y, además, sin que otros profesionales del país de destino puedan obtener ese mismo beneficio.

Además, se menoscabaría irreparablemente la protección del consumidor y los valores fundamentales del interés general. En efecto, esta "pasarela" sin control abre la posibilidad de que esos profesionales sin cualificación suficiente accedan a un ejercicio profesional para el que no han obtenido la formación necesaria, es decir, para el que no están cualificados. En definitiva, estarían habilitados para acceder a una competencia profesional sin cumplir los estándares mínimos que son precisamente los que se han armonizado a nivel comunitario.

Concluyendo sobre esta cuestión, UP considera que a estos profesionales, cuyos títulos no están contemplados en las directivas sectoriales no se les debería otorgar la posibilidad de un reconocimiento basado en las disposiciones del sistema general, que dejan la posibilidad de otorgar el reconocimiento automático. Únicamente deberían poder acceder al reconocimiento si se establecen con carácter general y obligatorio las medidas compensatorias necesarias, que serían decididas en cada caso por las autoridades de control en destino. Sólo así, por otra parte, se respetaría la jurisprudencia constante del TJCE.

III.- LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS.- SOBRE EL ARTÍCULO 6, DEL TÍTULO II DE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA

Las disposiciones del Título II se aplican tanto a las profesiones cubiertas en la actualidad por directivas sectoriales como al sistema general de reconocimiento. Por tanto, con absoluta generalización, se prohíbe la exigencia de "autorización, inscripción o adscripción" (colegiación, licencia, registro, habilitación ...) en el Estado miembro de acogida, cuando se trata de un profesional que ejerce la libertad comunitaria de prestación de servicios. Por otra parte, las disposiciones de la propuesta de directiva únicamente exigen que se transmita información sobre este desplazamiento al punto de contacto de establecimiento del profesional (art. 7) y al destinatario del servicio (art. 9).

En todos los Estados miembros sin excepción y con independencia de que se trate de una profesión regulada o no, el ejercicio profesional está sometido a un control deontológico.

La supresión de cualquier mecanismo de incorporación o adscripción a la organización profesional en destino, e incluso de simple comunicación del desplazamiento a las organizaciones profesionales en destino, que son competentes a la hora de asegurar el control deontológico del ejercicio profesional, constituye un grave menoscabo de la protección del interés general y de la protección del consumidor.

Además, por esta vía, se crea un régimen diferente de ejercicio profesional, según se trate, por un lado, de un profesional establecido (nacional o comunitario) o, por otro, de un profesional que ejerce su derecho a la libre prestación de servicios. Esto menoscaba los fundamentos básicos de un régimen de competencia en igualdad de condiciones y sin distorsión. Finalmente, esta situación provocaría los establecimientos "de interés", en aquellos Estados miembros que tengan códigos deontológicos y regulaciones profesionales menos exigentes, provocando, a su vez, una distorsión de flujos comerciales y traslados de conveniencia de las estructuras profesionales,

Concluyendo sobre este punto, UP estima que los usuarios de un mismo servicio profesional tienen derecho a presumir que el profesional ejerciente está siempre sometido a un mismo código deontológico, sea cual sea el origen de su formación y con independencia del establecimiento de origen. Además, UP estima imprescindible que la autoridad de control en destino pueda asegurar que cualquier actividad profesional cumple con la legislación aplicable en el país de acogida.

Por todo ello, UP estima necesario que se permita a las autoridades de los países de acogida que establezcan esos controles, mediante el mecanismo oportuno de inscripción o adscripción a la organización profesional correspondiente del país de acogida, no sólo cuando se ejerce la libertad de establecimiento sino también en el caso de la libre prestación de servicios.

Evidentemente, la solución puede ser distinta según cuál de esas dos modalidades se ejerza. Por tanto, cabe pensar en un mecanismo de "habilitación" o "registro" muy ágil para la libre prestación de servicios, que no suponga un obstáculo a la libre circulación intracomunitaria de profesionales y que no suponga, tampoco, un coste disuasorio (v. por ejemplo art. 22, Directiva 85/384/CEE).

Para aquellos casos en los que la colegiación no sea obligatoria en destino, deben contemplarse los mecanismos oportunos para que las autoridades de control del ejercicio profesional del país de acogida (incluyendo el control deontológico) puedan conocer el desplazamiento y activar dicho control.

IV:- SOBRE LA "COMITOLOGÍA"

UP ha examinado con detalle el artículo 15 ("plataformas") y el artículo 54 (Comité de reglamentación) de la propuesta de directiva, que suponen la desaparición de los Comités Consultivos de las Directivas sectoriales. También conocemos la propuesta de los servicios de la Comisión de promover la formación de un "grupo de expertos", en el ámbito de las profesiones con Directivas sectoriales.

Hay una propuesta conjunta de las profesiones sanitarias y arquitectos para que sean dos y no un solo Comité de Regulación. Uno de ellos se encargaría de las profesiones del sistema general de reconocimiento y otro de las profesiones con directiva sectorial. Todo ello con la intención de facilitar su trabajo.

Cualquiera que sea la opción final (uno o dos comités de reglamentación) UP estima que en la parte dispositiva de la nueva directiva debería incluirse la necesidad de que las organizaciones

profesionales participen, de algún modo, en la preparación y en el desarrollo de las reuniones de dichos comités. Sólo de esta forma se asegurará la protección adecuada del interés general y el respeto del contenido de la armonización comunitaria.

Por otra parte, UP considera inadmisibile que, por vía de ejecución (adaptación al progreso científico y técnico) y, por tanto, sin participación del legislador comunitario, puedan modificarse disposiciones básicas de la armonización comunitaria, que se refieren a mínimos cuantitativos y cualitativos de formación y a competencias profesionales. Por este motivo, deberían suprimirse todas las disposiciones de la propuesta de directiva que abren esta posibilidad. Nos estamos refiriendo, fundamentalmente, al art. 20.5, párrafo 2º y a todas las disposiciones correspondientes, relativas a cada profesión sectorial.

UP considera necesario incluir en la nueva directiva las disposiciones básicas para la creación y funcionamiento del llamado "grupo de expertos", definiendo su naturaleza jurídica, su composición, sus funciones y la fuerza compulsiva de sus decisiones. UP estima indispensable que las organizaciones profesionales de ámbito europeo estén representadas en el "grupo de expertos".

Finalmente, del mismo modo deberían desarrollarse las disposiciones del art. 15 de la propuesta, en relación con las "plataformas".

Concluyendo sobre este punto, cualquiera que sea la versión final de la "comitología", UP estima indispensable la participación de las organizaciones profesionales durante todo el proceso legislativo y de aplicación. Por un lado, asesorando a la administración nacional, incluidos los miembros del comité de reglamentación y también asesorando a la Comisión UE, en su función de iniciativa legislativa y de ejecución.