

M O N O G R Á F I C O

LA DIRECTIVA DEL SISTEMA GENERAL DE RECONOCIMIENTO DE LOS TÍTULOS DE ENSEÑANZA SUPERIOR: LA EDUCACIÓN Y LAS PROFESIONES LIBERALES (*)

LOUIS H. ORZACK (**)

INTRODUCCIÓN

En Europa occidental se está realizando un gran esfuerzo que transformará el significado y el funcionamiento de los sistemas que hoy regulan a los profesionales de doce países europeos. La Directiva del Sistema General, promulgada el 21 de diciembre de 1988 (1), es un paso de vital importancia con vistas al mercado único. Esta amplia Directiva «... estipula que todos los diplomas de enseñanza superior de tres o más años de duración que conduzcan a una cualificación profesional serán reconocidos como válidos para la práctica de dicha actividad en otros Estados miembros» (2).

Cada uno de los Estados miembros de la Comunidad estará obligado a facilitar la expedición de las licencias de trabajo necesarias a los ciudadanos de cualquier Estado miembro que hayan obtenido cualificación académica de especialistas y que deseen practicar su profesión. Esto tendrá como resultado la expansión del ámbito geográfico de las oportunidades de trabajo de los ciudadanos comunitarios que hayan adquirido su competencia dentro de la Comunidad. Los profesionales podrán tener a su alcance un nuevo y más amplio horizonte de trabajo para su carrera y así se contribuirá a potenciar la integración europea.

Los ingenieros, ópticos, abogados, contables y psicólogos, junto a un amplio espectro de personal cualificado, podrán moverse con libertad, establecerse profesio-

(*) Publicado en septiembre de 1991 en L. Hurwitz y C. Lequesne, editores: *The State of the European Community: Politics, Institutions and Debates in the Transition Years, 1989-1990*. Boulder: Lynne Rienner Publishers. Londres: Longman.

(**) Universidad de Rutgers, New Town Branch, Boston, Massachusetts, EE. UU.

(1) La Directiva del Consejo de 21 de diciembre de 1988, relativa al Sistema General de Reconocimiento de los Títulos de Enseñanza Superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años, *Diario Oficial* (24 de enero de 1989).

(2) Guy Neave: «On preparing for Markets: Trends in Higher Education in Western Europe 1988-1990», *European Journal of Education* (1990), 25, p. 118.

nalmente, prestar servicios en Marsella o en Edimburgo, Atenas o Copenhague. Si a un profesional le parece que Dublín es más agradable que Düsseldorf, Bruselas más atractiva que Nápoles, Luxemburgo más lucrativo que Rotterdam, Tarento más cálido que Toledo o Londres menos tentador que la Costa del Sol, podrá cambiar de lugar de trabajo, como independiente o bien como empleado de otros, y se podrá trasladar sin preocuparse demasiado por la burocracia relativa a la licencia de trabajo del país de acogida.

La Directiva eleva el nivel legal de la educación superior europea y altera el funcionamiento de los dispositivos reguladores nacionales para el ingreso en una profesión. Estas acciones de la Comunidad constituyen un reto a algunas de las ideas que subyacen en las políticas nacionales con respecto a los estudios y a las profesiones, igual en Europa que en los Estados Unidos. Este primer acto formal del Consejo de Ministros en el área de la educación superior desde una Resolución de 1976 (3) ha sido calificado recientemente como «... un claro ejemplo de que la Comunidad adquiere una función normativa en la educación superior». Esta remodelación de los principios que fundamentan el funcionamiento de la educación superior constituye una clara implicación de la Directiva, tal como se expresa a continuación:

La educación superior se define simplemente en términos de enseñanza profesional y vocacional... Al hacerlo así, las funciones tradicionales que llevaba a cabo la enseñanza superior —de selección, titulación e inserción ocupacional— quedan des-nacionalizadas y se redefinen como transnacionales... más allá de los confines del Estado-nación (4).

En términos de la Directiva, cada Estado miembro de la Comunidad Europea permitirá a los profesionales procedentes de cualquier otro Estado prestar servicios más allá de sus fronteras o su establecimiento para el ejercicio profesional, sin imponerles requisitos tales como enseñanzas adicionales, más diplomas u otras credenciales o exámenes de capacidad. Será fundamental el acceso al mercado en términos equivalentes a los de los especialistas del país de acogida. Los individuos que tengan la ciudadanía de una nación comunitaria y que hayan cursado tres años o más del estudio apropiado en alguna nación de la Comunidad, podrán acceder a la práctica profesional, a buscar empleo y a prestar sus servicios en cualquier nación de la CE en términos equivalentes a los que se encuentran los profesionales locales. Contrariamente a los requisitos típicos de los Estados Unidos, la Comunidad prohíbe a sus Estados miembros que examinen la competencia lingüística como criterio para la expedición de la licencia para practicar una profesión.

Con un solo, aunque considerable esfuerzo, la Comunidad trata de abrir paso a las oportunidades de trabajo en todo su ámbito a los ciudadanos de sus Estados miembros que hayan cursado estudios superiores especializados, con una duración mínima de tres años, en alguno de estos Estados. Los requisitos para obtener la

(3) Comisión de las Comunidades Europeas: *Academic Recognition of Diplomas in the European Community: Present State and Prospects*, por Edwin H. Cox, Commission, Education Series, 10, 1977 (1979); Consejo de Europa, Comité de Enseñanza Superior y de la Investigación: *Étude sur les Moyens d'Établir des Équivalences*, por Arthur Hearnden. Estrasburgo: CCC/ESR (76) 6.

(4) Neave, pp. 118 ss.

licencia de trabajo establecidos por los órganos públicos ya no significarán una barrera para el establecimiento o prestación de servicios por parte de personas que procedan de otras naciones de la Comunidad Europea (5). Una vez evaluados sus estudios y experiencia, los especialistas cualificados que procedan de naciones donde no existe licencia de trabajo obligatoria podrán ejercer su práctica en naciones con este requisito.

Con una cobertura que los administradores comunitarios estiman de entre 100 y 150 especialidades, la Directiva del Sistema General constituye un elemento de vital importancia en la agenda del mercado único. El amplio enfoque de esta trascendental Directiva fue consecuencia de un largo y prolongado estudio de las Directivas sectoriales aprobadas previamente para varias profesiones. Estas Directivas sectoriales que han obtenido la aprobación del Consejo de Ministros se refieren a los médicos, odontólogos, arquitectos, enfermeros, veterinarios, farmacéuticos y matronas.

Cada propuesta de Directiva sectorial supuso extensas negociaciones entre los órganos profesionales nacionales, los Ministerios, los órganos reguladores y las instituciones comunitarias. Borradores y más borradores, opiniones, propuestas y contrapropuestas circularon de uno al otro extremo de Europa acompañadas de una variedad casi infinita de documentos, informes, cartas y memorandos. Estas abundantes y considerables opiniones requirieron largas deliberaciones, que duraron en muchas instancias más de una década (6). Nicholas Ridley, entonces ministro inglés de Comercio e Industria, calificó agudamente todo este proceso como un «bloqueo» de barreras nacionales ante la libre circulación de profesionales (7).

La reunión de Fontainebleau de 1984, del Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno pidió al Consejo de Ministros de la CE y a los Estados miembros que se efectuara urgentemente el estudio de un sistema general para facilitar el reconocimiento mutuo de los títulos y diplomas universitarios. La Comunicación de la Comisión de 24 de septiembre de 1984 sobre «Una Europa de los ciudadanos» vinculó este asunto con la libertad de establecimiento y prestación de servicios y añadió que «el sistema que se pretende deberá ser aplicable a un gran número de sectores. La idea básica es el reconocimiento mutuo de diplomas sin armonización previa de enseñanzas o aprendizajes».

En junio de 1985, el Consejo Europeo, en su reunión de Milán, proclamó la alta prioridad de la libertad de establecimiento de los profesionales. El *Libro Blanco* de la

(5) Leon Hurwitz: *The Free Circulation of Physicians Within the European Community* (Aldershot: Avebury Gower, 1990).

(6) Louis H. Orzack: «Educators, Practitioners and Politicians in the European Common Market», *Higher Education* (1980), 9, pp. 307-323; «New Profession by Fiat: Italian Dentists and the European Common Market», *Social Science and Medicine* (1981), 15A, pp. 807-816; «Architects, Engineers and the European Economic Community», *Law and Human Behavior* (1983), 7, pp. 251-264; «Engineers in Europe: 1922 and Beyond», *Technology Studies* (Primavera 1989), 7, pp. 6-8; «Midwives, Societal Variation and Diplomatic Discourse in the European Community», en Helena Lopata ed. *Current Research on Occupations and Professions* (Greenwich: Jai Press, 1990).

(7) United Kingdom Department of Trade and Industry: «Single Market: Europe Open for Professions». Transcripción de una conferencia, 4 de octubre de 1989 (Londres: 1989), p. 1.

Comisión «La consecución del mercado interior» fue más allá al afirmar que los ciudadanos comunitarios deberían ser libres para ejercer su profesión en toda la Comunidad sin estar obligados a cumplir trámites que, en definitiva, podrían servir para desanimar dicho traslado. La Comisión presentó entonces, 4 de julio de 1985, el borrador para una Directiva del Consejo acerca de un sistema general de reconocimiento de los diplomas de enseñanza superior.

El propósito de evitar extensas negociaciones y la urgencia del compromiso de llegar a un mercado único en 1993 justificó la preparación y la aprobación final de la Directiva del Sistema General. La preparación del texto en la Comisión y su aprobación por el Consejo de Ministros produjo grandes recelos en muchos órganos profesionales de la Comunidad (8), actitud que ha continuado durante la fase actual de planificación para aplicar lo que dispone la Directiva. El nombramiento, en la primavera de 1989, de doce coordinadores nacionales a los que se hizo responsables de la aplicación de la Directiva en cada país no ha mitigado estas preocupaciones.

ANTECEDENTES

En las profesiones, los aspirantes normalmente deben satisfacer requisitos establecidos por grupos o entidades que tienen asignada u otorgada la responsabilidad de controlar el ingreso y vigilar el comportamiento de los que ejercen la práctica. Esta responsabilidad suele consistir en: 1) establecer la cualificación académica; 2) fijar la experiencia de trabajo práctico necesaria; 3) establecer los niveles para los exámenes, acentuando las destrezas prácticas o el conocimiento teórico o cierta combinación de ambos; 4) celebrar exámenes, bien ellos mismos o en concierto con profesores o grupos de profesionales en ejercicio; 5) inspeccionar las actividades de las personas a las que ya se le ha concedido licencia de trabajo o certificación.

Después de que se accede a la práctica, el cumplimiento de la misma puede ser controlado por órganos públicos con autoridad de otorgar licencias para el ejercicio, que son los que determinan los niveles de calidad de la práctica, controlan si se incurre en violaciones de los códigos e imponen las sanciones pertinentes. Si no hay un órgano estatutario, las asociaciones profesionales pueden asumir algunas de esas funciones.

El grado de vigilancia que ejercen los órganos o las asociaciones al ingreso en las profesiones depende de las particularidades de cada nación. Son frecuentes las diferencias nacionales en cuanto a la amplitud de la acción legal y en cuanto al modo de aplicarla. Los ministros gubernamentales y los legisladores, los grupos políticos, las asociaciones profesionales, los intereses académicos, los sindicatos profesionales, las instituciones que otorgan licencias para ejercer y otros órganos públicos, así como empleadores, medios de comunicación especializados, organizaciones de consumidores

(8) House of Lords Select Committee on the European Communities: *Recognition of Higher Education Diplomas... With Evidence*. HL Session 1985-86, Informe 22 (Londres: HMSO, HL. 240).

y los propios consumidores suelen expresar sus opiniones, positivas o negativas y muchas veces distintas acerca de las responsabilidades y la actuación de estas instituciones y asociaciones.

Las evaluaciones que realizan las instituciones o asociaciones sobre la preparación de los profesionales, la calidad de sus servicios y la ética en el ejercicio se basan normalmente en parámetros nacionales. Estos órganos o asociaciones, ya estén instituidos por medio de un estatuto legal o ya por la acción de grupos profesionales, se apoyan normalmente en las credenciales otorgadas por los sistemas educativos del propio país y adoptan decisiones con criterios que se consideran aceptables según las orientaciones locales.

Las cohortes de profesionales suelen proceder de lugares circunscritos por límites nacionales y trabajan en mercados de servicios según las reglas establecidas en esas áreas. La nueva Directiva del Sistema General promete que se permitirá la modificación de esas pautas de reclusión doméstica.

CARACTERÍSTICAS DE LA DIRECTIVA DEL SISTEMA GENERAL DE RECONOCIMIENTO DE LOS TÍTULOS DE ENSEÑANZA SUPERIOR

La Directiva concierne a unas 150 profesiones que se añaden a aquellas que ya están cubiertas por las Directivas sectoriales aprobadas anteriormente. Si los que tienen alguna de esas especialidades de nueva aprobación se trasladan a un país en el que se requiera licencia para ejercer, el órgano gubernamental que las otorga, o la asociación o agencia reconocida por el Gobierno como «autoridad competente», deberá aceptar las credenciales del emigrante, siempre que la formación académica exigida para la obtención de dichas certificaciones comprenda un mínimo de tres años de duración. Entonces la aprobación será necesariamente automática.

Pueden surgir complicaciones importantes, sobre todo si el emigrante ha obtenido la certificación tras una formación inferior a tres años. Una persona puede ser rechazada en dos casos: el primero, si la duración de la formación y aprendizaje del solicitante no equivale al período requerido en el país en el que desea ejercer la práctica; en segundo lugar, también pueden dar lugar al rechazo las deficiencias sustanciales en su competencia, derivadas de la formación y aprendizaje inicial del solicitante en comparación con los requisitos que exige el país de acogida.

Todo aquel al que se le deniegue, en principio, una licencia para ejercer, tendrá derecho a obtener ésta por otros medios. A fin de compensar un defecto en cuanto a la duración de sus estudios o formación, estas personas pueden aportar los detalles acerca de su experiencia profesional que se consideren aceptables. El país de acogida puede requerir también varios períodos adicionales de estudio, práctica en pruebas o experiencia profesional para superar insuficiencias de estudio o práctica.

Si las competencias del solicitante no son esencialmente similares a las establecidas en el país de acogida, la Directiva invoca a la autoridad competente para que ofrezca al interesado la siguiente elección: un examen en el área de su competencia o, como alternativa, un «período de adaptación» de práctica supervisada, complementada con

formación adicional, que no exceda los tres años de duración. Al final de este período tendrá lugar una evaluación, *pero no un examen* en el sentido tradicional.

Hay que destacar que la característica más importante es que quien decide es el propio candidato y no el órgano que otorga las licencias de trabajo o un representante del Gobierno. Después de una gran controversia y de numerosas propuestas hechas por los defensores de algunas de estas especialidades, la única excepción que se incluyó en la Directiva fue la que se refiere a los abogados. Se consideró que las diferencias del derecho nacional eran tan amplias que el que tenía que hacer la elección era un órgano gubernamental y no el solicitante.

Cuando una persona titulada en cualquier parte de la Comunidad se traslade a un país en el que no se requiera licencia para ejercer, lo único que determinará la duración del trabajo de esa persona serán los factores del mercado. Para ejercer algunas profesiones no es necesario licencia en todos los países de la Comunidad; si alguien procede de uno de estos países y se traslada a otro en el que sí se requiere la licencia, la autoridad competente del país de acogida deberá extenderla al emigrante, una vez determinado que la formación es comparable y que tiene una duración de tres años o más.

Resultó polémico establecer si la competencia en la lengua predominante en el país de acogida debería exigirse como condición para obtener la licencia para ejercer una profesión. Hay que recordar a este respecto, que las personas formadas en otros países que desean practicar la medicina en los Estados Unidos deben cumplir el requisito, como emigrantes, de aprobar un examen de lengua, el Test de Inglés como Segunda Lengua (*Test of English as a Second Language*, TOEFL), condición previa para los exámenes oficiales de cualificación. Existen similares exigencias en otras especialidades.

Los europeos de la Comunidad actúan bajo la premisa de que los ciudadanos de cada uno de los doce países tienen derechos que deben ser respetados, incluido el acceso a los servicios sociales y económicos que proporcionan o autorizan los Gobiernos de los demás Estados miembros. En el caso de los profesionales que necesitan una licencia para ejercer su especialidad, el exigir un examen de lengua para emigrantes se considera que discrimina a éstos y favorece a los ciudadanos del país de acogida. El Tribunal Europeo de Justicia consideró que una medida de este tipo con respecto a los profesionales que deseen emigrar violaba las previsiones del Tratado de Roma, que es la base de la Comunidad. En consecuencia, se prohibió sencillamente el examen de lengua como condición previa a la concesión de una licencia para ejercer, igual que ocurre con la nacionalidad. Francia, por ejemplo, no puede exigir la nacionalidad francesa como condición para ser notario.

En la Directiva del Sistema General, el Consejo de Ministros recomienda que los emigrantes hablen la lengua o las lenguas del país de acogida, pero prohíbe cualquier examen de lengua para otorgar una licencia para ejercer. Esto no garantiza que los clientes o los pacientes vayan a tolerar a un psicólogo, contable o ingeniero que no se exprese con fluidez. Los clientes o los pacientes pueden optar por elegir a las personas que les resuelvan problemas entre aquellas con las que se comuniquen fácilmente, limitando así las oportunidades de ejercicio de muchos emigrantes. La

Directiva tampoco prohíbe a los empleadores que entrevisten a los que solicitan un puesto profesional y rechacen a aquellos que perciban con deficiencias de lenguaje.

Sin embargo, al contrario de lo que ocurre entre los norteamericanos, muchos europeos, especialmente los de zonas fronterizas y los de los países del Benelux, son políglotas o al menos bilingües. Como consecuencia de la historia europea de cambios de fronteras, guerras y emigraciones, existen muchos enclaves donde hay personas que hablan lenguas distintas a las que predominan en el país, sobre todo en áreas limítrofes, lo que proporciona bolsas para la práctica profesional por parte de especialistas emigrantes. Las personas que tienen alguna dificultad o limitación lingüística siempre pueden escoger la emigración en los términos de la Directiva del Sistema General, con la esperanza de encontrar nichos laborales.

El resultado final será que Europa occidental permitirá que cualquier profesional cualificado, con licencia en alguno de los doce países miembros, pueda ejercer prácticamente *en cualquier sitio* del ámbito total de la Comunidad. Si las credenciales académicas, como son los diplomas o los certificados de preparación práctica supervisada, son aceptables por las autoridades competentes de un país, las autoridades designadas competentes de cualquiera de las otras once naciones tendrán que aceptarlas por su valor nominal.

LA EXPERIENCIA ANTERIOR DE LAS DIRECTIVAS SECTORIALES

Los médicos, enfermeros, arquitectos, matronas, farmacéuticos, veterinarios, abogados y odontólogos ya han sido considerados por la legislación específica promulgada por el Consejo de Ministros de la Comunidad. Las Directivas aprobadas con anterioridad solicitaban de los Gobiernos que eliminaran la legislación nacional o los procedimientos de las asociaciones profesionales que discriminaran a los ciudadanos cualificados y con licencia de ejercicio procedentes de otro país comunitario. Los profesionales de las áreas mencionadas están autorizados, desde hace varios años, a establecerse en otros países de la Comunidad, a prestar servicios temporalmente en otro país si lo requieren los clientes o pacientes, y a que se les reconozcan los diplomas en caso de que emigren.

Según los términos de estas Directivas, los Gobiernos deben cambiar las leyes que conciernen a los órganos que otorgan licencias de ejercicio y eliminar los requisitos que suelen exigir las asociaciones profesionales y los órganos acreditativos como condición para ser miembro o para tener derecho a ejercer la práctica profesional. Los Gobiernos deben eliminar las cláusulas que impidan o bloqueen a los profesionales que ya tienen licencia de ejercicio en algún otro país comunitario y que deseen obtenerla o ejercer temporalmente.

Para las Directivas de todas estas especialidades se crearon órganos administrativos separados, con el fin de tratar las diferencias nacionales relativas a la educación y a los niveles de licencia. Se estableció un organismo superior de altos funcionarios, seleccionados por cada uno de los Gobiernos, para supervisar la elaboración de las Directivas. La Comunidad consideró que era difícil y lenta la preparación de esas

Directivas específicas para profesiones por separado, dado que las sub-burocracias establecidas para las distintas Directivas resultaron ser pesadas y costosas.

La Comisión de la Comunidad y el Consejo de Ministros, así como su Parlamento y su Comité Económico y Social, trabajaron considerablemente durante largo tiempo para preparar los borradores de las Directivas de varias áreas. Cada borrador fue examinado largamente en esos organismos comunitarios, pero aún más intensas fueron las revisiones que hizo cada país por separado. Los Gobiernos de cada Estado miembro examinaron y aprobaron estos borradores y luego los negociaron con otros Gobiernos, tanto bilateralmente como en la Comunidad, en reuniones convocadas para este fin.

Entre tanto, las asociaciones profesionales de los Estados miembros vigilaban y esperaban. En algunos países y para ciertas profesiones, los Gobiernos eligieron grupos de profesionales e instituciones académicas y les solicitaron su opinión con respecto a estos textos. Algunos Gobiernos no lo hicieron y los grupos profesionales reaccionaron creando comités de enlace internacional para intercambiar información y para acercar en lo posible sus posiciones. Los funcionarios de la Comunidad de cuando en cuando hacían llegar, de modo informal, algunos de los borradores, que eran examinados al microscopio tanto desde el punto de vista legal como profesional. En esta ocasión hubo mucha negociación de pasillo, tanto a nivel de los Gobiernos como de la propia Comunidad, dado que el estudio de los borradores de las Directivas por parte de la Comunidad se caracterizaba por sufrir una gran demora. En realidad estos asuntos son sin duda complejos; la diferencia de antecedentes políticos, académicos, culturales y económicos han originado una gran diversidad en los contextos institucionales de cada uno de los países.

Los ejemplos abundan. Los estudios universitarios de los ingenieros civiles italianos y sus licencias para ejercer cubren también el trabajo de arquitectos, que estudian por separado en el resto de Europa. A las matronas británicas se les forma para que asesoren en la planificación familiar, pero no así a las irlandesas. Las matronas holandesas son normalmente las únicas especialistas presentes durante los partos. El *solicitor* y el *barrister* británicos no tienen similar en el continente. La odontología en Italia forma parte de la práctica de la medicina y actualmente no hay licencias de ejercicio para aquellos que se han cualificado en otras partes como odontólogos. Los ópticos franceses no pueden examinar la vista de los menores de quince años y tampoco pueden emplear medicinas; los *notaires* franceses, así como los *chartered surveyors* (inspectores autorizados de tierras y viviendas) británicos no tienen especialistas homólogos en otros países de la Comunidad.

Dada esta diversidad, no es sorprendente que las transcendentales propuestas de la Comunidad para ampliar las fronteras del mercado tropezaran con muchos obstáculos. Se había tardado años en promulgar las primeras Directivas y los dirigentes comunitarios ya habían aprendido lo bastante acerca de la lentitud de sus propios procesos legislativos y de los procedimientos administrativos al emprender este nuevo trabajo de tanta envergadura. La enorme cantidad de versiones en borrador para Directivas sectoriales, aplicables a profesiones no cubiertas por las Directivas ya aprobadas, hacían temer años de negociaciones por parte de las instituciones comunitarias, de los Gobiernos nacionales y de las asociaciones profesionales. La Directiva

del Sistema General ha hecho superfluos posteriores esfuerzos. Entre tanto, los ingenieros y los fisioterapeutas esperan aún que el Consejo apruebe las Directivas sectoriales aplicables a sus áreas.

EL PROCESO SEGUIDO PARA LA DIRECTIVA DEL SISTEMA GENERAL

La intención de la Comunidad de establecer un área de mercado único en 1993 cubre muchos campos de su economía y conlleva libertad para que los ciudadanos reconocidos en Europa como profesionales presten sus servicios a clientes y pacientes, ya sean éstos individuos o grupos, en los doce Estados miembros. El 21 de diciembre de 1988 el Consejo de Ministros aprobó la Directiva del Sistema General. Ésta hace referencia a una base internacional para modificar las leyes nacionales europeas referentes a la formación de profesionales y a las licencias para el ejercicio profesional, con el fin de facilitar una aprobación más cómoda de sus cualificaciones si deciden emigrar. Promete también un enfoque nuevo y más abierto de las profesiones en Europa.

El problema de las credenciales y de la movilidad concierne al profesional que emigra, a la persona con licencia de ejercicio en un nación que desea, por cualquier causa, ejercer su práctica profesional en otra. Es muy frecuente el recelo hacia el médico «extranjero», o hacia otros profesionales que deciden ir a los Estados Unidos, que no se han formado allí y cuya nacionalidad a veces es extranjera. Incluso se han establecido defensas para el público consumidor, especialmente en medicina. Se tratan sobre todo de tests de lengua, nuevos exámenes, revisión de la práctica, enseñanzas y aprendizajes formales adicionales y, finalmente, restricciones sobre sus oportunidades de empleo.

La iniciativa para la integración económica ha llevado a la Comunidad a tomar muchas decisiones con el fin de aminorar las barreras al comercio entre las naciones europeas. La acción de la Comunidad ha ayudado a la circulación de bienes y servicios, de capital y de los seres humanos que fabrican los bienes y prestan los servicios. Los elementos del producto nacional bruto de Europa occidental consisten en la industria, la agricultura, el turismo, los transportes y las comunicaciones. Los recursos económicos de la Comunidad incluyen la prestación de servicios profesionales por parte de personal cualificado y, por ello, la CE ha querido aumentar las posibilidades de movilidad sin límite de fronteras a aquellos que tengan licencia de ejercicio en cualquiera de los países comunitarios. Esto exige medidas específicas, como lo es la Directiva del Sistema General.

La política comunitaria define que los servicios y quienes los prestan contribuyen de modo vital y clave a la integración económica, y los Jefes de Gobierno y los dirigentes políticos los consideran como elementos y componentes esenciales de las economías nacionales y del proceso de integración económica que actualmente se lleva a cabo en Europa occidental. Esta iniciativa se tomó mediante acuerdos negociados al máximo nivel de Gobierno.

En la atención prestada a las profesiones hay una faceta positiva y otra negativa. Aunque se vienen celebrando consultas con los órganos profesionales tanto a nivel

nacional como mediante comités de enlace internacional, muchas decisiones sobre las profesiones se tomaron y se toman sin participación directa de los órganos que representan a los profesionales en ejercicio. Esta iniciativa de cambio no la promovieron en Europa, en absoluto, ni las asociaciones profesionales, ni los órganos reguladores, ni los docentes que se ocupan de la preparación para el ejercicio del profesional. Aunque las profesiones y sus correspondientes servicios se consideran elementos importantes en las sociedades nacionales, su situación ha sido definida por otros.

CONFLUENCIA DE LAS PROFESIONES Y LA AUTORIDAD PÚBLICA EN LA COMUNIDAD

En todas las áreas relacionadas con las Directivas sectoriales propuestas, las asociaciones de profesionales, los grupos académicos, los ministros de los Gobiernos, los órganos que otorgan las licencias para el ejercicio y otros, recomendaron una y otra vez que se efectuaran cambios de las propuestas comunitarias, presentando objeciones a sus medidas. Tanto la propia Comunidad y varias instituciones comunitarias o elementos subordinados de dichas instituciones a nivel internacional, como los Gobiernos nacionales, fueron destinatarios de sugerencias y de críticas por parte de los órganos profesionales. Aunque algunos de estos últimos llegaron a realizar esfuerzos coordinados, la cooperación de los órganos profesionales con las especialidades directamente afectadas por las Directivas que eran objeto de estudio solían tener carácter breve y esporádico. El contenido general de las reacciones de algunos sectores ante los diversos borradores de la Directiva del Sistema General que circularon antes de su adopción por el Consejo incide en dos puntos importantes y a menudo reiterados.

En primer lugar, los representantes de los órganos profesionales manifestaron repetidamente su gran preocupación por el hecho de que la Comunidad no les permitiera participar en las fases iniciales de la preparación del texto de la Directiva del Sistema General. Pensaban que se les había excluido de tener un papel en la formulación de esta medida política comunitaria, nueva y de vital importancia. La queja era realista. Algunos funcionarios destacados de la Comunidad señalaron en entrevistas personales, que abrir la Caja de Pandora de la consulta de las profesiones, aquéllas no cubiertas en las Directivas sectoriales previas, produciría un estancamiento imposible de superar. Su experiencia con los borradores, claramente delimitados, de cada una de las Directivas aprobadas con anterioridad había sido negativa. Los años de discusiones, negociaciones, revisiones y compromisos habían resultado extremadamente agotadores. Aquellos esfuerzos habían tenido como resultado solamente media docena de Directivas sectoriales relativas a algunas profesiones liberales. Para evitar retrasos aún mayores, la Comunidad adoptó la postura de que era fundamental un enfoque amplio si se quería que el mercado único de 1992 fuera una realidad para los profesionales.

En segundo lugar, varias asociaciones profesionales declararon que las cualidades exclusivas de la profesión en cuyo nombre afirmaban hablar, serían ignoradas si su especialidad se metía en el cajón de sastre de la Directiva del Sistema General. Esta

última, argüían, permitiría, mal o bien, la emigración de personas cuyas cualificaciones se podría considerar dudosas.

La Comunidad como institución fue el blanco de críticas de los líderes de las profesiones. Se referían principalmente a la competencia de la Comunidad como institución que debía tratar de los matices de los servicios profesionales en los Estados miembros. ¿Cómo iba a tratar la Comunidad, preguntaban, los diversos tipos de responsabilidad, de alcance y de profundidad de los roles de los profesionales en ejercicio en el panorama de los Estados miembros?

Algunos líderes afirmaron que su área merecía una Directiva sectorial especial. Sostenían que en ella habrían de establecerse mecanismos tales como los comités consultivos, en los que los representantes de las profesiones nacionales y de los comités internacionales de enlace podrían influir o, al menos, constituir una voz legitimada que incidiera en la preparación de reglas y reglamentos acerca de los procesos de cualificación académica y de las concesiones de licencias de ejercicio recíprocas para los emigrantes. Sólo de este modo serían respetadas íntegramente las características especiales de su profesión.

Las tres especialidades cuyos líderes plantearon esos argumentos fueron las de los fisioterapeutas, los ingenieros y los abogados. Sus líderes nacionales e internacionales reiteraban que ellos creían, y se les había hecho creer, que la Comunidad aprobaría Directivas sectoriales aplicables a sus áreas. Cada grupo sostenía que si se aplicaba la Directiva del Sistema General a su área se pasaría por alto la gran diversidad de pautas nacionales y se originarían problemas innecesarios y, ciertamente, no deseados.

Fisioterapeutas

La Junta de Fisioterapeutas del Consejo Oficial de Profesiones Paramédicas de Gran Bretaña señalaba que «para los fisioterapeutas, la imposición de una Directiva general sólo puede verse como un paso atrás, pues únicamente se asegura la duración de las enseñanzas y no su contenido». Añadía que el Comité Permanente de Enlace de los Fisioterapeutas de la CE (SLCP) había acordado en 1984 el contenido de las Directivas propuestas, recomendándolas, en aquella ocasión, a la Comisión (9).

La Sociedad Oficial de Fisioterapeutas (CSP) se sumó a las quejas en nombre de sus miembros, expresando, en 1987, su profundo pesar por el borrador de la Directiva del Sistema General con estas palabras:

Si la Directiva general propuesta se aplicara a los fisioterapeutas —y parece que hay grandes probabilidades de ello— el CSP tendría serias dudas acerca de su efecto en la profesión en cuanto al reconocimiento de los niveles de calidad de la práctica

(9) House of Lords Select Committee on the European Communities: *Recognition of Higher Education Diplomas... With Evidence*. HL Session 1985-86, Informe 22 (Londres: HMSO, HL 240), p. 418.

profesional... Fisioterapeutas autorizados han apoyado a su asociación profesional solicitando con insistencia una Directiva separada para la profesión, que debería basarse en las propuestas del borrador preparadas por la SLCP a instancias de los Comisarios de la CEE (10).

Estos elementos organizados de la especialidad fisioterapéutica —el Comité internacional de enlace, un órgano nacional de gobierno y una asociación de profesionales en ejercicio —esperaban, pues, que se combinarían las cuestiones académicas y los niveles de calidad profesionales y creían en un apoyo implícito a favor de una Directiva sectorial específica en contraposición a la Directiva del Sistema General, que entonces estaba en borrador.

Ingenieros

Las reservas de los representantes de la ingeniería se hicieron oír todavía con más fuerza. Dijeron de ésta que «... cubre en el Reino Unido un espectro más amplio que ninguna otra profesión» (11). La *Federation Européenne d'Associations Nationales d'Ingénieurs*, conocida generalmente como FEANI, y que decía representar asociaciones nacionales con cerca de un millón de ingenieros en veinte países, estaba especialmente decepcionada con la Directiva General de la Comunidad. Ya en 1969, la Comisión había adoptado propuestas de Directivas que se referían a los derechos de establecimiento de los ingenieros y su libertad de prestación de servicios, y las había transmitido al Consejo de Ministros para que tomara las medidas oportunas. El Consejo no llegó a aprobar dichas propuestas (12).

Las inquietudes de FEANI aumentaron al aprobar el Consejo las Directivas para arquitectos, expresándolas del siguiente modo:

Tras varios años de negociaciones periódicas, la Comisión Europea ha acordado finalmente una Directiva para arquitectos y, al mismo tiempo, ha notificado su intención de promulgar con toda urgencia una Directiva similar para los ingenieros (13).

El organismo británico miembro de FEANI, el Comité Nacional Británico de Asuntos Internacionales de Ingeniería, añadió que:

Cualquier persona con un poco de conocimiento de la variada y compleja profesión de la ingeniería se dará cuenta en seguida de que no sólo existen diferencias marcadas dentro de los sistemas de enseñanza del Reino Unido (que tienen que ser coordinadas mediante un elaborado mecanismo de acreditación), sino también entre los países europeos. [En lo que se refiere a las principales profesiones] ... los países con niveles de calidad más bajos se verán inevitablemente favorecidos por una Directiva General

(10) Chartered Society of Physiotherapy: *Chartered Physiotherapists Source Book 1987*, (Londres: Parke Sutton Publishing, 1987), p. 24.

(11) House of Lords, *op. cit.*, Evidence, p. 20.

(12) Orzack: «Architects, Engineers...» y «Engineers in Europe...».

(13) FEANI (Federation Européenne d'Associations Nationales d'Ingénieurs): *Consolidated Report of the Register Commission Working Group*, (Paris, 1986).

más difusa. Además, una Directiva General tenderá a inducir una inercia que no estimulará un examen regular y una puesta al día de los niveles de calidad (14).

Para hacer frente a estas preocupaciones, FEANI creó una «Comisión Registradora» a fin de iniciar las oportunas propuestas para un Registro Europeo de Ingenieros y un sistema de control que esperaba que la Comisión de la Comunidad usaría como base para una Directiva sectorial. En 1986 la «Comisión Registradora» propuso una compleja fórmula numérica que ponderaba diferencialmente por tres componentes los años de preparación requeridos para la profesión. Éstos eran, en primer lugar, dos tipos de enseñanza secundaria validada por certificados reconocidos u oficiales; en segundo lugar, «el estudio de la ingeniería aprobada» y en tercer lugar, «el aprendizaje de la ingeniería técnica». La fórmula reflejaba si «el estudio de la ingeniería aprobada» estaba «supervisado» por una «Universidad u otro organismo reconocido a nivel universitario» o por una «escuela técnica, colegio u organismo similar» (15). Después de ponderar la formación de una persona se le podría conceder el título de «Certificado de Ingeniero FEANI» del Grupo I o del Grupo II y también la inclusión en ese futuro «Registro Internacional FEANI de ingenieros cualificados». Los que obtuvieran el título del Grupo I podrían estar cualificados para utilizar el título de «Ingeniero Europeo (FEANI)» o «Ingeniero Europeo (CEE)».

Los trabajos de los ingenieros no condujeron a la aprobación de una Directiva sectorial y no evitaron la Directiva del Sistema General.

Abogados

En 1977 la Comunidad había aprobado una Directiva relativa al derecho de los abogados de prestar servicios de modo temporal en todos los Estados miembros. A pesar de los continuos esfuerzos hechos por la Comisión y por la *Commission Consultative des Barreaux de la Communauté Européenne* (ECBC) para preparar y aprobar Directivas sectoriales para abogados, no se llegó a aprobar ninguna legislación.

La aplicación de la Directiva del Sistema General a la profesión jurídica fue considerada muy rechazable. En 1987, el anterior presidente de la CCBE, John D. Cooke la describía como un «atajo ... repentino y mal acogido ... recibido con considerable escepticismo por casi todo el conjunto de abogados de la Comunidad. La propuesta tiene todo el sello de una solución típicamente burocrática a un problema difícil». Cooke se refirió a ella como un «factor de peligro» y como «armonización a toda costa» y, yendo aún más lejos, como una «falsa equivalencia» basado en la «gran falacia» consistente en confundir «unidad con uniformidad». Más específicamente, señaló los contrastes entre el sistema de derecho consuetudinario en Gran Bretaña y el sistema de los países del continente (16).

(14) House of Lords, *op. cit.*, Evidence, pp. 21-22.

(15) FEANI, *op. cit.*

(16) John D. Cooke: «The Common Lawyers in the Common Markets», presentado ante la Swedish Bar Association (16 de mayo de 1987), Commission Consultative des Barreaux de la Communauté Européenne (CCBE) Information Service.

CONCLUSIONES

Muchos sectores han planteado ciertos puntos de vista de tipo nacionalista y han manifestado su oposición al enfoque genérico de la Directiva, lo que evidencia la crítica interconexión entre las cuestiones académicas y las prerrogativas que se reivindican para las profesiones. Estas manifestaciones podrían categorizarse como sigue:

1. Insularidad nacional: ¡Tenemos el mayor nivel de Europa!
2. Puro nacionalismo: Los forasteros no pueden entender los niveles de calidad de la práctica del país y no pueden decirnos cómo debe ser la formación de los especialistas.
3. Proteccionismo moral: No se debería permitir a los extranjeros competir con los profesionales del país, haciendo peligrar las ganancias económicas de éstos bien merecidas, tras un largo estudio y una amplia experiencia.
4. Imperialismo académico: Mezclar cohortes de personas que tienen habilidades similares y que son especialistas a los que se les ha enseñado destrezas de orientación práctica, con graduados de las Universidades y de sistemas de enseñanza avanzados, dirigidos por profesores académicos que se centran en los conocimientos y teorías científicas puede trastornar la profesión en el país de acogida.
5. Protección de la jerarquía: ¡Nunca se debería permitir trabajar aquí a personas con títulos parecidos pero con diferentes categorías y niveles de destreza!
6. Dominio demográfico de los mercados: Los emigrantes invadirán nuestro país y la consecuencia será un aumento de la competitividad y la reducción de la calidad de los servicios, lo que traerá una reducción de los ingresos.
7. Consideraciones de honorabilidad: Los forasteros no ejercen su profesión de acuerdo con los niveles de calidad del país.
8. Control de la profesión y de las cualificaciones: Mientras que en algunos países las asociaciones de profesionales controlan la selección, la formación, la evaluación y la práctica, en otros son organismos gubernamentales los que aprueban a los que ingresan en el ejercicio, una vez que estos últimos han sido formados en centros de enseñanza estatales, y esto, sin duda, crearía problemas acerca de la resolución de los conflictos y de cuál es la autoridad última en las materias de la profesión.
9. Modos de remuneración: Es probable que los profesionales en ejercicio con experiencia anterior, bien sea de ingresos basados en el pago por servicios, bien en el marco de un seguro o en sistemas de titularidad pública, experimenten notables dificultades para adaptarse a otros modos de prestación y de pago de servicios profesionales.

El enfoque nacional de muchas de las críticas aquí expuestas se contraponía al impulso en favor de la integración implícito en la agenda del mercado único de 1993. Las respuestas de la Comunidad a las formulaciones y objeciones divisorias y aislacionistas, como las indicadas anteriormente, se basaron, en fin, en la aceptación del principio del reconocimiento mutuo. Éste fue incorporado en la Directiva del Sistema General que exige mecanismos que permitan a los profesionales cualificados de los doce países circular, prácticamente a voluntad, por todas estas naciones.

El nuevo mecanismo de la Directiva *no* requiere etapas para la armonización de los currícula, del contenido de los exámenes o del alcance de la práctica de las profesiones reguladas en todo el conjunto de países. Y en todo caso, ¿quién podría hacerlo? ¿a quién se le podría confiar que determinara la comparabilidad de las destrezas, de las calificaciones académicas, de los procedimientos de licencia para el ejercicio y de los niveles de práctica? Para esta alternativa harían falta unos organismos superiores que cubrieran toda Europa occidental, capaces desde arriba de fijar los niveles de las competencias y de las cualificaciones fundamentales para la práctica profesional en la Europa Comunitaria. Una vez creados, dichos organismos se convertirían, rápidamente, en nuevos impedimentos burocráticos para el progreso hacia el Mercado Único.

Otra alternativa podría ser una multitud de Directivas sectoriales. Suponiendo que, finalmente, tras laboriosos esfuerzos, pudieran ser aprobadas, nacerían nuevas series de órganos consultivos y de grupos administrativos para cada especialidad, lo cual pesaría sobre la burocracia de la Comisión, ya sobrecargada. A nivel nacional, los especialistas y expertos ministeriales —que suelen ser juristas, economistas o administradores financieros— pronto resultarían confundidos en su función, perplejos y abrumados por la tarea de conciliar los matices de las profesiones y la diversidad de calidad de unas enseñanzas superiores que no son las propias. Sus competencias no serían las adecuadas para esta empresa.

Estas alternativas no fueron consideradas en ningún momento, ni podrían haberlo sido. Los europeos, en guardia por la autonomía de sus respectivas naciones, se unen a los profesionales para repudiar la burocracia que controla su conducta personal y las actuaciones de sus instituciones cuando ellos no controlan la burocracia. En la Conferencia de las Profesiones Liberales de 1985, organizada por el Secretariado Europeo de las Profesiones Liberales, Independientes y Sociales (SEPLIS), Carlo Ripa di Meana, que era responsable en la Comisión de la «Europa de los Ciudadanos», se refirió a la injustificada «resistencia de naturaleza corporativa» de las profesiones. De todas formas sólo emigrarían unos pocos, dijo. La confianza recíproca entre los Estados miembros con respecto a los niveles de calidad de las enseñanzas y a la comparabilidad de los diplomas garantizaría la imagen de las profesiones y los intereses de los profesionales emigrantes (17).

Traductora: Carmen Blanco

(17) Carlo Ripa di Meana, consideraciones de enero de 1985 a la Conferencia de las Profesiones Liberales, organizada por el European Secretariat for Liberal, Independent and Social Professions (SEPLIS), *Europe*, 4016 (nueva serie), enero 1985, pp. 28-29.