

SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO SOBRE INCORPORACIÓN AL DERECHO ESPAÑOL DE LA DIRECTIVA 1999/42/CEE, DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 7 DE JUNIO DE 1999, POR LA QUE SE ESTABLECE UN MECANISMO DE RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS RESPECTO DE LAS ACTIVIDADES PROFESIONALES A QUE SE REFIEREN LAS DIRECTIVAS DE LIBERALIZACIÓN Y DE MEDIDAS TRANSITORIAS; Y POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 1063/1986, DE 9 DE MAYO, EL REAL DECRETO 1665/1991, DE 25 DE OCTUBRE; Y EL REAL DECRETO 1396/1995, DE 4 DE AGOSTO



De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 24 de julio de 2002, el siguiente

D i c t a m e n

I. ANTECEDENTES

Con fecha 19 de junio de 2002 tuvo entrada en este Consejo Económico y Social escrito del Excmo. Sr. Ministro de la Presidencia por el que se solicitaba que el Consejo emitiera Dictamen sobre el Proyecto de Real Decreto sobre trasposición de la Directiva 1999/42/CEE, por la que se establece un mecanismo de reconocimiento de títulos respecto de las actividades profesionales a que se refieren las Directivas de liberalización y de medidas transitorias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo séptimo 1.2 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social y 15.2 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento. La preparación de la Propuesta de Dictamen fue encomendada a la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, con vistas a su debate y, en su caso, aprobación en la sesión ordinaria del Pleno del día 24 de julio del año 2002.

Al Proyecto de Real Decreto, se acompaña una nota introductoria sobre el contenido, trami-

tación y situación actual de los trabajos de trasposición. En ella, se enmarca la Directiva que este Real Decreto traspone como complemento del sistema general de reconocimiento de títulos, diplomas y otros certificados a efectos del ejercicio del derecho de establecimiento y libre prestación de servicios, se explicita el ámbito de la Directiva, los criterios de distinción aplicables a las actividades a la hora de trasponer la Directiva y el contenido de la misma y, finalmente, se detallan los trabajos de trasposición sobre los que se ha elaborado el Proyecto de Real Decreto.

Además se adjunta a esta nota, el texto de la Directiva 1999/42/CEE, el primer borrador de Real Decreto, los informes de los Ministerios consultados y un resumen de los mismos.

La Directiva que se traspone a través del texto objeto de Dictamen, se inscribe en el contexto del gran objetivo del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea de crear un mer-

cado interior único en el que la libre circulación de personas, servicios y capitales sea una realidad. Pero, para que esta realidad esté garantizada, se aplique de una forma eficaz, y se asegure con ello el desarrollo del mercado único y la adecuada integración de la economía europea en el marco de la unión económica y monetaria, es necesario: reducir los obstáculos al reconocimiento del aprendizaje, sea cual sea la forma y el lugar en la que se haya adquirido, así como promover la transferencia y transferibilidad de las cualificaciones en toda Europa, condición previa de la movilidad, y de la promoción de un mayor aprovechamiento por los ciudadanos de sus oportunidades de empleo y estudio.

Muchas han sido las iniciativas, Comunicaciones e incluso Directivas, sobre todo desde la estrategia definida en la cumbre de Lisboa, que desde diferentes ámbitos pretenden impulsar la consecución de este objetivo estratégico. El proceso de Bolonia que culminará con la creación de un *Espacio Europeo de la Enseñanza Superior* para el año 2010, la valoración del aprendizaje que se establece como condición previa en la Comunicación de la Comisión «Hacer realidad un Espacio Europeo de aprendizaje permanente»¹, o el reforzamiento de la cooperación, interconexión y desarrollo de los sistemas de homologación y reconocimiento de las cualificaciones y títulos, que señala el *Informe sobre futuros objetivos precisos de los sistemas de educación y formación*², son algunas de ellas. Simultáneamente y en coherencia con estas propuestas, el *Plan de Acción de la Comisión sobre las capacidades y la movilidad*³ insta, en aras de la movilidad, tanto al reconocimiento y transparencia de las cualificaciones, como a la mejora del actual sistema comunitario de reconocimiento en el ámbito de las profesiones reguladas, para lo cual:

«Los Estados velarán por la consolidación de los regímenes existentes de reconocimiento profesional en las profesiones

reguladas, a fin de establecer un sistema más uniforme, más transparente y más flexible, con modificaciones destinadas en particular a ofrecer condiciones de reconocimiento automático más claras y actualizadas: para ello se adoptarán propuestas en 2002 que se aplicarán antes de 2005».

Finalmente, en respuesta al mandato del reciente Consejo Europeo de Barcelona, de introducir los instrumentos específicos para garantizar dicha transparencia en el reconocimiento de diplomas y cualificaciones (Sistema Europeo de Transferencia de Créditos-ETCS; CV europeo) y de fomentar acciones similares a las del proceso de Bolonia en el ámbito de la formación profesional (punto 44 de las conclusiones), se empieza a dibujar el denominado proceso de Brujas, cuyo objetivo es aumentar la transparencia y la confianza mutua en el ámbito de las cualificaciones profesionales.

En España, estos conceptos de transferibilidad y transparencia de las cualificaciones y de reconocimiento del aprendizaje no formal e informal se manifiestan claramente en el desarrollo de la integración de los tres subsistemas de formación que propone la recientemente aprobada Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional, cuyo Anteproyecto tuvo el CES ocasión de dictaminar⁴. Valga recordar que, aunque el CES en su Dictamen valoró positivamente la creación del Sistema Nacional de Formación Profesional y Cualificación, y el papel en su desarrollo del Instituto Nacional de las Cualificaciones, llamó la atención sobre la importancia del futuro desarrollo reglamentario, pues de su cabal regulación depende en buena medida el éxito del nuevo modelo.

La Directiva 1999/42/CEE, del Parlamento y del Consejo, de 7 de junio de 1999, por la que se establece un mecanismo unitario de reconocimiento de títulos respecto a las actividades profesionales a que

¹ COM (2001) 678 final.

² Informe del Consejo «Educación» al Consejo Europeo sobre los futuros objetivos precisos de los sistemas de educación y formación. 5980/01.

³ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. COM (2002) 72 final.

⁴ Dictamen 2/2001 sobre el Anteproyecto de Ley de la formación profesional y las cualificaciones.

se refieren las Directivas de liberalización y de medidas transitorias, completa el sistema general de reconocimiento de títulos, diplomas y otros certificados a efecto del derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios en la Unión Europea. En efecto, ésta es la última de las tres Directivas que conforman dicho sistema, y deroga 35 Directivas aprobadas entre 1963 y 1982, que en su momento fueron incorporadas al ordenamiento jurídico español.

Esta Directiva se aplica a las actividades no incluidas en la Directiva 89/48/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años, ni en la Directiva 92/51/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales que completa la Directiva 89/48/CEE anterior. Ambas Directivas, han sido modificadas a su vez por la Directiva, 2001/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2001, por la que se modifican numerosas Directivas⁵ relativas a las profesiones de enfermero responsable de cuidados generales, odontólogo, veterinario, matrona, arquitecto, farmacéutico y médico.

La primera Directiva (89/48/CEE) fue traspuesta al ordenamiento jurídico español mediante Real Decreto 1665/1991, de 25 de octubre, por el que se regula el sistema general de reconocimiento de los títulos de Enseñanza Superior de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea que exigen una formación mínima de tres años de duración⁶.

La segunda Directiva (95/51/CEE) fue traspuesta por el Real Decreto 1396/1995, de 4 de agosto, por el que se regula un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales de los Estados miembros de la Unión Europea y de los demás signatarios del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, que complementa lo establecido en el Real Decreto 1665/1991, de 25 de octubre, según la redacción dada a los mismos por el Real Decreto 1754/1998, de 31 de julio (BOE del 7 de agosto), por el que se incorporan al derecho español las Directivas 95/43/CE y 97/38/CE y se modifican los Reales Decretos 1665/1991 y 1396/1995.

Dada la complejidad alcanzada por la normativa comunitaria que regula el sistema de reconocimiento de las cualificaciones profesionales, en un futuro próximo el actual conjunto de Directivas existente será sustituido por una sola Directiva que cubra todas las profesiones reguladas. A tal objetivo responde la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales⁷, que habrá de modificar la que traspone el Proyecto de Real Decreto objeto de Dictamen. En ella, se expone claramente la intención de «continuar esta labor en dos etapas: inicialmente, prevé integrar las Directivas sectoriales en un marco consolidado, y a continuación, estudiará la posibilidad de efectuar la consolidación de las Directivas relativas al sistema general, con objeto de proseguir la simplificación de la legislación y de facilitar en mayor grado la libre prestación de servicios».

⁵ Directivas 89/48/CEE y 92/51/CEE del Consejo, relativas al sistema general de reconocimiento de las calificaciones profesionales, y las Directivas 77/452/CEE, 77/453/CEE, 78/686/CEE, 78/687/CEE, 78/1026/CEE, 78/1027/CEE, 80/154/CEE, 80/155/CEE, 85/384/CEE, 85/432/CEE, 85/433/CEE y 93/16/CEE del Consejo.

⁶ Este Real Decreto fue modificado posteriormente por las siguientes disposiciones: Real Decreto 787/1992, mediante el que se incluye en el anexo la profesión de técnico de empresa y actividades turísticas, Real Decreto 2073/1995, para adaptarlo a la entrada en vigor del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, Real Decreto 1754/1998 por el que se incorporan al derecho español las Directivas 95/43/CE y 97/38/CE y se modifican los Reales Decretos 1665/1991 y, el Real Decreto 411/2001, por el que se excluye del Anexo la profesión de enfermero generalista con especialidad.

⁷ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 7 de marzo de 2002 COM (2002)119 final. 2002/0061 (COD).

II. CONTENIDO

El Proyecto de Real Decreto consta de 14 artículos, estructurados en cinco capítulos. Incluye, además, tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales.

La Directiva 1999/42/CEE de 7 de junio de 1999, que se incorporará al ordenamiento jurídico español a través del texto objeto de Dictamen tiene como objeto principal regular el ejercicio de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios para aquellas actividades profesionales que no entran en el campo de las dos Directivas precedentes ya mencionadas, por un lado la Directiva 89/48/CE cuya trasposición fue realizada por el Real Decreto 1665/1991, de 25 de octubre, sobre el reconocimiento de títulos de enseñanza superior de nacionales de Estados miembros que exigen una formación superior mínima de tres años, y por otro lado, la Directiva 92/51/CEE relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales que fue traspuesta por el Real Decreto 1396/1995, de 4 de agosto.

El principio que rige dicho sistema y que preside el contenido del Proyecto es que solamente en el caso de que el Estado miembro tenga establecidos para sus nacionales requisitos de títulos u otra cualificación para el ejercicio de una actividad, podrá aplicar a los nacionales de otros Estados miembros que pretendan desarrollarla en su territorio alguno de los procedimientos previstos en la Directiva, siendo el principio de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios la regla general a aplicar. Por consiguiente, contenido esencial del Proyecto de Real Decreto es la determinación de las actividades reguladas en España, lo que se lleva a cabo mediante la lista contenida en el Anexo B, dentro de aquéllas que constituyen objeto de la Directiva, que son las enumeradas en el Anexo A. Por tanto, la regulación contenida afecta únicamente a los nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo que se propongan ejercer por cuenta propia o ajena alguna de dichas actividades profesionales.

Capítulo I. Ámbito de aplicación (arts. 1 a 3)

En los artículos 1 a 3 se regula en primer lugar el ámbito objetivo de aplicación del Real Decreto, que no es otro que la regulación del derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios cuyos titulares se propongan ejercer en España alguna de las actividades en el Anexo A (listado de actividades incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 1999/42/CEE). Respecto al ámbito subjetivo, se establece la aplicación de esta norma tanto a las personas físicas como a las sociedades. Quedan excluidas de la aplicación del futuro Real Decreto las actividades que entran dentro del campo de aplicación de la Directiva 89/48/CE y de la Directiva 92/51/CEE.

Capítulo II. Reconocimiento de títulos concedidos por otro Estado miembro asimilables al respectivo título español (arts. 4 a 6)

Se establece el principio general de reconocimiento de los diplomas, certificados o títulos concedidos por un Estado miembro para el ejercicio de las profesiones reguladas en España que se enumeran en el Anexo B. No obstante, dichos documentos deberán ser sometidos a un examen comparativo previo por las autoridades competentes que analice los conocimientos y competencias acreditados en relación a los exigidos por las normas españolas. De existir diferencias sustanciales las autoridades competentes ofrecerán al solicitante la posibilidad de realizar un curso de adaptación o bien una prueba de aptitud.

Cuando el solicitante pretenda ejercer actividades comprendidas en la primera parte del Anexo A (actividades relacionadas con las categorías de experiencia profesional) *por cuenta propia o como directivo de empresa*, las autoridades competentes podrán, en virtud del artículo 6, exigirle un curso de adaptación o una prueba de aptitud, cuando se pretenda el ejercicio de actividades que exijan el conocimiento y la aplicación de disposiciones nacionales, en la medida en que dichos requisitos sean exigidos a los españoles para el acceso a esas actividades.

Capítulo III. Reconocimiento de cualificaciones profesionales en función de la experiencia profesional adquirida en otro Estado miembro (arts. 7 a 11)

El artículo 7 define el ámbito material de las actividades reguladas, estableciendo como regla general la validez del ejercicio efectivo de la actividad en otro Estado miembro como prueba suficiente para acreditar la posesión de conocimientos y aptitudes generales, comerciales o profesionales, cuando éstos sean exigidos para el acceso a las actividades reguladas por su normativa específica.

Se regulan a continuación de forma específica para las actividades de la primera parte del Anexo A, las condiciones en que deberá haberse efectuado en el otro Estado miembro dicho ejercicio efectivo, trasladándose de la Directiva los diferentes procedimientos de reconocimiento de títulos o cualificaciones profesionales, aplicables en distintos niveles a los diversos sectores de actividad.

En términos generales, aunque los requisitos varían en función de los grupos de actividades del Anexo A, la exigencia de experiencia es amplia si se ha ejercido por cuenta propia o en calidad de directivo de empresa, siendo menor si existe formación previa o bien se ha ejercido dicha actividad por cuenta ajena, exigiéndose en algunos de los supuestos que no hayan transcurrido más de 10 años entre la fecha del cese de la actividad y la fecha de la presentación de la solicitud.

En los artículos 8 a 11 se regula la prueba de cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 7, tanto mediante certificados que acrediten conocimientos y aptitudes como de formación complementada con experiencia profesional, así como la definición de la actividad de directivo de empresa.

La prueba de que se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 7 consistirá en una certificación sobre el tipo y la duración de la actividad, expedida por la autoridad o el organismo competente del Estado miembro de origen.

Capítulo IV. Reconocimiento de otras cualificaciones profesionales adquiridas en otro Estado miembro (art. 12)

En el artículo 12 se determina que para aquellos supuestos en los que la legislación española exige para el ejercicio de alguna actividad la acreditación de buena conducta y de no estar ni haber sido declarada en quiebra con anterioridad, o de no haber sido objeto anteriormente de sanciones disciplinarias de carácter profesional o administrativo, bastará con la presentación de un certificado de antecedentes penales o en su defecto de un documento equivalente expedido por una autoridad judicial o administrativa competente del Estado miembro de origen, pudiendo éste sustituirse por una declaración jurada.

Cuando la legislación española exija una prueba de solvencia, o bien la prueba de que estén protegidos mediante un seguro frente a las consecuencias pecuniarias de su responsabilidad profesional, se aceptarán las certificaciones expedidas por los bancos del Estado miembro de origen.

Ninguno de los documentos referidos en los párrafos anteriores surtirán efecto si se presentan cuando hayan transcurrido más de tres meses desde la fecha de su expedición.

Capítulo V. Disposiciones comunes (arts. 13 y 14)

El artículo 13 regula el procedimiento de examen de solicitudes de reconocimiento, debiéndose resolver éste mediante resolución motivada de la autoridad competente en un plazo no superior a cuatro meses. Cuando no haya recaído resolución motivada en dicho plazo podrá entenderse desestimada la solicitud a efectos de la interposición del recurso procedente.

La certificación de la experiencia profesional adquirida en actividades no reguladas en España se solicitará por el interesado ante el Instituto Nacional de Cualificaciones, organismo adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que dará a la petición el curso que mejor proceda.

Disposiciones adicionales

Las tres disposiciones adicionales modifican determinados preceptos de los Reales Decretos de trasposición de las dos primeras Directivas (Directivas 89/48/CEE y 92/51/CEE y Real Decreto 1063/1986, Real Decreto 1665/1991 y Real Decreto 1396/1995), en orden a incorporar diversos cambios acaecidos desde su aprobación, relativos a diversos requisitos documentales (disposición adicional primera), así como a la desaparición de algunas profesiones (como la de agente de la propiedad inmobiliaria) y la aparición de otras nuevas como la de técnico superior de prevención de riesgos profesionales en el sistema español (disposiciones adicionales segunda y tercera).

Así, la disposición adicional primera establece una nueva redacción del artículo 1 del Real Decreto 1063/1986, de 9 de mayo, por la que se regula la exposición de documentos y certificados referentes al Sector de Actividades Comerciales.

La disposición adicional segunda modifica parte de los Anexos del Real Decreto 1665/1991, de 25 de octubre, por el que se regula el sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea que exigen una formación mínima de tres años de duración, según la redacción dada a los mismos por el Real Decreto 1754/1998, de 31 de julio.

La disposición adicional tercera modifica parte de los Anexos del Real Decreto 1396/1995, de 4 de agosto, por el que se regula un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales de los Estados miembros de la Unión Europea y de los demás signatarios del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y se complementa lo establecido en el Real Decreto 1665/1991, de 25 de octubre, según la redacción dada a los mismos por el Real Decreto 1754/1998, de 31 de julio.

Disposición derogatoria única

Contiene una derogación general de cuantas normas se opongán al contenido del Real Decreto, y específicamente las siguientes:

- Real Decreto 1646/1998, de 2 de diciembre, por el que se desarrolla la Directiva 67/43/CEE, del Consejo de las Comunidades Europeas, de 12 de enero de 1967, relativa a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios para las actividades no asalariadas incluidas en el sector inmobiliario.
- Real Decreto 390/1992, de 15 de abril, sobre libertad de establecimiento y libre prestación de servicios en actividades artesanas.
- Real Decreto 438/1992, de 30 de abril, por el que se desarrolla la Directiva 67/43/CEE, del Consejo de las Comunidades Europeas, de 12 de enero de 1967, relativa a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios para las actividades no asalariadas incluidas en lo que afecta al sector de determinados «Servicios prestados a las empresas no clasificados en otro lugar» (grupo 839 CITI).
- Real Decreto 439/1992, de 30 de abril, por el que se desarrolla la Directiva 75/368/CEE, del Consejo de las Comunidades Europeas, de 16 de junio de 1975, relativa a las medidas destinadas a favorecer el ejercicio efectivo de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios para diversas actividades (ex clase 01 a clase 85 CITI) y por la que se adoptan, en particular, medidas transitorias para dichas actividades.
- Real Decreto 1696/1995, de 20 de octubre, sobre normas en relación con la acreditación del ejercicio en España de las actividades referentes a las industrias alimentarias y de fabricación de bebidas, a efectos de lo dispuesto en los artículos 4 y 8 de la Directiva 68/366/CEE, del Consejo, de 15 de octubre de 1968 (clases 20 y 21 de la CITI).

Disposiciones finales

La disposición final primera se refiere a la habilitación a los distintos Ministerios y a las

Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, para dictar las disposiciones que considere necesarias para la aplicación y el desarrollo del mismo. Asimismo, en la disposición final segunda, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 10.1 de la Directiva 1999/42/CEE, se exige la comunicación a los Ministerios de un listado de autoridades autonómicas competentes de la certificación y autorización del ejercicio de las actividades reguladas. Finalmente se fija la entrada en vigor del presente Real Decreto en el día siguiente a su publicación en el BOE.

Anexos

El Anexo A contiene el listado de actividades incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva, designadas con arreglo a las nomenclaturas técnicas NICE y CITI, agrupadas en dos partes, la primera referente a las actividades relacionadas con las categorías de experiencia profesional, agrupadas en seis listas, y la segunda parte relativa a actividades diferentes de las contempladas en la primera parte.

El Anexo B incluye la relación de las profesiones reguladas en España, a los efectos del presente Real Decreto, que se agrupan en cuatro tipos generales, industriales, comerciales y de transporte, y para las cuales se hace referencia a su situación en el Anexo A y se expone el tipo de regulación a las que están sometidas cada una de ellas.

El Anexo C se refiere a las Autoridades competentes para el reconocimiento de la formación obtenida en otros Estados miembros de la Unión Europea, para la acreditación de la formación obtenida en España y para regular el curso de adaptación y la prueba de aptitud, así como para definir la opción, a que se refiere el artículo 5.3. Se enumera en cada caso la normativa reguladora de la actividad.

El Anexo D relaciona las actividades para cuyo ejercicio se exige el conocimiento y la aplicación de disposiciones nacionales específicas, a que se refiere el artículo 6.

El Anexo E, se refiere a Autoridades españolas competentes para expedir los certificados previstos en los artículos 11 y apartados 1, 2 y 3 del artículo 12 del Proyecto de Real Decreto.

III. OBSERVACIONES GENERALES

El CES valora la importancia del proceso de armonización de las disposiciones relativas al reconocimiento mutuo de titulaciones y experiencia profesional en el que se enmarca el Proyecto de Real Decreto objeto de Dictamen, como instrumento necesario para hacer realidad el objetivo de lograr un espacio europeo de aprendizaje permanente en el que los ciudadanos puedan utilizar sus oportunidades de estudiar o trabajar en cualquier parte de la Unión Europea, en función de sus capacidades y no del lugar en que las adquirieran. Este objetivo, destacado recientemente por la Comisión Europea, se encuentra aún muy lejos de ser alcanzado. Transcurridos más de cuarenta años desde el reconocimiento por el Tratado de Roma de la libertad de circulación de trabajadores, de la libertad de prestación de servicios y de la libertad

de establecimiento, la dificultad para obtener el reconocimiento de las titulaciones o cualificaciones profesionales sigue siendo uno de los principales obstáculos que impiden o entorpecen a los ciudadanos comunitarios trasladarse a trabajar a otro país. No obstante, como se ha expuesto en los Antecedentes, diversas iniciativas institucionales han ido cobrando fuerza en los últimos años a la hora de impulsar un proceso orientado a facilitar la transparencia y el reconocimiento de títulos académicos y profesionales, proceso que el CES considera básico para posibilitar la movilidad geográfica de personas y servicios.

En opinión del CES, el Proyecto de Ley guarda coherencia con el desarrollo de la estrategia de Lisboa, las orientaciones señaladas por la Comisión

en su Comunicación sobre movilidad y con los objetivos del proceso de Brujas, tendente a conseguir una mayor cooperación entre los países para mejorar la calidad y la eficacia de la formación profesional europea a fin de que en el año 2010 los ciudadanos puedan utilizar sus cualificaciones y capacidades como «moneda común» en toda Europa y realzar la presencia y el prestigio de la formación profesional.

En líneas generales, el CES valora positivamente el modo en que se ha llevado a cabo la trasposición de la Directiva 1999/42/CEE, en la medida en que el articulado responde fielmente al contenido de la misma, a salvo de las disposiciones adicionales y de alguna matización que se realizará en las observaciones particulares. El CES no considera que entre dentro de sus atribuciones el análisis del contenido concreto de los Anexos, máxime cuando, a juzgar por la exhaustiva documentación que se ha adjuntado a la solicitud de Dictamen, el texto ha sido sometido a la consideración de todos los Departamentos afectados en un contexto ampliamente participativo, lo que resulta especialmente reseñable.

No obstante, hay que tener en cuenta dos circunstancias que pueden cuestionar la eficacia de las previsiones contenidas en el Proyecto de Real Decreto:

- En primer lugar, hay que hacer notar que la Directiva se traspone con retraso en un momento en el que, de hecho, está siendo modificada para conformar un cuerpo normativo unificado. El CES estima que el Gobierno debería considerar esta circunstancia en los siguientes pasos del proceso de aprobación del Real Decreto.
- En segundo lugar, no se puede obviar que a la lentitud y dificultad del proceso de armonización comunitaria se añade la falta de agilidad y retraso en la resolución de los procedimientos administrativos en los diferentes países. Estas circunstancias están especialmente presentes en España y, combinadas con las peculiaridades de la regulación del mercado de trabajo, derivan muchas veces en verdaderos problemas de

acceso al empleo de ciudadanos comunitarios y de contratación por parte de las empresas.

Por último, reviste especial interés desde el punto de vista de este Consejo el hecho de que gran parte del contenido del Real Decreto afecte a oficios impartidos en nuestro país a través del sistema de formación profesional. La reforma de la formación profesional operada a través de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la formación profesional, cuyo Anteproyecto fue dictaminado por el CES, se encuentra en una fase aún incipiente de implantación. Además, en el Proyecto de Real Decreto se aprecia el surgimiento de la cuestión del reconocimiento de la experiencia profesional, uno de los objetivos potenciados en las prioridades europeas en materia de educación y, a la vez, un principio contemplado ya por nuestro ordenamiento en la reciente Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la formación profesional. Así, en varios artículos se regula la equiparación entre el desempeño de una actividad profesional durante determinado tiempo y la posesión de un diploma o certificación de estudios. Tras la creación en 1999 del Instituto Nacional de Cualificaciones, su todavía incipiente puesta en marcha y la complejidad de la tarea de elaboración del Catálogo Nacional de Cualificaciones que asume, auguran que la efectividad del Real Decreto llevará todavía algún tiempo.

Por último, llama la atención a este Consejo la ausencia de concreción en el Proyecto de aspectos relevantes, lo que podría afectar al principio de seguridad jurídica en la aplicación de la norma. Son reseñables en orden a este punto la falta de identificación de los órganos competentes para el reconocimiento de títulos o cualificaciones en cada una de las actividades a que se refiere el Proyecto de Real Decreto (puesto que el Anexo C contiene únicamente una enumeración de la normativa reguladora de cada actividad), así como la imprecisión sobre los criterios que se aplican al examen comparativo de los diplomas, las características del curso de adaptación o la prueba de aptitud a los que se refiere el artículo 5.

IV. OBSERVACIONES PARTICULARES

Artículo 13. Procedimiento de examen de solicitudes de reconocimiento

El apartado 1 de este artículo establece que el procedimiento de examen de solicitudes de reconocimiento de cualificaciones adquiridas en otro Estado miembro deberá finalizar en el plazo más breve posible, culminando con decisión motivada de la autoridad competente, a más tardar en un plazo de cuatro meses. En la práctica, la resolución del examen de solicitudes se demora en muchos casos más allá de ese plazo. Conforme a las dos últimas Leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social⁸, se entienden incluidos en la excepción a la regla general del silencio administrativo positivo, prevista en el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, de Régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, los procedimientos de expedición, renovación, revalidación, homologación, convalidación y reconocimiento de títulos, diplomas, asignaturas, licencias y certificados académicos y profesionales.

Aunque de conformidad con las normas citadas pareciera comprensible la aplicación del silencio administrativo negativo a fin de evitar el reconocimiento de cualificaciones que no cumplan los requisitos exigibles por el mero transcurso del plazo máximo, en opinión de este Consejo no deja de existir una cierta contradicción entre los efectos desestimatorios de la solicitud que se atribuyen a la falta de resolución en plazo y la pretendida automaticidad en el reconocimiento de las titulaciones en el ámbito de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo que se predica como objetivo comunitario a corto plazo. En este sentido, la aplicación

del silencio administrativo negativo en un contexto en el que el retraso en las resoluciones constituye más la norma que la excepción puede llevar a obstaculizar seriamente el ejercicio de la libertad de establecimiento, de prestación de servicios y la propia movilidad de ciudadanos comunitarios.

Artículo 14. Certificación de experiencia profesional adquirida en actividades no reguladas en España

El CES considera que este artículo introduce confusión en la regulación contenida en el Proyecto de Real Decreto, tratándose además de un precepto que no obedece directamente a la obligada trasposición de la Directiva. En efecto, por una parte se hace referencia a futuras competencias del Instituto Nacional de Cualificaciones en relación a la certificación de la experiencia profesional adquirida en actividades no reguladas en España, competencias cuyo alcance y razón de ser se desconocen y no parecen corresponder con la función desempeñada por el Instituto. De la referencia a dicha certificación por parte del Instituto cabría interpretar, incluso, que la legislación española impone requisitos adicionales de profesionalidad no exigidos por la Directiva.

Por otro lado, los términos en que debería producirse la certificación del Instituto adolecen de una excesiva imprecisión, pues se dice que éste resolverá «como mejor proceda», sin que se establezca en el Proyecto de Ley criterio alguno que garantice la fiabilidad, objetividad y rigor técnico de la evaluación de las peticiones de acreditación.

⁸ A tenor de lo establecido en el Anexo 2 de la disposición adicional 29.^a de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social (aprobado en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 4/1999, de Modificación de la Ley 30/1992), en la redacción dada por el artículo 69.3 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.

V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social valora positivamente el Proyecto de Real Decreto objeto de Dictamen, en la medida en que responde adecuadamente a la obligada trasposición de la Directiva 1999/42/CEE, por la que se establece un mecanismo de reconocimiento de títulos respecto de las actividades profesionales a que se refieren las Directivas de liberalización y de medidas transitorias.

No obstante, como se pone de manifiesto en las observaciones generales y al articulado, algunas de sus previsiones suscitan dudas a este Consejo desde el punto de vista de su futura aplicación y de su adecuación al objetivo de establecer un sistema más uniforme, más transparente y más flexible de reconocimiento profesional en las profesiones reguladas en el ámbito de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo.

Madrid, 24 de julio de 2002

V.º B.º El Presidente,
Jaime Montalvo Correa

El Secretario General,
Juan Luis Nieto Fernández