



MINISTERIO  
DE EDUCACIÓN  
Y CIENCIA

## Informe

---

# EL CONCEPTO DE “PROFESIÓN REGULADA” A QUE SE REFIERE EL DOCUMENTO “LA ORGANIZACIÓN DE LAS ENSEÑANZAS UNIVERSITARIAS EN ESPAÑA”

<b>Elaborado por:</b>	Tomás González Cueto para el Ministerio de Educación y Ciencia
<b>Fecha</b>	11 de abril de 2007

## TABLA DE CONTENIDO

Planteamiento del documento .....	3
Antecedentes .....	3
El Marco Jurídico Académico Existente .....	4
Introducción. El Espacio Europeo de Educación Superior .....	4
La Ley Orgánica 6/2001, de Universidades .....	5
Estructura de los estudios universitarios. Condiciones de acceso, ciclos, niveles (grado y postgrado).....	5
El Espacio Europeo de Enseñanza Superior (Proceso de Bolonia) .....	6
La internacionalización de la educación y los servicios. Los sistemas de homologación y reconocimiento de títulos extranjeros.....	10
Libre competencia y restricciones en los mercados de servicios profesionales .....	11
Efectos académicos y profesionales inherentes al concepto español de título..	14
Ejercicio de las Profesiones .....	15
Profesiones Reguladas Tituladas.....	19
Profesión titulada y profesión regulada: dos conceptos compatibles por ser el primero una subespecie del segundo. ....	19
Las Directivas comunitarias en materia de reconocimiento de títulos. ....	20
El Real Decreto 1665/1991, de 25 de octubre como punto de partida. ....	22
Sobre la normativa que regulará el reconocimiento profesional con carácter general, la transposición de la Directiva 2005/36. ....	31
Análisis del Art. 36 de la Constitución y su Doble Reserva de Ley para la Regulación de los Colegios y de las que Denomina Profesiones Tituladas.....	33
Planteamiento ..	33
Ubicación sistemática del precepto y tratamiento literal por el constituyente ...	33
El tenor literal del art. 36 CE .....	35
La depuración del concepto de “profesión titulada” a través de la jurisprudencia y doctrina constitucionales: distinción de figuras afines .....	36
Profesión regulada, profesión no regulada y profesión abierta.....	36
La “profesión titulada” es una subespecie de “profesión regulada”, siendo el presupuesto básico de la misma la existencia de un título académico de enseñanza superior.....	37
Profesión titulada sin Colegio profesional y Colegio profesional sin profesión titulada. Las profesiones colegiadas.....	40
Conclusión.....	42

## Planteamiento del documento

Este documento complementa la información sobre el concepto de profesión regulada recogida en la “nota sobre profesiones reguladas y directrices de títulos universitarios”.

## Antecedentes

La propuesta elaborada por el Ministerio de Educación y Ciencia y recogida en el documento “La organización de las enseñanzas universitarias en España” profundiza en el aspecto nuclear de la nueva ordenación de las enseñanzas universitarias, que se desarrollan sobre un principio básico y esencial, como es la autonomía universitaria, que se viene a extender ahora con plenitud también sobre la creación de los propios títulos por parte de las Universidades.

En el esquema anterior y aun vigente se parte de una configuración “centralizada” del título, que es creado por el Gobierno, quien fija asimismo las directrices necesarias para su obtención. A continuación, las Universidades establecen los planes de estudios conducentes a esa obtención, que han de ser después homologados. Los títulos creados por el Gobierno conforman el catálogo oficial.

En el nuevo esquema diseñado por la propuesta desaparece la noción misma de catálogo. Los títulos ya no son creados por el Gobierno, sino por las propias Universidades y, en consecuencia, ya no existirán directrices específicas para la obtención de cada título.

Tan sólo se aprobarán unas directrices muy genéricas para cada uno de los cinco grandes campos del saber o ramas en que se agruparán los diferentes títulos que diseñen las Universidades (Artes y Humanidades; Ciencias; Ciencias de la Salud; Ciencias Sociales y Jurídicas; Ingeniería y Arquitectura).

La única excepción en este planteamiento lo constituirán aquellos títulos que den acceso al ejercicio de las que se denominan en el propio documento como “profesiones reguladas”. En estos casos sí existirán directrices que regulen la obtención de los correspondientes títulos. Y tales directrices serán establecidas por el Gobierno. De ahí que resulte esencial para el nuevo planteamiento determinar con toda nitidez y deslindar con respecto a otros el concepto de “profesión regulada” para así concretar el ámbito de las directrices a que se ha hecho referencia.

## **El Marco Jurídico Académico Existente**

### ***Introducción. El Espacio Europeo de Educación Superior***

Una de las manifestaciones más patentes de la profunda transformación operada por nuestra sociedad en los últimos tiempos viene dada por lo que, de modo genérico, podríamos denominar internacionalización de la educación en todos sus niveles. En efecto, cada vez con mayor frecuencia, nuestros estudiantes acceden a sistemas educativos extranjeros, del mismo modo que en nuestras aulas crece cada año el número de alumnos procedentes de otros países. Otro tanto cabe decir respecto de los flujos de intercambio de profesores e investigadores.

Si importantes son estos procesos de movilidad que caracterizan el mundo educativo actual, mayor trascendencia adquieren aún los movimientos migratorios entre Estados que, si bien son tan antiguos como la propia sociedad, son a diferencia de antaño, protagonizados hoy, cada vez en mayor medida, por profesionales plenamente cualificados, o al menos titulados por sus países de origen.

Todo ello configura un complejo panorama con nuevos e importantes retos - y en el que con intensidad creciente inciden la normativa emanada de Instituciones supranacionales así como los Convenios internacionales de carácter bilateral o multilateral – a los que las diferentes autoridades nacionales competentes han de dar adecuada respuesta normativa en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

El mundo universitario español experimentó también una transformación esencial y sin precedentes con el reconocimiento constitucional del principio de autonomía de las Universidades en el art. 27.10 de la Constitución Española. Esta constitucionalización rompía de plano con el tradicional régimen jurídico administrativo marcadamente centralista hasta entonces imperante. Dicha transformación habría de culminar en la promulgación de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU), seguida de la Ley Orgánica de Universidades y, especialmente, de la reforma ahora propuesta para la misma.

Al amparo de ese último punto, precisamente el que garantiza la autonomía universitaria, se han promulgado las leyes reguladoras de la enseñanza superior impartida en las Universidades. Partiendo del contexto constitucional, tales leyes han concretado para el campo de la educación universitaria las previsiones del art. 27 CE, albergando la misma estrecha conexión con la obtención, expedición y homologación de títulos académicos universitarios que tiene el articulado de la Constitución en el art. 149.1.30 CE, según el cual:

*“El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 30) Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”.*

## **La Ley Orgánica 6/2001, de Universidades y su modificación (aprobación definitiva por el Congreso el 29 de marzo de 2007)**

Tras algún intento fallido de reforma, finalmente en el año 2001 se promulgó una nueva Ley Orgánica de Universidades (LOU) que recoge el régimen (obtención, expedición, homologación) de las titulaciones universitarias en sus artículos 33 a 38, partiendo de la distinción entre títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y otros títulos y diplomas de las Universidades.

La LOU ha seguido el criterio general de establecer una regulación común y unitaria para las Universidades públicas y las Universidades privadas (salvo en aquellos apartados en que lo impida su distinta naturaleza), lo que en este punto se encuentra del todo justificado, al no requerir el régimen de las enseñanzas y títulos, en cuanto expresión de una idéntica función institucional, un tratamiento diferenciado para unas y otras.

La LOU ha sido modificada por la Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica, 6/2001 de 21 de Diciembre, de Universidades (LOMLOU), aprobada por el Congreso el 29 de marzo de 2007. La LOMLOU, en sus artículos 34 y 35 recoge los requisitos: de los nuevos títulos oficiales, de su inclusión en el Registro de universidades, centros y títulos, de las directrices y condiciones que establecerá el Gobierno, así como del procedimiento de verificación que deberán pasar los títulos propuestos.

### **Estructura de los estudios universitarios. Condiciones de acceso, ciclos, niveles (grado y postgrado)**

El artículo. 37 de la LOMLOU anteriormente citada resulta esencial en este punto y por tal razón se transcribe a continuación para que sirva de pórtico legal al razonamiento siguiente.

“Art.37. Estructura de las enseñanzas oficiales.

Las enseñanzas universitarias se estructurarán en tres ciclos: Grado, Máster y Doctorado. La superación de tales enseñanzas dará derecho, en los términos que establezca el Gobierno, previo informe del Consejo de Universidades, a la obtención de los títulos oficiales correspondientes.”

Al respecto conviene precisar que el art. 37 se refiere a los ciclos y títulos correspondientes a la enseñanza universitaria en la LOMLOU. Esta ley concreta aspectos del proceso de construcción del Espacio Europeo de Educación Superior,– el denominado “de Bolonia”o EEES – que no quedaban cerrados en la LOU. Así, la LOMLOU “apuesta decididamente por la armonización de los sistemas educativos superiores en el marco del espacio europeo de educación superior y asume la necesidad de una profunda reforma en la estructura y organización de las enseñanzas, basada en tres ciclos: Grado, Máster y Doctorado. Se da así respuesta

al deseo de la comunidad universitaria de asentar los principios de un espacio común, basado en la movilidad, el reconocimiento de titulaciones y la formación a lo largo de la vida. El nuevo modelo de enseñanzas aporta una manera diferente de entender la universidad y sus relaciones con la sociedad. Se trata de ofrecer una formación de calidad que atienda a los retos y desafíos del conocimiento y dé respuesta a las necesidades de la sociedad”.

El art. 37 introduce una previsión que permite dar respuesta adecuada a las exigencias derivadas del EEES. La atribución al Gobierno de tal responsabilidad resulta técnicamente correcta y no ha sido cuestionada ante el Tribunal Constitucional.

La nueva estructura se ha establecido, hasta el momento, con carácter general por el Real Decreto 55/2005, de 21 de enero, que establece la estructura de las enseñanzas universitarias y regula los estudios universitarios de Grado, así como, en lo referente a los estudios de Postgrado, por el Real Decreto 56/2005, de 21 de enero.

El nuevo régimen se basa en dos niveles nítidamente diferenciados, denominados, respectivamente, Grado y Posgrado, que en su conjunto se estructuran a su vez en tres ciclos.

El primer nivel, o de Grado, comprende las enseñanzas universitarias de primer ciclo y tiene como objetivo lograr la capacitación de los estudiantes para integrarse directamente en el ámbito laboral europeo con una cualificación profesional apropiada. El segundo nivel, comprensivo de las enseñanzas de Postgrado, integra tanto el segundo ciclo de estudios, dedicado a la formación avanzada y conducente a la obtención del título de Máster, como el tercer ciclo, conducente a la obtención del título de Doctor, que representa el nivel más elevado en la educación superior.

Con esta nueva estructura, siguiéndose lo previsto en el art. 37 LOMLOU acerca de la estructuración de las enseñanzas universitarias en ciclos, se procede a la integración del sistema universitario español en la construcción del EEES. Con la regulación descrita se inicia por tanto un proceso de transformación de las enseñanzas universitarias oficiales que se desarrollará de modo progresivo hasta el año 2010, con la participación de todos los agentes académicos y sociales implicados. Si bien es verdad que el documento del Ministerio supone un profundo cambio en los conceptos esenciales de la organización, no es menos cierto que no altera los conceptos esenciales en que se plasma el EEES.

### **El Espacio Europeo de Enseñanza Superior (Proceso de Bolonia)**

Ciertamente, el “Proceso de Bolonia” y las directrices que los Ministros de Educación de los Estados participantes han aprobado y asumido para configurar ese nuevo EEES constituyen un proceso jurídico y político peculiar. Ahora bien, España ha asumido voluntariamente su vinculabilidad. Y así se extrae inmediatamente de la LOMLOU, que viene a integrar en nuestro ordenamiento jurídico al EEES y a exigir el cumplimiento de las líneas generales que de él emanen, lo que se plasma en normas concretas como las antes citadas.

Puede resultar ilustrativo recordar cuál ha sido – y sigue siendo – el desarrollo del proceso a lo largo del tiempo, partiendo de que la construcción del EEES incluye entre sus objetivos la adopción de un sistema flexible de titulaciones, fácilmente comprensible y comparable, que promueva mejores oportunidades de trabajo para los estudiantes en el ámbito europeo y convierta al sistema europeo de educación superior en un polo de atracción para los estudiantes y profesores de todo el mundo.

La Declaración de Bolonia tiene, en principio, un carácter político y, precisamente debido a su falta de exigibilidad jurídica por una instancia supranacional, requiere de un decidido impulso por parte de la comunidad de Estados implicados en la construcción del EEES. La Declaración establece un horizonte temporal para la plena consecución de este Espacio, hasta el año 2010, previéndose fases bienales de realización, cada una de las cuales finaliza con una Conferencia de Ministros responsables, en la que se revisa lo conseguido y se establecen nuevas directrices para el futuro. Vamos a recordar el desarrollo histórico del proceso.

El 25 de mayo de 1998, los Ministros de Educación de Francia, Alemania, Italia y Reino Unido firmaron en la Sorbona una Declaración instando al desarrollo de un “Espacio Europeo de Educación Superior”. La Declaración de la Sorbona fue el primer paso de un proceso político de cambio a largo plazo de la Enseñanza Superior en Europa. Su objetivo era la armonización de todo el sistema europeo de educación superior; permitir la convalidación de los conocimientos adquiridos y un mejor reconocimiento de las titulaciones. También se trataba de facilitar la movilidad de los estudiantes y del reconocimiento internacional del título.

Un año después, se celebró una nueva Conferencia, que dio lugar a la Declaración de Bolonia de 19 de junio de 1999. Esta declaración cuenta con una mayor participación que la anterior. Fue suscrita por 30 Estados europeos, no sólo los de la Unión Europea, sino también los Estados miembros del Espacio Europeo de Libre Comercio y países del este y centro de Europa.

La Declaración de Bolonia sentó las bases para la construcción de un verdadero EEES, organizado conforme a ciertos principios (calidad, movilidad, diversidad, competitividad) y orientado hacia la consecución de dos objetivos esenciales: el incremento del empleo en la Unión Europea y la conversión del Sistema Europeo de Formación Superior en un polo de atracción para estudiantes y profesores de otras partes del mundo.

La Declaración de Bolonia recoge seis objetivos:

1. Un sistema de titulaciones fácilmente comprensibles y comparables: El Suplemento Europeo al título.
2. Un Sistema basado en dos ciclos fundamentales: Ciclo de cualificación profesional y Ciclo de máster y doctorado.
3. Establecimiento de un sistema de créditos como el ECTS.
4. Promoción de la movilidad de estudiantes y profesores.

5. Cooperación europea para una garantía de calidad.
6. Promoción de la dimensión europea de la educación superior: cooperación interinstitucional, planes de movilidad y programas integrados de educación e investigación.

La siguiente Conferencia Ministerial se reunió en Praga en el año 2001, dando lugar al Comunicado de Praga. Antecedentes de este Comunicado fueron la Conferencia de Universidades Europeas de Salamanca en marzo del 2001 y la Conferencia de estudiantes europeos que tuvo lugar en Goteborg en las mismas fechas.

La Declaración de Praga reafirma el compromiso de la Declaración de Bolonia e introduce elementos nuevos:

1. Educación y formación a lo largo de la vida.
2. Participación activa de los estudiantes.
3. Hacer atractivo el EEES mediante la calidad de la enseñanza y la investigación, la variedad de instituciones y programas y la cooperación en educación transnacional.

Dos años después tiene lugar la Conferencia de Berlín, el 18 y 19 de septiembre de 2003, bajo el título de "Realizando el espacio europeo de educación". Es la tercera Conferencia que se celebra dentro del marco del Proceso de Bolonia y giró sobre las siguientes cuestiones:

1. Incorpora la organización de Seminarios sobre varias materias: cooperación sobre evaluación de la calidad; utilización del sistema de créditos; desarrollo de títulos conjuntos; prevención de los obstáculos a la movilidad y formación a lo largo de la vida.
2. Los Ministros reafirmaron la necesidad de que aumente la competitividad, con la incorporación de la "Europa del conocimiento". Se pretendía que los sistemas educativos europeos se convirtiesen en una referencia de calidad mundial para el año 2010.
3. Además del seguimiento de los logros alcanzados, se hace hincapié en la mejora de las características sociales del EEES y su contribución al fortalecimiento de la cohesión social y la reducción de las desigualdades sociales y de género.

Por su parte, la Unión Europea, en su Comunicación de 2003 "El papel de las Universidades en la Europa del conocimiento", analiza las condiciones necesarias para que las Universidades asuman su función central en el proceso de gestación de una "Europa del conocimiento". El papel que se asigna a la Universidad y a las restantes instituciones de educación superior lleva al establecimiento de tres objetivos:

1. Garantizar que las Universidades e instituciones de educación superior dispongan de recursos suficientes y duraderos.
2. Reforzar su excelencia académica, mediante la creación de redes docentes y científicas.
3. Lograr una mayor apertura de las Universidades hacia el exterior e incrementar su atractivo a escala internacional.

La cuarta Conferencia Ministerial tuvo lugar el 19 y 20 de mayo de 2005 en Bergen (Noruega) y reunió a los responsables de 45 países europeos que firmaron el Comunicado de Bergen, en el que subrayan los avances conseguidos hasta el momento:

1. Implantación del sistema de titulaciones comparables.
2. Establecimiento de garantías de calidad para los estudios.
3. Reconocimiento de títulos y períodos de estudios de diferentes países.

Entre las prioridades futuras destaca la necesidad de aumentar las sinergias entre la búsqueda de una Educación Superior de calidad y el Espacio Europeo de Investigación. Asimismo, los Ministros insistieron en la necesidad de la plena integración del doctorado en el Proceso de Bolonia y un mayor vínculo entre la Universidad, la investigación y la innovación. Para conseguir estos fines serán necesarias medidas de apoyo financieras a los estudiantes.

La movilidad sigue siendo uno de los objetivos fundamentales de Bolonia. Los Ministros insisten en la adopción de medidas para incrementar iniciativas al respecto, eliminando las barreras legales para la incorporación de estudiantes, profesores e investigadores extranjeros e incrementar los programas de becas.

Otro punto aprobado en el Comunicado de Bergen es el fomento de la cooperación del EEES con otras áreas geográficas.

El control sobre el cumplimiento de los objetivos aprobados en Bergen se llevará a cabo por una Comisión de seguimiento de los 45 Estados miembros, a la que se añadirán, como órganos consultivos, la patronal europea UNICE, la red europea de agencias de calidad (ENQA) y Educación Internacional (EI). La próxima reunión tendrá lugar en Londres en 2007.

La convergencia de nuestro sistema de enseñanza superior con el del resto de Estados europeos es necesaria para todos. Así lo entendió el legislador español en 2001 cuando encomendó al Gobierno el deber de adaptar nuestro sistema al EEES.

España se integró en 1999, con la Declaración de Bolonia, lo que ha permitido desde un principio dar los pasos oportunos en la dirección marcada por todos en común.

Es imprescindible el impulso a la dimensión internacional de los estudios universitarios en España, eliminando las barreras a la movilidad de estudiantes y titulados. Esta movilidad tiene dos aspectos diferenciados, ambos basados en la acumulación de créditos y la valoración de los resultados del aprendizaje, principio fundamental del proceso de Bolonia:

- La movilidad entre Universidades y para el empleo.

La nueva estructura de los estudios universitarios en España facilita el reconocimiento de estudios entre instituciones al establecer claramente las tres etapas o ciclos básicos definidos de manera general en Europa (Grado, Máster y Doctor). La adecuada definición de las competencias o habilidades adquiridas en cada etapa hará nuestros títulos más transparentes y comparables. Esto, junto con el establecimiento de criterios de calidad comunes para cada título, promoverá la mutua confianza y el desarrollo de títulos conjuntos. Todo ello debe facilitar una mejor inserción de nuestros titulados en el mercado de trabajo nacional y europeo.

- La movilidad curricular.

Tan importante como la anterior es la movilidad entre diferentes estudios. Y así, el nuevo diseño permitirá a los estudiantes construir con mayor flexibilidad su propio curriculum mediante el reconocimiento de los créditos y el aprendizaje acumulados.

Por otra parte, la mayor autonomía de las Universidades y otros Centros en la organización y establecimiento de sus enseñanzas impulsará sus políticas estratégicas y la cooperación con otras instituciones, facilitando el desarrollo de proyectos conjuntos y la movilidad de profesores e investigadores lo que, sin duda, incrementará la calidad del sistema universitario en su conjunto y el atractivo de la educación superior española. Es decir, cumplirá los objetivos emanados del denominado EEES, que es una realidad progresiva y evolutiva.

***La internacionalización de la educación y los servicios. Los sistemas de homologación y reconocimiento de títulos extranjeros***

Nos referíamos a la creciente importancia de la internacionalización de los procesos educativos, con la consiguiente movilidad de los estudiantes, así como a la no menos importante movilidad de los profesionales y titulados. Tanto en un caso como en otro nos encontramos ante períodos de estudio o cualificaciones profesionales seguidos u obtenidas, respectivamente, en un Estado diferente de aquél en el que se pretenden hacer valer, a cuyo fin el ordenamiento jurídico ha de proveerse de los mecanismos adecuados.

La cuestión cobra aún mayor importancia en el marco de la ya casi por completo consolidada libertad de circulación en la Unión Europea. En efecto, ya desde sus orígenes, uno de los objetivos fundamentales del Tratado Constitutivo de la CEE era la creación de un gran mercado interior único y libre en el que los bienes, las personas, los servicios y los capitales circularan en completa libertad. Este principio

general de movilidad se habría de concretar, por lo que a la libre circulación de las personas se refiere, en distintas modalidades de actividad retribuida denominadas respectivamente libre circulación de trabajadores, si ésta se desempeñaba por cuenta ajena, y libertad de establecimiento o libre prestación de servicios, si de ejercicio profesional independiente se trataba.

En todo caso, sea cual fuere la modalidad de actividad elegida, difícilmente se podría cumplir con el objetivo básico antes enunciado si junto a la adopción de medidas tendentes a la efectiva desaparición de las fronteras interiores no se hubieran arbitrado otras específicamente destinadas a facilitar la efectiva movilidad de los trabajadores y profesionales. Y es dentro de este último grupo donde cobra especial relevancia el establecimiento de medidas tendentes al reconocimiento mutuo de las acreditaciones profesionales expedidas por los diferentes Estados miembros.

### ***Libre competencia y restricciones en los mercados de servicios profesionales***

No basta con conocer el sistema educativo superior, sino que es preciso también tomar en consideración el funcionamiento del mercado de los servicios profesionales en nuestro país. Para tener una visión general de la relación que existe entre profesiones y competencia en España debe partirse, como norma de cabecera en lo que a ejercicio de actividades profesionales se refiere, tanto del art. 35 CE, en el que se establece que “todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio [...]”, como del artículo 38 CE cuando dispone que “se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía en general y, en su caso, de la planificación”.

Frente a las clásicas afirmaciones de carácter corporativista, que pretendían justificar que la intervención de las profesiones – normalmente mediante la interposición de Colegios profesionales - garantizaba una óptima prestación de servicios, actualmente y fruto de un proceso que tiene sus antecedentes en el Derecho comparado, parece haberse implantado la idea del reconocimiento, como principio general, de la aplicación de las normas de la competencia a la actividad profesional, con su corolario de ejercicio “en régimen de libre y leal competencia” (expresión utilizada por el vigente Estatuto General de la Abogacía Española).

Este principio general, sin embargo, no puede ser objeto de una traslación descontextualizada al sector profesional o mercado de los servicios profesionales, toda vez que el mismo presenta particularidades y se encuentran en juego intereses y bienes jurídicos protegidos de carácter a veces cualitativamente distinto (piénsese, por ejemplo, en las profesiones sanitarias, en cuyo caso está en juego un bien – la salud – más importante que el de la eficacia y eficiencia de los mercados).

A la hora de determinar el alcance y límites de la aplicación de la normativa de la competencia a la actividad profesional, resulta difícil construir un criterio general que permita valorar en cada caso concreto si una determinada restricción a la

competencia se halla o no justificada. Es la clásica tensión dialéctica entre regulación y desregulación, con argumentos a favor y en contra.

Respecto de las limitaciones impuestas al ejercicio profesional en España, conviene resaltar que, con carácter general, las mismas no resultan de preceptos específicos, sino de una frondosa normativa integrada en la mayor parte de los casos por normas de rango infralegal, para cuya emanación no puede la Administración aducir otras habilitaciones que las que se encuentren en cláusulas generales, sólo indirectamente atinentes a la materia regulada. De ahí que, para evitar que la regulación quede al arbitrio de los reglamentos, debemos tener presente como parámetro de validez de los mismos el principio de libertad recogido en el artículo 1.1 CE como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico, del que se deriva que los ciudadanos están autorizados a llevar a cabo todas aquellas actividades que la ley no prohíba o cuyo ejercicio no subordine – la Ley - a determinados requisitos y todo ello en cumplimiento del principio de legalidad administrativa ex artículo 93 y 103.1 CE.

Las restricciones al ejercicio profesional, ya sean adoptadas por los Colegios, ya por la Administración Pública, pueden ser de dos tipos o tener lugar en dos momentos: en el acceso o en el ejercicio.

No cabe duda de que las primeras parecen revestir mayor gravedad por cuanto pueden erigirse en obstáculo insalvable para el ejercicio profesional.

Estas restricciones al acceso a la actividad profesional, auténticas «barreras de entrada», pueden consistir en la exigencia de titulación, la colegiación obligatoria, la realización de pruebas de acceso, la realización de períodos de prácticas, el establecimiento de numerus clausus, el cumplimiento de requisitos específicos para la colegiación o el establecimiento de una reserva de actividad, atribuyéndola en exclusiva a una determinada profesión.

Por lo que se refiere a las restricciones al ejercicio de la actividad profesional - y dejando a salvo las verdaderas profesiones reguladas que son objeto esencial de este informe -, las mismas pueden condensarse en las normas deontológicas establecidas por los Colegios profesionales, que abarcan supuestos tan variopintos como las limitaciones a la publicidad, la limitación de la libre fijación de honorarios, etc. Las organizaciones profesionales han sido tradicionalmente proclives a inmiscuirse en todo cuanto afectaba a los miembros de la organización, llegando a enjuiciar su conducta privada. De ahí que el constituyente estableciera en el art. 26 CE que “se prohíben los Tribunales de Honor en el ámbito de la Administración Civil y de las organizaciones profesionales”.

Estos Tribunales de Honor constituían un mecanismo sancionador excepcional al margen de cualquier principio de legalidad, pues implicaban la posibilidad de sancionar conductas no tipificadas (fundamentalmente los llamados “actos deshonrosos que hagan desmerecer el concepto público e indigno de seguir desempeñando sus funciones”, que recogía el art. 94 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado y que adoptaron miméticamente la mayoría de las organizaciones profesionales) que, en ocasiones, se relacionaban con la vida privada de los

profesionales y, más en concreto, con su moral sexual. La única sanción posible, como alternativa a la exoneración, era la expulsión del colegiado.

Por otra parte, se trataba de justificar la no aplicación del Derecho de la competencia a los profesionales mediante la excusa de que no se encontraban en el ámbito subjetivo de ese tipo de normas, toda vez que no se consideran empresarios.

Por lo tanto se nos plantea el problema ontológico de qué es una actividad profesional. El diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define “profesión” en su acepción tercera como “empleo, facultad u oficio que alguien ejerce y por el que percibe una retribución”, siendo el profesional lógicamente quien “ejerce una profesión”.

Podemos observar ahora cómo se han ido desdibujando las líneas divisorias que podrían justificar una categorización dual profesional-empresario y vemos como los profesionales se encuentran expresamente incluidos en el ámbito de aplicación de Leyes mercantiles, como la Ley de Competencia Desleal e, implícitamente, la Ley de Defensa de la Competencia y la Ley General de Publicidad.

Debe tenerse en cuenta además que en estos momentos el caso español no puede ser considerado con abstracción de nuestro entorno. Cualquier análisis debe partir del contexto de la Comunidad Europea, uno de cuyos postulados básicos es precisamente la libertad de mercado, que se articula a través de las diversas previsiones del Tratado Constitutivo de la CE y de la muy variada normativa comunitaria sobre las libertades esenciales de circulación de mercancías, personas, capitales y servicios, así como aquellas otras normas relativas a la libre competencia (prohibición de ayudas estatales, control de la concertación de empresas, abuso de posición dominante y otras prácticas prohibidas).

La prohibición de realizar conductas restrictivas de la competencia se ha ido produciendo de manera progresiva en nuestro ordenamiento jurídico, fruto sin duda alguna de la recepción de las tendencias registradas en el Derecho comparado.

Por ejemplo, la Ley 7/1997, de 14 de abril, de liberalización de los Colegios Profesionales, que modifica varios artículos de la Ley de Colegios profesionales de 1974, atribuyendo a alguno de ellos el carácter de legislación básica al amparo de los arts. 149.1.1ª y 149.1.18ª CE. Los cambios más destacados de 1997 se refieren a la colegiación única y a la supresión de la potestad de los Colegios de fijar horarios mínimos. Es decir, se reconoce la sujeción del ejercicio profesional al régimen de libre competencia, si bien se admite la posibilidad de que los Colegios establezcan baremos de honorarios meramente orientativos.

El origen de la norma se encuentra en el Informe que el Tribunal de Defensa de la Competencia emitió en 1992 con el título “Informe sobre el libre ejercicio de las profesiones. Propuesta para adecuar la normativa sobre profesiones colegiadas al régimen de libre competencia vigente en España”, en el que se abogaba por el sometimiento de éstas al Derecho de la competencia y, en concreto, se suprimían las

restricciones a la misma referidas a honorarios, publicidad, estructura de negocio y actividad profesional fuera del territorio de colegiación.

No hace falta resaltar la oposición manifestada por los Colegios profesionales a esta propuesta que, pese a todo, se introdujo finalmente mediante el Decreto-Ley 5/1996, confirmado más tarde por la Ley 7/1997, de liberalización de los Colegios Profesionales.

El eje en torno al cual gira esta reforma lo constituye, sin duda alguna, el principio general de sometimiento de la actividad profesional al Derecho de la competencia. En concreto, este principio general se formula en los siguientes términos:

“... que el ejercicio de las profesiones colegiadas se realizará en régimen de libre competencia y estará sujeto, en cuanto a la oferta de servicios y fijación de su remuneración, a la Ley sobre Defensa de la Competencia y a la Ley sobre Competencia Desleal”.

Sin embargo, la propia Ley limita inmediatamente el alcance de este principio al establecer que “los demás aspectos del ejercicio profesional continuarán rigiéndose por la legislación general y específica sobre la ordenación sustantiva propia de cada profesión aplicable”.

Debe además tenerse especialmente en cuenta la Ley 52/1999, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley de Defensa de la Competencia, que exime solamente a las restricciones “que resulten de la aplicación de una Ley”. Así, la actual redacción ha restringido el ámbito de conductas restrictivas exentas únicamente a los supuestos en que una Ley lo autoriza directamente, no cuando lo hace una mera disposición reglamentaria, aunque ésta se dicte en aplicación de una Ley, como sucedía anteriormente (eran las llamadas “habilitaciones genéricas”).

Esta regulación tiene como corolario el desapoderamiento a los Colegios profesionales de las potestades de ordenación profesional restrictivas, a menos que lo autorice una Ley. Es decir, ya no cabe aducir que el hecho de que el legislador atribuya a los Colegios Profesionales la función de ordenación de la profesión les legitima para el establecimiento de restricciones a la competencia, porque se trata de una habilitación legal de carácter genérico, que en modo alguno puede entenderse suficiente.

### ***Efectos académicos y profesionales inherentes al concepto español de título***

Junto a lo ya señalado conviene detenerse, por lo que a España se refiere, en la confusión conceptual que tradicionalmente ha acompañado a la noción misma de “título”. La misma aparece investida en nuestro país de unas connotaciones que le dotan de una gran singularidad que suele pasar inadvertida, pro que es sin embargo trascendente a los efectos que ahora nos ocupan.

Al contrario de lo que ocurre con los títulos extranjeros que, con carácter general, producen efectos estrictamente académicos, el título español de Licenciado o de Grado lleva aparejados, también en la generalidad de los casos, además de los académicos efectos profesionales inmediatos.

La normativa española atribuye al título oficial un doble efecto académico y profesional en virtud del cual su poseedor goza de la plenitud de derechos académicos a él inherentes, al tiempo que le capacita plenamente para el desempeño profesional.

Ciertamente ello supone una concepción singular respecto a otros ordenamientos. En el extremo comparativo opuesto cabría situar el concepto anglosajón que, con carácter general, desvincula del título académico los efectos profesionales plenos. En un punto intermedio podemos encontrar otras concepciones europeas que establecen mecanismos mixtos de habilitación para el ejercicio profesional. De este modo, nuestro actual Licenciado en Derecho una vez concluidos sus estudios tiene, sin requisito adicional alguno exceptuando la colegiación, inmediato acceso al ejercicio profesional pleno sin restricción de ninguna clase. Otro tanto cabe decir del Arquitecto o de los Ingenieros, del Farmacéutico o del Veterinario, etc. Sin embargo tal situación es absolutamente inconcebible en la concepción anglosajona o en la alemana en las que los efectos profesionales se vinculan generalmente a la superación de exámenes estatales. E incluso en sistemas tan aparentemente semejantes al nuestro como el italiano se requiere con frecuencia para acceder al mundo profesional la previa "Abilitazione".

Por tanto, el título oficial español es, en la mayoría de los casos, simultáneamente académico y profesional, sin que ello suponga negar categóricamente la existencia en nuestro ordenamiento de títulos específicamente profesionales, si bien tal posibilidad aparece restringida a muy pocos sectores. Así, por citar algunos ejemplos, los títulos académicos correspondientes a la Marina civil están separados de los correspondientes títulos profesionales, de igual modo que las especialidades médicas se configuran como títulos profesionales, no académicos. Asimismo, la actividad docente en la enseñanza secundaria requiere, además del título académico, la posesión del título profesional de especialización didáctica.

## Ejercicio de las Profesiones

Partiendo de lo ya señalado, el que los títulos lleven generalmente aparejados efectos profesionales no ha de confundirse, como en ocasiones ocurre, con otro aspecto por completo diverso cual es el del acceso al ejercicio de una profesión regulada, entendiendo ésta en su formulación más atécnica, genérica e imprecisa, como aquélla cuyo acceso o ejercicio está reservado al cumplimiento de determinados requisitos. Después profundizaremos en el concepto, que es la esencia del presente informe.

Por el momento interesa dejar sentado que la profesión, entendida como actividad o conjunto de actividades con entidad propia y significación económica en el entorno

productivo, preexiste como realidad social a cualquier intervención por parte de los poderes públicos o la Ley.

El odontólogo o el protésico dental ya existían antes de que la Ley 10/1986 exigiera la posesión de determinados títulos para acceder a su ejercicio. Otro tanto cabe decir de las más recientemente reguladas profesiones de Enólogo, Técnico Especialista en Vitivinicultura y Técnico en Elaboración de Vinos. E incluso de las más tradicionales como Médicos o Abogados.

Por el contrario, nadie puede dudar de la existencia real de profesiones como escritor, artista, cocinero o mecánico de automóviles en razón a la inexistencia de norma que vincule su ejercicio a la posesión de título alguno. Incluso otras más modernas y etéreas, como consultor o publicista.

Se podría decir por tanto que en un primer momento la sociedad demanda unos determinados servicios y una vez consolidada su prestación, la autoridad académica procede en la generalidad de los casos a instrumentar y reglamentar la correspondiente formación. De hecho, cuando las autoridades educativas han subvertido este principio, su actuación ha conducido al fracaso.

Existen, pues, las profesiones y después podrán éstas estructurarse genéricamente como colegiadas, cuando su ejercicio se condiciona a la matriculación en el correspondiente Colegio profesional; tituladas cuando el acceso se reserva a los poseedores determinados títulos; o libres cuando su acceso no esta sujeto a limitación alguna. Incluso con frecuencia – y a veces de forma interesada - tienden a confundirse las dos primeras categorías enunciadas, cuando en realidad representan significaciones muy distintas, identificando profesiones tituladas y colegiadas, como si la mera existencia del Colegio profesional presupusiera la configuración como titulada de la profesión que constituye su objeto y viceversa. Es cierto que a esta confusión colabora la lamentable inexistencia de una Ley estatal postconstitucional de Colegios profesionales.

En este punto no puede obviarse que la regulación misma de una profesión supone per se el establecimiento de límites para su ejercicio y, en definitiva, una cierta merma del derecho de los ciudadanos a la libre elección de profesión u oficio consagrada por el artículo 35 CE, lo que sin duda incide y es razón de la reserva de Ley exigida por el artículo 36 CE respecto de los Colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. Ambas cuestiones, aún cuando ciertamente puedan resultar muy próximas, son sin embargo conceptualmente diferentes.

En efecto, del tenor literal del citado artículo 36 CE cabe deducir que en el mismo se contienen en realidad dos diferentes reservas de Ley. Señala lo siguiente el precepto constitucional:

**“La ley regulará** las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y **el ejercicio de las profesiones tituladas**. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos”.

La primera reserva de Ley se refiere a la regulación de las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios profesionales. La segunda, por cuanto corresponde igual rango normativo respecto del ejercicio de las profesiones tituladas. O lo que es lo mismo, la regulación profesional deberá ser inexcusablemente establecida por la Ley, ello sin perjuicio - como tiene manifestado el Tribunal Constitucional - de la vigencia, en su caso, de las regulaciones preconstitucionales materializadas a través de instrumentos normativos de inferior rango (por todas, Sentencias del Tribunal Constitucional números 11/1981, 83/1984, 219/1989 y 111/1993).

Sin embargo, como decíamos, con frecuencia tienden a confundirse ambas reservas, confusión favorecida por la ausencia de una nueva Ley estatal de Colegios profesionales y la consiguiente vigencia, aun parcheada, de la obsoleta Ley 2/1974, de 13 de febrero y muy particularmente del principio de colegiación obligatoria en ella contenido.

Por otra parte, conviene destacar que en los últimos tiempos y al amparo de las diferentes Leyes autonómicas de Colegios profesionales aprobadas en estos años, han sido promulgadas por las Comunidades Autónomas no pocas normas reguladoras de la actividad de determinados Colegios cuyo ámbito profesional coincide con el de profesiones no tituladas, utilizando para tal fin como instrumento normativo Leyes emanadas de sus respectivos Parlamentos.

Nada hay que objetar respecto de algunas de ellas, como por ejemplo la Ley 12/1988, de 5 de noviembre, de creación del Colegio de Publicitarios y relaciones Públicas de Cataluña, por cuanto se limita a tal creación, precisando asimismo el ámbito subjetivo de aplicación, pero sin contener mención alguna a la regulación de dicha actividad profesional.

Por el contrario, otras Leyes autonómicas, al tiempo que crean un determinado Colegio profesional y bajo la cobertura del principio de colegiación obligatoria anteriormente citado, aprovechan para tratar de configurar una determinada profesión como titulada. Así ocurre, por ejemplo, con la Ley de creación del Colegio oficial de Ingenieros en Informática de la Comunidad Valenciana que alejándose del que debería ser su objeto - esto es, la estricta creación del Colegio - se adentra en la regulación ex novo de un ámbito profesional concreto respecto del que no se delimitan las competencias, ni siquiera los aspectos básicos de la actividad profesional propiamente dicha, ni menos aún se contempla el tratamiento que haya de dispensarse a quienes vinieran ejerciendo con anterioridad la profesión, obviando así la imprescindible referencia a los derechos adquiridos propia de la generalidad de las normas que pretenden acometer por vez primera la regulación de una profesión.

Podemos considerar particularmente razonable la Ley de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid - Ley 19/1997, de 11 de julio; BO de la Comunidad de Madrid de 16 de julio de 1997 -, cuando en su artículo 6.2 establece que no podrán constituirse nuevos Colegios Profesionales respecto de aquellas profesiones cuyo ejercicio no esté legalmente condicionado a estar en posesión de una determinada titulación oficial.

Debe quedar así meridianamente claro que una cosa es crear un Colegio profesional y nada hay que objetar respecto de que tal creación se lleve a efecto mediante Ley autonómica; y otra muy distinta es configurar como titulada una profesión, actividad ésta que por su propia naturaleza requiere fundamentación suficiente y, por supuesto, Ley estatal.

A este respecto, resulta muy clarificadora la conocida doctrina emanada del Tribunal Constitucional que, en su sentencia 42/1986, señala que:

"compete al legislador, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, considerar cuándo existe una profesión, cuándo ésta debe dejar de ser enteramente libre para pasar a ser profesión titulada. (...) por ello, dentro de las coordenadas que anteriormente se han mencionado, puede el legislador crear nuevas profesiones y regular su ejercicio teniendo en cuenta, como se ha dicho, que *la regulación del ejercicio de una profesión titulada debe inspirarse en el criterio del interés público y tener como límite el respeto del contenido esencial de la libertad profesional.*"

En el mismo sentido y dando un paso más en la concreción de cuál ha de ser el legislador competente para materializar la segunda reserva legal de las contempladas en el artículo 36 CE, la Sentencia del Tribunal Constitucional 122/1989, señala que:

"corresponde al legislador, atendiendo a la exigencia del interés público y a los datos producidos por la vida social, determinar cuándo una profesión debe pasar a ser profesión titulada, y no es dudoso, que, con arreglo al texto del artículo 149.1.30 de la Constitución, es el legislador estatal quien ostenta esta competencia exclusiva."

Sin embargo, el propio Tribunal Constitucional parece incurrir en la comentada confusión entre profesión titulada y colegiada en su Sentencia 194/1998, de 1 de octubre, en la que desestima el recurso de amparo interpuesto por un Profesor de Educación física denunciado por el Colegio (preconstitucional) de Profesores y Licenciados en Educación Física, que venía ejerciendo su función en una escuela privada de Formación Profesional sin estar colegiado. Nuevamente estamos ante un caso en el que sólo se debate sobre la legitimidad de la colegiación obligatoria, asunto éste que se encuentra suficientemente zanjado por el propio Tribunal. Pero, sin embargo, lo cierto es que si bien los Estatutos colegiales prescribían como requisito indispensable para el ejercicio particular la incorporación al Colegio, no es menos cierta la inexistencia de norma alguna de cualquier rango que configure la profesión como titulada, que defina y delimite sus actividades y competencias exclusivas y que, en fin, la vincule a la posesión de un determinado título oficial.

Se da además la circunstancia que la indicada sentencia incorpora un voto particular en cuya exposición el Magistrado discrepante centra parte de su argumentación precisamente en la invocación de la doctrina contenida en la anterior STC 111/1993, conforme a la cual para que una actividad profesional pudiera constituir el objeto de un Colegio profesional era necesario que persiguiera un fin constitucionalmente

relevante, lo que comportaba dos exigencias. En primer lugar, que se tratara de profesiones tituladas y, en segundo, que tales profesiones afectaran a derechos fundamentales o bienes constitucionalmente relevantes. Sin embargo, el voto particular se sustenta curiosamente sólo en el incumplimiento de la segunda, no poniendo en absoluto en cuestión, contrariamente a nuestro criterio y al del propio Tribunal Constitucional, la primera de las citadas exigencias.

Tras esta inicial aproximación al concepto de profesiones reguladas vinculado al de profesiones tituladas, parece conveniente seguir profundizando y deslindando mejor los confusos perfiles de una institución que no ha tenido un tratamiento unitario en nuestro Derecho.

## Profesiones Reguladas Tituladas

### ***Profesión titulada y profesión regulada: dos conceptos compatibles por ser el primero una subespecie del segundo.***

En primer lugar y en sentido estricto profesiones reguladas o profesiones cerradas, son aquéllas respecto de las que una norma regula su competencia profesional, es decir, ex lege existe un conjunto de atribuciones que sólo puede desarrollar en exclusiva un profesional que venga avalado bien por un título académico, bien por la superación de unos requisitos y una prueba de aptitud que impliquen la concesión o autorización administrativa del acceso a una profesión.

Dentro de las profesiones reguladas existen dos tipos: por una parte las profesiones tituladas y, por otra, las que podríamos denominar como profesiones reguladas generales o no tituladas.

Las primeras son aquéllas a las que afecta la reserva de ley del art. 36 CE y su previsión o regulación implica que la competencia profesional se atribuye básicamente a los sujetos que se encuentren en posesión de un determinado título académico de enseñanza superior.

El Tribunal Constitucional ha reiterado en la práctica totalidad de los supuestos en que se ha pronunciado sobre la cuestión de las profesiones tituladas que "...una profesión es titulada cuando para ejercerla se exigen títulos académicos o estudios superiores específicos" (SSTC 83/1984 y 42/1986).

Por el contrario, las profesiones reguladas generales o no tituladas son aquéllas en las que el elemento o título determinante de la competencia profesional no es un título académico sino una licencia o autorización administrativa que se otorga previo cumplimiento de unos requisitos, entre los que se puede establecer una prueba de aptitud. En este caso no es el título académico lo determinante del carácter de la profesión, sino la licencia administrativa, por lo que tales profesiones aún siendo reguladas no son tituladas, por lo que no tienen incidencia en el sistema educativo y, por ende, en la organización y planificación de las titulaciones de educación superior.

## **Las Directivas comunitarias en materia de reconocimiento de títulos.**

Para comprender cabalmente el conjunto de la materia de que tratamos parece preciso realizar una introducción, más o menos somera, de la evolución histórica de las Directivas comunitarias de reconocimiento de títulos. En este sentido, el proceso de construcción europea desde el Tratado de Roma hasta nuestros días ha sido particularmente fértil en el empeño por la plena consecución del mercado interior, lo que ha tenido notable influencia en la adopción de Directivas tendentes a facilitar la libre circulación de personas y, muy especialmente, a lograr el reconocimiento mutuo de los títulos, certificados y diplomas.

Dentro de este proceso cabe distinguir tres fases bien diferenciadas que han dado sucesivamente lugar a tres grupos de Directivas en esta materia:

La primera de ellas viene constituida por el numeroso grupo de Directivas comúnmente denominadas "Transitorias", cuyo objetivo era facilitar el establecimiento y la prestación de servicios en determinados campos profesionales relacionados principalmente con actividades artesanales y comerciales. Recibieron esta denominación porque en origen fueron concebidas para ser sustituidas antes de 1970 (fin del período transitorio previsto inicialmente por el art. 8 del Tratado fundacional), por otros sistemas más elaborados y que facilitarían en mayor medida la libre circulación. Sin embargo, en su mayor parte han mantenido su vigencia hasta la promulgación de la Directiva 1999/42/CE, de 7 de junio de 1999.

Ante la gran diversidad de regulación de estas actividades en los distintos Estados miembros, tales Directivas transitorias evitaban la exigencia de cualificaciones profesionales concretas, por lo que no cabía hablar de mecanismo alguno de reconocimiento de títulos, sustituyendo tal exigencia por la simple acreditación de un período variable de experiencia profesional previa. De este modo, se basan fundamentalmente en la experiencia adquirida por el trabajador por cuenta propia o como directivo de empresa, según los casos, de manera que la formación profesional por sí misma es insuficiente, contando sólo a efectos de reducción de la experiencia profesional eventualmente requerida.

El segundo grupo lo integran una serie de Directivas adoptadas principalmente entre 1975 y 1988, comúnmente conocidas como "Sectoriales". Reciben esta denominación porque afectan a sectores profesionales concretos relacionados principalmente con la salud y sobre las que volveremos más adelante. A excepción de la de Arquitectos, las Directivas relativas a las restantes profesiones armonizan la formación requerida para la obtención del título habilitante para el ejercicio profesional, que es además citado de modo explícito para cada Estado, por lo que de facto propician un funcionamiento automático del sistema de reconocimiento.

El tercer y último grupo lo constituye el denominado Sistema General de reconocimiento y supone un cambio en el enfoque vertical que caracterizó la adopción de las sectoriales. Así, se aborda ahora la cuestión desde una perspectiva horizontal, aplicable a todas las profesiones que carezcan de Directiva propia, sin

armonización previa de las condiciones de formación, pero desapareciendo en contrapartida el automatismo característico de las anteriores.

A diferencia de las sectoriales, las Directivas del sistema general no están inspiradas en el principio de armonización sino en el de confianza mutua entre los Estados miembros. Por consiguiente, parten de la sencilla idea de que el profesional plenamente cualificado en el Estado de origen debe estar capacitado para el desempeño de la misma actividad profesional en el Estado miembro de acogida, si bien, en razón a la ausencia de armonización de las condiciones de formación y de la consiguiente falta de automatismo, prevén la posibilidad de que el Estado de acogida exija condiciones compensatorias cuando no exista correspondencia entre la formación acreditada y la exigida en él para el desempeño profesional de que se trate.

Este cambio de enfoque implica que la libre circulación de los profesionales y trabajadores se aborde no tanto desde la perspectiva estricta de las titulaciones académicas poseídas por el ciudadano migrante, como de la situación en que la profesión cuyo ejercicio pretende se encuentre en el Estado de acogida, esto es, que se trate o no de una profesión regulada.

El hoy denominado Sistema General lo integraban la Directiva 89/48/CEE, de 21 de diciembre de 1988 y la 92/51/CEE, de 18 de junio de 1992. Este proceso culmina con la Directiva 2005/36, de 7 de septiembre de 2005, sobre la que volveremos seguidamente.

La primera Directiva afectaba exclusivamente a aquellas profesiones cuyo ejercicio se supeditaba a la posesión de un título acreditativo de una formación postsecundaria de al menos tres años de duración, con lo que se venía a resolver tan sólo una parte de los problemas relacionados con el reconocimiento de los títulos, lo que, a su vez, hacía imprescindible acometer una nueva iniciativa para garantizar el reconocimiento de la totalidad de las acreditaciones de cualificación profesional en beneficio de aquellos ciudadanos comunitarios que no hubieran accedido a estudios de la duración indicada.

El sistema general de reconocimiento es de aplicación a todos los nacionales de un Estado miembro o signatario del Espacio Económico Europeo que se propongan ejercer, sea por cuenta propia o ajena, una profesión regulada en el Estado miembro de acogida. La condición de profesión regulada se configura pues como requisito de aplicabilidad del sistema. Ahora bien, el concepto es atécnico, entendiéndose por profesión regulada aquella cuyo acceso o ejercicio se supedita en virtud de una disposición legal, reglamentaria o administrativa de un Estado miembro, a la posesión de una determinada acreditación de las contempladas por las citadas Directivas.

Comoquiera que, contrariamente a la percepción generalizada, no existe ningún catálogo europeo de profesiones reguladas común a todos los Estados miembros, el sistema prevé determinados mecanismos suplementarios de garantía. Así, cuando el migrante provenga de un Estado de origen que no regula la profesión, el de acogida podrá exigir que además del correspondiente título de formación, acredite una

experiencia profesional previa de al menos dos años de duración. El hecho de que la profesión no esté regulada no significa en modo alguno que ésta no exista en el Estado de origen. De hecho hay una significativa diferencia entre determinados Estados de tradición reguladora, como Alemania y ciertos países mediterráneos; y otros como el Reino Unido donde tal tradición es, si no inexistente, cuanto menos ciertamente escasa.

En este punto cobra especial relevancia otra de las nociones sobre las que se asienta el sistema, cual es la de “Formación regulada”, entendiéndose por tal aquella específicamente orientada hacia el ejercicio de una profesión determinada. De este modo, cuando el migrante procede de un Estado que no regula, pero está sin embargo en posesión de un título acreditativo de Formación regulada, el Estado de acogida no podrá exigirle la acreditación de la experiencia profesional previa a la que anteriormente se hizo referencia.

Finalmente, el sistema prevé también mecanismos compensatorios para aquellos supuestos en que la formación acreditada por el migrante difiera sustancialmente de la exigida por el Estado de acogida para el desempeño profesional de que se trate. Tales mecanismos consisten bien en la superación de una prueba de aptitud, bien en la realización de un período de prácticas tuteladas por un profesional plenamente cualificado. Dentro del espíritu favorable al migrante que impregna todo el sistema corresponde a aquél la elección entre uno y otro mecanismo. Este derecho de opción sólo decae en los supuestos de ejercicio de las profesiones jurídicas, en las que el Estado de acogida puede imponer uno de los mecanismos.

El concepto de profesión regulada manejado por todas las Directivas del Sistema General de reconocimiento tiene por objetivo lograr un efecto útil de las normas comunitarias, tendente a evitar problemas y conflictos jurídicos para el migrante, pero parcialmente ajeno – especialmente en el caso español – a las previsiones constitucionales y legales que delimitan estrictamente las que resultan ser profesiones reguladas tituladas en España.

### ***El Real Decreto 1665/1991, de 25 de octubre como punto de partida.***

Actualmente, el único catálogo o relación de profesiones reguladas tituladas (vinculadas a títulos de educación superior) se encuentra recogido en los anexos (con especial relevancia del anexo 1) del Real Decreto 1665/1991, de 25 octubre, de reconocimiento de títulos de enseñanza superior de nacionales de Estados miembros que exijan una formación superior mínima de tres años. Por el citado Real Decreto se traspuso la Directiva 89/48/CEE.

Es cierto que el Real Decreto 1665/1991 realiza un tratamiento tangencial de la cuestión – podría decirse que obiter dicta –, al regular, por transposición de una Directiva comunitaria, el reconocimiento de los títulos académicos superiores comunitarios a los efectos de acceder al ejercicio de una profesión regulada en otro Estado miembro distinto al de obtención del título, denominado Estado miembro de

acogida (por ello la Directiva 89/48/CE en su anexo I establece un compendio o catálogo de profesiones reguladas en cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea que fue adaptado en la transposición correspondiente a cada Estado).

Pues bien, partiendo de la naturaleza de la regulación – y teniendo en cuenta que el auténtico concepto de profesión regulada se contiene en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, lo que nos servirá para perfilar y pulir el concepto –, es necesario tomar como punto de partida el contenido de la mencionada disposición, no tanto por la validez normativa que pueda tener sino por su valor conceptual, incuantificable por otra parte.

La previsión de este Real Decreto es particularmente relevante pues coincide con el tipo de profesiones reguladas a las que se refiere el presente informe, es decir aquéllas que implican entre otros requisitos la tenencia de un título de educación superior.

Así, el art. 2.1 del RD 1665/1991 relativo al ámbito de aplicación establece lo siguiente:

“Las normas establecidas en este Real Decreto se aplicarán a los nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea que, estando en posesión de un título obtenido en un Estado de la indicada Comunidad, pretendan ejercer en España por cuenta propia o ajena una profesión regulada, para la que se requiera una formación superior mínima de tres años”.

Si se trata de determinar tan sólo qué profesiones reguladas tienen en España como presupuesto la existencia de un título superior de educación superior, el Real Decreto mencionado, que tiene como objeto regular el acceso y ejercicio a esas profesiones desde títulos comunitarios no españoles, es un punto de partida válido.

El art. 1 del Real Decreto 1665/1991, en una suerte de glosario relativo a la institución jurídica de reconocimiento de títulos, ofrece como concepto de profesión regulada el siguiente:

“La actividad o conjunto de actividades profesionales para cuyo acceso, ejercicio o alguna de sus modalidades de ejercicio se exija directa o indirectamente un título y constituyan una profesión en un Estado miembro”.

Siendo el tenor original de la Directiva 89/48/CE el siguiente:

“c) «profesión regulada»: la actividad o conjunto de actividades profesionales reguladas que constituyen esta profesión en un Estado miembro”. (art. 1.c Directiva 89/48/CE).

Complementariamente a lo anterior, en el mismo art. 1 del Real Decreto se contiene el siguiente concepto de título:

“Cualquier título, certificado u otro diploma o conjunto de los mismos, expedido por una Autoridad competente en un Estado miembro, que acredite que el titular ha superado un *ciclo de estudios postsecundarios de una duración mínima de tres años en una Universidad, en un Centro de Enseñanza Superior o en otro Centro del mismo nivel de formación y que posee las cualificaciones profesionales requeridas para acceder a una profesión regulada en dicho Estado miembro*, siempre que la formación haya sido adquirida principalmente en la Comunidad o el titular tenga una experiencia profesional de tres años acreditada por el Estado miembro que haya reconocido el título.

Se equiparán a los títulos los documentos expedidos por una Autoridad competente del referido Estado, reconocidos como de nivel equivalente en ese Estado, cuando sancionen una formación adquirida en la Comunidad”.

Siendo el tenor original de la Directiva 89/48/CE el siguiente:

“a) «Título»: cualquier título, certificado u otro diploma o cualquier conjunto de tales títulos, certificados u otros diplomas:

- expedido por una autoridad competente en un Estado miembro, designada con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de dicho Estado,

- que acredite que el titular ha cursado con éxito un ciclo de estudios postsecundarios de una duración mínima de tres años, o de una duración equivalente a tiempo parcial, en una universidad, en un centro de enseñanza superior o en otro centro del mismo nivel de formación y, en su caso, que ha cursado con éxito la formación profesional requerida, además del ciclo de estudios postsecundarios, y

- que acredite que el titular posee las cualificaciones profesionales requeridas para acceder a una profesión regulada en dicho Estado miembro o ejercerla, siempre que la formación sancionada por dicho título, certificado u otro diploma haya sido adquirida principalmente, en la Comunidad, o cuando su titular tenga una experiencia profesional de tres años certificada por el Estado miembro que haya reconocido el título, certificado u otro diploma expedido en un país tercero.

Se equiparán los títulos a los efectos del párrafo primero, los títulos, certificados o diplomas, o cualquier conjunto de tales títulos, certificados u otros diplomas, expedidos por una autoridad competente en un Estado miembro, que sancionen una formación adquirida en la Comunidad, reconocida por una autoridad competente en dicho Estado miembro como de nivel equivalente, y que confiera los mismos derechos de acceso o de ejercicio de una profesión regulada” (art. 1.a de la Directiva).

El concepto de “profesión” que maneja la norma comunitaria se encuentra integrado por dos partes o presupuestos diferenciados, uno que concreta y otro para el que se remite a la normativa de cada Estado de acogida.

Por una parte, fija un prius para el acceso o ejercicio de una profesión regulada, como es la tenencia de un título – dado que en esta norma se regula el reconocimiento de las denominadas profesiones tituladas o profesiones para las que se requiere un título de educación superior – como elemento necesario para que pueda hablarse, al menos en este ámbito, de profesión regulada.

Por otra parte, se remite a la normativa interna de cada uno de los Estados miembros (“...constituyan una profesión en un Estado miembro”) para completar el concepto, en tanto en cuanto la profesión regulada o el compendio de actividades profesionales a las que ese prius que constituye el título da acceso y permite su ejercicio han de ser determinadas por la normativa interna.

Esto no podría ser de otra manera, toda vez que el soporte de la institución de reconocimiento de cualificaciones profesionales, en general, y la del reconocimiento de títulos, en particular, es la existencia de una serie de normas en el Derecho interno de cada uno de los Estados miembros que establecen unas exigencias y requisitos – cualificación profesional – para el acceso y ejercicio de unas determinadas actividades profesionales. Si no existen tales exigencias, es decir, si no existe regulación profesional no será necesario el reconocimiento de cualificación profesional, en tanto en cuanto ésta es la institución creada en el seno del Derecho comunitario para el acceso la profesión regulada en un Estado miembro por profesionales que hayan obtenido su cualificación profesional en otro Estado miembro de la Unión Europea distinto a aquél en el que se pretende ejercer la actividad profesional.

Siguiendo con el Real Decreto 1665/1991 y la Directiva 89/48/CEE que transpone, conviene recordar que el regulador español, en la propia norma de transposición, viene a integrar el concepto con la regulación del anexo I donde, previo análisis del Derecho interno, trata de determinar respecto de qué profesiones se establecen las exigencias perfiladas por la Directiva concreta. Así, en el art. 3 del Real Decreto 1665/1991 se dispone que “a los efectos de lo dispuesto en este Real Decreto: a) Tienen la condición de profesiones reguladas aquéllas que se relacionan en el anexo I”.

Y en el anexo I, el Real Decreto cita las siguientes:

**Sector Jurídico, Contable y Económico**

Abogado.

Procurador.

Graduado Social.

Economista.

Actuario de Seguros

Diplomado en Ciencias Empresariales y Profesor Mercantil.

Agente de la Propiedad Inmobiliaria.

Auditor de Cuentas.

Habilitado de Clases Pasivas.

Gestor Administrativo.

### **Sector Sanitario**

Enfermero generalista con especialidad, excepto en la especialidad obstétrico-ginecológica.

Fisioterapeuta.

Óptico.

Podólogo.

Psicólogo.

### **Sector Técnico y de Ciencias Experimentales**

Biólogo.

Físico.

Geólogo.

Químico

Ingeniero Aeronáutico.

Ingeniero Agrónomo.

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

Ingeniero Industrial.

Ingeniero de Minas.

Ingeniero de Montes.

Ingeniero Naval.

Ingeniero de Telecomunicación.

Ingeniero técnico Aeronáutico.

Ingeniero técnico Agrícola.

Ingeniero técnico de Obras Públicas.

Ingeniero técnico industrial.

Ingeniero técnico de minas.

Ingeniero técnico forestal.

Ingeniero técnico naval.

Ingeniero técnico de telecomunicación.

Ingeniero técnico en topografía.

Arquitecto técnico.

### **Sector Cultural**

Maestro.

Profesor de Educación Secundaria.

Profesor de Universidad.

Profesor de Escuelas de Turismo.

### **Sector Varios**

Diplomado en Trabajo Social.

Esta regulación, junto con las previsiones vigentes acerca de las profesiones respecto de las que hay que solicitar y acogerse al reconocimiento profesional, es fruto de una serie de reformas que han ido adaptando el catálogo de profesiones a lo largo de los últimos años. Por lo tanto, el texto del anexo I responde a la consolidación de las previsiones de los Reales Decretos 1754/1998, de 31 de julio (anexo A); 411/2001, de 20 de abril (artículo único) y 253/2003, de 28 de febrero (disposición adicional segunda).

Este catálogo debe ser complementado con lo derivado de la transposición de las denominadas Directivas sectoriales, es decir, aquellas Directivas en las que el reconocimiento parte de un contenido común de la formación a nivel comunitario.

Así, en las Directivas 77/452 y 77/453/CEE (modificadas por las Directivas 1981/1057/CEE; 1989/595/CEE; 1989/594/CEE y la 1990/658/CEE, de 4 diciembre), transpuestas al ordenamiento español por el Real Decreto 305/1990, de 23 de febrero (modificado a su vez por el Real Decreto 1275/1992, de 23 de octubre), se regula la profesión de *Enfermero*.

En las Directivas 78/686/CEE y 78/687/CEE (modificadas por las Directivas 1981/1057/CEE, 1989/594/CEE, 1990/658/CEE), transpuestas al ordenamiento español por el Real Decreto 675/1992, de 19 de junio (modificado por el Real Decreto 970/1986, de 26 de octubre), se establece la profesión regulada de *Odontólogo*.

Por las Directivas 78/1026/CEE y 78/1027/CEE (modificadas por las Directivas 1981/1057/CEE, 1989/594/CEE, 1990/658/CEE y 2005/36/CE), transpuestas al ordenamiento jurídico español por el Real Decreto 331/1989, de 17 de marzo, se establece el reconocimiento profesional de la profesión de *Veterinario*.

Por las Directivas 80/154/CEE y 80/155/CEE (modificadas por las Directivas 1980/1273/CEE, 1989/594/CEE y Directiva 1990/658/CEE) transpuestas al ordenamiento español por el Real Decreto 1017/1991, de 28 de junio, se regula el reconocimiento profesional de la profesión de *Matrona*.

Por la Directiva 85/384/CEE (modificada por las Directivas 1986/17/CEE y 1990/658/CEE), transpuesta al ordenamiento jurídico español por el Real Decreto 1081/1989, de 28 de agosto, se regula el reconocimiento profesional de la profesión de *Arquitecto*.

Por las Directivas 85/432/CEE y 85/433/CEE (modificadas por las Directivas 1985/584/CEE y 1990/658/CEE, de 4 diciembre), transpuestas al ordenamiento jurídico español por el Real Decreto 1667/1989, de 22 de diciembre, se regula el reconocimiento profesional de la profesión de *Farmacéutico*.

Por la Directiva 93/16/CE (modificada por las Directivas 1997/50/CE, 1998/21/CE, de 8 abril, 1998/63/CE, 1999/46/CE, la Comunicación de 16 marzo 2002, el Reglamento (CE) núm. 1882/2003, de 29 septiembre y la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de Luxemburgo (Pleno) de 9 septiembre 2003) transpuesta al ordenamiento jurídico español por el Real Decreto 1691/1989, de 29 de diciembre, se regula el reconocimiento profesional de la profesión regulada de *Médico y Médico especialista*.

Por lo tanto, al catálogo previsto en el anexo I del Real Decreto 1665/1991 se le deben añadir las profesiones de *Médico, Médico especialista, Matrona, Enfermero responsable de cuidados generales, Odontólogo, Farmacéutico, Veterinario y Arquitecto*.

En cuanto a la validez general o aplicación del concepto de *profesión regulada* y del catálogo de éstas más allá de la lógica e inevitable mención o cautela del Real Decreto, esto es, “a los efectos de lo dispuesto en este Real Decreto”, debe partirse de que, a pesar de que su cita se hace en una regulación sectorial en la que se trata únicamente la cuestión de las profesiones reguladas de modo indirecto - como premisa o presupuesto del elemento básico de tal regulación que es el reconocimiento de cualificaciones profesionales obtenidas en un tercer Estado miembro de la Unión

Europea -, el legislador debió partir al elaborar el Real Decreto 1669/1991 de un concepto de *profesión regulada*. A este respecto conviene tener en cuenta que, aún no tratándose de una norma reguladora de esta institución – lo que por otra parte tampoco podría al mediar reserva de ley ex art. 36 CE –, la aplicación de la normativa comunitaria exige precisar las profesiones reguladas para así delimitar el ámbito objetivo del reconocimiento profesional en España.

No se trata de una cuestión baladí – hasta el punto de que hace surgir alguna duda acerca de la posibilidad de transponer normas de este tipo mediante un Real Decreto –, puesto que de modo indirecto parece que se está regulando de alguna forma el ejercicio de las profesiones - con su no mención o mención expresa - por parte de unos determinados sujetos, los que han obtenido su cualificación profesional en un Estado de la Unión Europea.

En esta tarea y ante la inexistencia de un concepto claro en la normativa – como veremos, el concepto de *profesión regulada* hay que extraerlo, no sin esfuerzo, de la interpretación que el Tribunal Constitucional realiza del artículo 36 CE y su mención a la “*regulación de las profesiones tituladas*” –, al transponer la Directiva sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales procedentes de un título de educación superior el legislador tenía dos opciones:

a).- La primera opción, que es la efectivamente utilizada, pasaba por manejar o partir de un concepto amplio de *profesión regulada*. Es decir, partir de la existencia de regulación de una profesión limitándose a realizar un control sobre ciertos indicios que podrían apuntar a la misma – como podrían ser la existencia de un Colegio profesional, la regulación del mismo, la existencia de previsiones sobre el título constitutivo de la cualificación profesional, cierta protección del nombre o denominación profesional, etc. –, pero sin entrar a fondo a examinar si tal profesión se encuentra o no regulada efectivamente.

Esta opción tiene su fundamento en evitar el riesgo o posibilidad de permitir el establecimiento de titulados por otros países de la Unión Europea sin ningún tipo de requisito de acceso o presupuesto previo a la prestación de servicios, cuando en España sí existían ciertas limitaciones – aunque no tuvieran la consideración de *profesión regulada “stricto sensu”* – para el ejercicio de tales actividades profesionales.

Esta opción resulta contraria al espíritu de la Directiva y en el plano interno – lo que resulta más grave – contraviene el concepto de *profesión regulada* contenido en el artículo 36 CE y también el principio de libre elección de profesión encarnado en el art. 35 de nuestra Carta Magna.

En el ámbito del Derecho comunitario la utilización de un concepto amplio de *profesión regulada* supone socavar - cuando no ir directamente en contra - el principio u objetivo de supresión entre los Estados miembros de la Unión Europea de los obstáculos a la libre circulación de personas y servicios que, en este concreto ámbito, se manifiesta en la facultad de ejercer una profesión, por cuenta propia o ajena, en un Estado miembro que no sea aquél en que se hayan adquirido las cualificaciones profesionales. De poco serviría el esfuerzo del legislador comunitario en pos de desarrollar y regular una institución como la del *reconocimiento de cualificaciones profesionales* con la finalidad clara de dar soporte y garantías al movimiento

transfronterizo para así lograr la unidad en el mercado de servicios, si los Estados oponen dificultades al establecimiento de titulados extranjeros por la vía de considerar como *profesión regulada* a nivel interno aquéllas que aparecen simplemente mencionadas en alguna norma, pero sin la extensión ni la intensidad reguladora mínima y suficiente.

En el plano interno – aunque como es obvio esto requiere el análisis que se realizará a continuación –, esta interpretación amplia del concepto de *profesión regulada* aparece como contraria al principio de reserva de ley sobre la regulación del ejercicio de las *profesiones tituladas* contenido en el art. 36 CE, así como al principio de libre elección de profesión u oficio sentado en el art. 35 CE.

Manejar un concepto amplio de *profesión regulada* podría ser comprensible en aquel momento – 1991 –, con unas fronteras todavía no suficientemente permeabilizadas a la libre circulación de profesionales en un mercado único de prestación de servicios, pero a día de hoy tal concepto no es sostenible, tampoco desde el punto de vista de la propia Directiva y la institución del reconocimiento de títulos.

b).- La segunda opción pasaba por manejar un concepto más restrictivo de *profesión regulada*, realizando o partiendo de un análisis a fondo de los presupuestos necesarios para la existencia de la misma y ciñendo el contenido del anexo únicamente a aquellas profesiones que realmente presentaran todos y cada uno de los elementos señalados como de necesaria concurrencia para la apreciación de una auténtica regulación de una determinada y específica profesión.

En este caso el riesgo o la consecuencia que genera el concepto del que se parte se contrae, en pos de permitir la libre circulación de prestadores de servicios, a que se de la paradójica situación de que el profesional que haya obtenido su cualificación profesional en España (en este caso por la vía de la obtención de un título académico superior) tenga más límites y requisitos que cumplir para el acceso a una determinada profesión que aquél que haya obtenido la cualificación profesional en otro Estado miembro de la Unión Europea.

Si se utiliza un concepto estricto o excesivamente riguroso y se excluyen del anexo profesiones que sí son reguladas, se produciría el efecto indeseado de excluir del ámbito del reconocimiento - y por lo tanto permitir - la libre prestación de servicios o el establecimiento de profesionales cualificados en el extranjero sin someterse a control alguno, control que sí afectaría o podría afectar a los profesionales cualificados en España.

A la vista están los problemas y desajustes que un erróneo entendimiento del concepto de *profesión regulada* puede llegar a generar en la transposición de las normas comunitarias sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales. Queda así patente que no se trata de una cuestión baladí, ni siquiera en la disciplina de una institución que no tiene como eje central la regulación de las profesiones.

Con todo, el anexo 1 del Real Decreto 1665/1991 puede constituir un punto de partida de máximos en cuanto al establecimiento de un catálogo de profesiones reguladas. En este sentido, al manejar el legislador en tal norma un concepto amplio de *profesión regulada*, la tarea de elaborar un catálogo nuevo ajustado estrictamente a las previsiones constitucionales y a las regulaciones legales vigentes (o infralegales para

ciertos casos de normas preconstitucionales) implica examinar detenida y detalladamente el Derecho interno para apreciar si realmente concurren los presupuestos exigidos para la existencia de *profesión regulada* en cada caso concreto.

### ***Sobre la normativa que regulará el reconocimiento profesional con carácter general, la transposición de la Directiva 2005/36.***

Promulgada la Directiva 2005/36, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales – que aborda con carácter global la institución con independencia de la naturaleza de la cualificación –, es obligado que antes del 20 de octubre de 2007 su contenido esté incorporado al Derecho interno de los Estados miembros.

Como consecuencia de ello, el Real Decreto 1665/1991 y el listado de *profesiones reguladas* contemplado en el anexo I – que es lo que, a efectos del presente informe, interesa – será derogado y sustituido por otra norma interna que regule, ésta vez conjuntamente con otras, el reconocimiento de cualificaciones profesionales procedentes de la tenencia de un título de educación superior (o como textualmente prevé la Directiva “*un título que acredita que el titular ha cursado con éxito un ciclo de estudios postsecundarios de una duración mínima de cuatro años, o de una duración equivalente a tiempo parcial, en una universidad o centro de enseñanza superior o en otra institución de nivel equivalente y, en su caso, que ha cursado con éxito la formación profesional que pueda exigirse además de dicho ciclo de estudios postsecundarios*”).

En la tarea de elaborar la norma de transposición interna de la Directiva 2005/36/CE, una vez que el concepto de *profesión regulada* se ha ido perfilando por vía jurisprudencial y dogmática, se hace necesario adecuar el catálogo de las *profesiones reguladas* que se basan en un título de educación superior. En este punto, la transposición debe manejar un concepto preciso y estricto de *profesión regulada* por coherencia interna con el resto del ordenamiento – nueva regulación de títulos académicos de educación superior y normas constitucionales incluidos –. Así se evitarán además los problemas apuntados en el apartado anterior.

Por una parte, habrá de dirigirse a respetar e implementar el principio general de unidad de mercado, alcanzando la finalidad concreta de conseguir una libre movilidad de prestadores de servicios. Y por otra, deberá establecer un equilibrio entre las posibles exigencias o requisitos para el ejercicio de una actividad profesional a un titulado en España y las que se le puedan imponer a un titulado en otro Estado miembro de la Unión Europea.

Esto implica la necesidad de contemplar en el anexo correspondiente – tal como hace el Real Decreto 1665/1991 – un listado de profesiones acorde con el concepto interno de *profesión regulada*.

No obstante, en esta tarea no ayuda el tenor de la propia Directiva, pues siendo evidente que el concepto de *profesión regulada* ha de ser perfilado conforme al ordenamiento jurídico de cada Estado miembro, ofrece en su art. 1 una definición que

implica cierta intromisión en el ámbito interno. Así, aunque – al igual que sucedía con la Directiva 89/48/CEE – al ofrecer un concepto de *profesión regulada* parte de una remisión al ordenamiento jurídico interno de cada Estado, va más allá y precisa algunos componentes que, ya se debe adelantar, no pueden ser transpuestos al ordenamiento jurídico español en relación con las *profesiones reguladas-tituladas* o al menos no deben ser tenidos en cuenta a la hora de confeccionar el referido anexo, por cuanto chocan con el concepto interno constitucional y legalmente previsto.

En concreto, el artículo 3.a) de la Directiva 2005/36/CE establece lo siguiente:

“A efectos de la presente Directiva, se entenderá por: a) «*profesión regulada*», la actividad o conjunto de actividades profesionales cuyo acceso, ejercicio o una de las modalidades de ejercicio están subordinados de manera directa o indirecta, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales; en particular, se considerará modalidad de ejercicio el empleo de un título profesional limitado por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas a quien posea una determinada cualificación profesional (...).”

Esta previsión podría justificarse por el carácter más amplio de esta Directiva – que regula el reconocimiento de todas y cada una de las cualificaciones profesionales con independencia del título o causa de las mismas –, siendo necesario que el concepto utilizado por la norma comunitaria dé cobijo a cualquier regulación profesional que pueda existir (en el ámbito interno, esta Directiva se aplicará para el acceso, vía reconocimiento de cualificación profesional, a la prestación de servicios en el marco de las *profesiones reguladas* en sentido estricto, como son las *profesiones tituladas*, así como a las *profesiones reguladas abiertas*).

No obstante, carácter amplio o no, hubiese bastado con una previsión genérica de remisión al ordenamiento de los Estados miembros – al estilo de la contenida en la Directiva 89/48/CE, recordemos “*A los efectos de la presente Directiva se entenderá por: c) «profesión regulada»: la actividad o conjunto de actividades profesionales reguladas que constituyen esta profesión en un Estado miembro*” –, pues el factor último que determina si existe o no real regulación de una profesión es el ordenamiento jurídico interno; y ello al margen de la naturaleza de la cualificación profesional que se exija para el acceso a la misma.

## Análisis del Art. 36 de la Constitución y su Doble Reserva de Ley para la Regulación de los Colegios y de las que Denomina Profesiones Tituladas

### **Planteamiento**

La elaboración del concepto de *profesión regulada titulada* debe partir necesariamente de su consagración constitucional, así como de la interpretación que de tal mención ha ido elaborando el Tribunal Constitucional.

Conviene transcribir de nuevo ahora el artículo 36 CE, que prevé lo siguiente:

**“La ley regulará** las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y **el ejercicio de las profesiones tituladas**. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos”.

Para la extracción de un concepto constitucional del término literal *profesión titulada*, para la delimitación de la reserva legal del régimen jurídico de los *Colegios profesionales*, así como para la determinación del concepto de *profesión regulada*, que se ha hecho derivar de las menciones de éste y otros preceptos, es necesario abordar una serie de cuestiones.

### **Ubicación sistemática del precepto y tratamiento literal por el constituyente**

La mención expresa de *profesión titulada* viene recogida sistemáticamente en la Constitución en la sección 2ª – “derechos y deberes de los ciudadanos” – del capítulo II – “derechos y libertades” – del Título I – “de los derechos y deberes fundamentales” –, en un precepto en el que se aborda también un modo de organización de los profesionales y que sigue a su vez al art. 35, en el que se consagra el derecho al trabajo y una serie de derechos anexos, entre los que destaca a los efectos de este informe la *libre elección de profesión u oficio*. Prevé lo siguiente el citado art. 35:

“1. **Todos los españoles tienen** el deber de trabajar y **el derecho** al trabajo, **a la libre elección de profesión u oficio**, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo. 2. La ley regulará un estatuto de los trabajadores”.

Desde el punto de vista sistemático, la disposición que presenta el art. 36 dentro de la Constitución impide entender que el ámbito regulatorio principal del precepto sea el de los Colegios profesionales o, en cualquier caso, una subordinación de la reserva de regulación de *profesión titulada* a la de los Colegios profesionales.

Tal como se ha referido, el artículo se encuentra situado tras el que reconoce el derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio (y a continuación de otros derechos y deberes de los ciudadanos). Esta ubicación sistemática, dentro de un compendio de derechos del ciudadano, exige fijar lo relevante de su regulación en los derechos y deberes de los ciudadanos en él citados o consagrados y que se encuentren en línea con el contenido del resto de la sección. En consecuencia, lo relevante del precepto será necesariamente el concepto de *profesión titulada*, como subespecie del derecho al trabajo (y a la libre elección de profesión) contenido en el precepto anterior, que puede albergar deberes – deber de sometimiento a unos requisitos para ejercer el derecho al trabajo de forma concreta y determinada; en especial para “trabajar” en determinadas profesiones –; así como derechos – derecho de ejercer una determinada profesión cuando se posee la cualificación profesional necesaria que puede suponer la tenencia de un título académico-superior –.

Por otra parte, con independencia de la mención de *profesión titulada* nos encontramos con la de los Colegios profesionales. Conviene resaltar que compartir precepto no implica fusión de conceptos. El tratamiento de los Colegios profesionales sólo puede entenderse en este punto como derecho de los profesionales a asociarse en entidades – que por disposición legal han venido adoptando la forma de Corporaciones de Derecho Público -.

El único punto de fusión o roce entre ambos conceptos es que los Colegios profesionales pueden serlo de profesionales que ejercen una profesión titulada. En cualquier caso, la asociación o constitución de un Colegio profesional es un aspecto secundario relativo a lo meramente organizativo respecto de la regulación de una *profesión titulada*, en la medida en que la auténtica regulación es otra y la organización no deja de ser un aspecto más bien instrumental de esa regulación de las profesiones, por otra parte además eventual.

En definitiva, tal como ha destacado la doctrina, el constituyente se refiere en el art. 36 CE a un tipo *sui generis* de actividad laboral – consagrada en el art. 35 CE –, como es la de las profesiones tituladas, dentro del cual menciona expresamente un modo particular de organizar el ejercicio de las distintas profesiones al referirse a los Colegios profesionales, pudiendo existir otros medios de organizar el ejercicio de cada profesión; y así la subordinación a un empleador/empresario (ya sea persona pública o privada) o el ejercicio libre en el mercado sin necesidad de someterse a más reglas organizativas que las previstas por la Ley y al margen de un Colegio profesional.

La primera y principal consecuencia de este tenor constitucional – sin que pueda encontrarse otro título o causa para afirmar lo contrario so pena de inconstitucionalidad – es que no cabe afirmar que hay *profesión titulada* cuando existe Colegio profesional. No se puede, por lo tanto, partiendo del tenor constitucional afirmar que hay *profesión titulada* en la medida en que existen Colegios profesionales; sino al contrario, el Colegio profesional es una forma de organización profesional, pero no tiene que ser necesariamente y tan sólo de *profesiones tituladas o reguladas* en sentido amplio.

En este punto yerra el Real Decreto 1665/1991 (planteando incluso dudas su constitucionalidad), pues el catálogo de su anexo I viene a ser una reproducción del catálogo colegial existente en aquellas fechas. Tal concepto es por completo desechable.

No cabe tal equiparación. Pero es que ni siquiera la existencia de Colegio profesional o la colegiación obligatoria son presupuesto necesario para la existencia de una *profesión titulada*.

La consecuencia de la ubicación sistemática que venimos tratando es que el concepto de *profesión titulada* – o el de *profesión regulada* – es autónomo y anterior en el tiempo al de Colegio profesional y en todo caso ambos son subderechos o conceptos constitucionales derivados del más amplio derecho del trabajo que es el auténtico elemento central de estos preceptos constitucionales – arts. 35, 36 y 37 CE –. Es en relación con ese derecho general con el que deberían ponerse en conexión las menciones del art. 36 CE: una como particular forma de organizarse los que ejercen su derecho al trabajo – Colegios profesionales –; y otra como particular forma de ejercicio del mismo – *profesiones tituladas* –.

### ***El tenor literal del art. 36 CE***

Por lo que respecta al tenor literal utilizado en la redacción de este precepto constitucional es evidente que el primer requisito y presupuesto necesario para la existencia de una *profesión titulada* es su regulación por Ley, en tanto opera una reserva legal.

“*La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos*”.

Se trata de algo indiscutible e innegociable. Para que exista *profesión titulada* debe haber una Ley que la regule como tal, que regule los presupuestos señalados, vía integración, por el Tribunal Constitucional como de necesaria concurrencia para que pueda existir una profesión de esta naturaleza.

Esto ha sido corroborado por el Tribunal Constitucional en su sentencia 83/1984:

“ése es el caso de las profesiones tituladas a las que se refiere el art. 36 de la Constitución española y cuya simple existencia (esto es, el condicionamiento de determinadas actividades a la posesión de concretos títulos académicos, protegido incluso penalmente contra el intrusismo) es impensable sin la existencia de una ley que las regule y discipline su ejercicio”.

Es importante resaltar que no cumple con esta reserva legal la regulación desarrollada por cualquier otra norma de rango jerárquico inferior, por lo que en estos casos no cabe hablar de *profesiones tituladas*, sino de otras instituciones anejas.

## **La depuración del concepto de “profesión titulada” a través de la jurisprudencia y doctrina constitucionales: distinción de figuras afines**

A partir de la mención del art. 36 CE y los dos presupuestos básicos que, como hemos visto, pueden extraerse del tenor literal del mismo – regulación por Ley – y de su ubicación sistemática – autonomía conceptual respecto de la regulación legal de un Colegio profesional –, es necesario precisar y perfilar el concepto para dotarle de contenido y evitar las confusiones que tradicionalmente se han producido al respecto.

Para ello el instrumento básico son las resoluciones que el Tribunal Constitucional ha ido dictando al respecto como auténtica doctrina y contenido integrador del art. 36 CE.

### **Profesión regulada, profesión no regulada y profesión abierta**

La diferencia entre las tres expresiones indicadas resulta obvia y dependerá de si existe o no una norma que discipline el ejercicio de un conjunto de actividades profesionales tratadas o entendidas como un todo o con vínculos entre sí (se ha de volver a reiterar que la regulación de un Colegio profesional, como forma de agrupación de los profesionales, no implica o no supone regulación de la profesión en sí misma considerada). Ahora bien, tal regulación tiene distintas intensidades, conforme a las cuales puede hablarse de distintos tipos de regulación o de profesiones reguladas.

Conviene recordar asimismo, como hace el Tribunal Constitucional en su Sentencia 83/1984, de 24 de julio, “que **no hay un contenido esencial constitucionalmente garantizado de cada profesión, oficio o actividad empresarial concreta**”. Esto es esencial e implica, en primer lugar, que el contenido debe ser determinado por una norma con rango de Ley y ésa será la regulación de la profesión. Si no hay un contenido esencial constitucionalmente garantizado es que ese contenido debe llenarlo otra norma y aquí jugará la reserva de ley del art. 36 CE. No bastará simplemente con ligar una profesión a un título si no se determina qué es esa profesión. La falta de definición apriorística de cada profesión exige algún tipo de regulación del contenido del ejercicio profesional para que pueda hablarse de *profesión regulada*.

En segundo lugar, implica que el análisis de cada profesión deberá hacerse caso a caso, analizando exhaustivamente la normativa reguladora para observar si la misma tiene un rango suficiente y la extensión e intensidad que permita o no considerarla como regulada. Serán las leyes las que determinen el contenido de cada profesión, sin que ninguna tenga entronque constitucional ni exista *garantía institucional* respecto del contenido de ninguna de ellas, sean más o menos conocidas, más o menos tradicionales y más o menos prestigiosas.

*Profesión no regulada* será por lo tanto el conjunto de actividades profesionales que pueden ser desarrolladas por una persona y que son entendidas como un todo por un uso social, costumbre o cualquier elemento o vínculo similar, sin que exista mención alguna en el ordenamiento jurídico que suponga regulación de la misma, ni siquiera

fijando algún presupuesto o requisito de acceso, ya sea formativo o puramente profesional.

Antes de entrar a valorar los tipos de *profesión regulada* debe recordarse que la reglamentación o control jurídico sobre el ejercicio de una profesión puede tener distintos grados o intensidades, según incida únicamente en el aspecto de la titulación o lo haga además vinculando una o varias concretas competencias profesionales a la tenencia de un título.

En primer lugar, desde una óptica general, se encuentran las que han sido denominadas como *profesiones abiertas*, en las que por darse únicamente una reglamentación indirecta, tangencial, del ejercicio profesional no pueden ser consideradas como auténticas profesiones reguladas, sobre todo porque lo regulado tampoco es una cuestión propia del ejercicio profesional sino de los presupuestos genéricos para poder ejercerla, como son el título académico o la realización de un examen tras la formación.

En este tipo de profesiones el grado de intervención es mínimo, pues la regulación normativa incide únicamente sobre la titulación, regulando la obtención de los títulos sin que eso implique la vinculación con una determinada competencia profesional, es decir, la atribución en exclusiva del desarrollo de una o varias actividades profesionales. En este caso la competencia profesional es abierta o, como se ha dicho en sectores doctrinales, las actividades profesionales ligadas al título son determinadas libremente por la sociedad.

Por el contrario, en las que son "*stricto sensu*" *profesiones reguladas* o *profesiones cerradas* la regulación normativa alcanza ya a la competencia profesional, estableciendo un vínculo imprescindible entre una determinada titulación y una o varias competencias profesionales.

La regulación de tales profesiones – las *reguladas* con carácter estricto – es el objeto de la reserva de Ley del art. 36 CE, por lo que la propia existencia de la profesión y su regulación dependen, única y exclusivamente, de la voluntad del legislador.

**La “profesión titulada” es una subespecie de “profesión regulada”, siendo el presupuesto básico de la misma la existencia de un título académico de enseñanza superior**

En primer lugar es necesario distinguir dentro de las profesiones reguladas las que tienen el carácter o no de profesión titulada. Puede existir profesión regulada sin necesidad de título académico y puede existir título académico sin que se le otorgue una competencia profesional exclusiva. Estaríamos en estos casos ante una dualidad de profesiones reguladas *stricto sensu* (o tituladas) y profesiones reguladas *lato sensu* (o con presupuestos previos de acceso a la competencia profesional exclusiva distintos de la posesión de un determinado título académico de educación superior).

Esto sucede en el caso las profesiones reguladas no tituladas, concepto derivado directamente de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en las que hace

depender la competencia profesional exclusiva de la obtención de una autorización o licencia administrativa y, en su caso, de la superación de ciertas pruebas de aptitud.

Por ejemplo, el Tribunal Constitucional afirma en su Sentencia 330/1994, de 15 de diciembre que “es, pues, claro que *el cumplimiento de ciertos requisitos para poder ejercer una determinada actividad profesional es cosa distinta de la creación y ejercicio de una profesión titulada*”. Añadiendo más adelante que “*desde la STC 83/1984, sobre limitaciones al establecimiento de oficinas de farmacias, hemos venido interpretando que, en el caso de las profesiones tituladas, su existencia deriva del condicionamiento de determinadas actividades a la posesión de unos concretos títulos académicos*”.

En la misma Sentencia afirma también el Alto Tribunal que “*regular una actividad no es, forzosamente, regular una profesión y menos aún regular la organización corporativa de unos determinados profesionales*”.

Como ha declarado asimismo el Tribunal Constitucional en su Sentencia 122/1989, reiterada por la STC 111/1993, de 25 de marzo:

“si bien es posible que dentro del respeto debido al derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio (art. 35 CE), y como medio necesario para la protección de intereses generales, los Poderes Públicos intervengan en el ejercicio de ciertas actividades profesionales, sometiéndolas a la previa obtención de una autorización o licencia administrativa o a la superación de ciertas pruebas de aptitud ... la exigencia de tales requisitos, autorizaciones, habilitaciones o pruebas no es en modo alguno equiparable a la creación o regulación de los títulos profesionales a que se refiere el art. 149.1.30 CE, ni guarda relación con la competencia que este precepto constitucional reserva al Estado», pues «la sujeción a determinadas condiciones o el cumplimiento de ciertos requisitos para poder ejercer una determinada actividad laboral o profesional es cosa bien distinta y alejada de la creación de una profesión titulada en el sentido antes indicado», cuyo ejercicio está condicionado «a la posesión de concretos títulos académicos» (STC 83/1984), o, lo que es lo mismo, a «la posesión de estudios superiores», ratificados por el oportuno certificado, diploma o licencia [STC 42/1986]”.

La Sentencia 111/1993, citada, añade que.

“A la vista de esta doctrina no sólo resulta avalada la distinción entre “título académico oficial” y “capacitación oficial” y la identificación de las profesiones tituladas con aquéllas para cuyo ejercicio se requiere poseer estudios universitarios acreditados por la obtención del correspondiente “título” oficial, sino que dado el reconocimiento constitucional a la libre elección de profesión u oficio (art. 35 CE), se perfila la posibilidad de diversos grados de control estatal de las actividades profesionales según sea la mayor o menor importancia constitucional de los intereses que con su ejercicio se ponen en juego”.

Dos serán pues lo presupuestos que deben concurrir para que la Ley *regule* una profesión determinada sin que su tenor sea inconstitucional:

a).- Afectación real del interés público por las actividades profesionales que se vinculan en exclusiva.

b).- Una relación determinante entre la titulación que se vincula en exclusiva a la competencia profesional – y en particular del contenido de los planes de estudio de superación necesaria para su obtención – y las actividades profesionales integradoras de tal competencia profesional. La Sentencia del tribunal Constitucional 122/1989, de 6 de julio, aclara que *“tales profesiones tituladas existen cuando se condicionan determinadas actividades a la posesión de concretos títulos académicos”*.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 42/1986, de 10 de abril, establece que:

“Compete, pues, al legislador, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, considerar cuando existe una profesión, cuándo esta profesión debe dejar de ser libre para pasar a ser una profesión titulada (...).

Por ello, dentro de las coordenadas que se han mencionado, puede el legislador crear nuevas profesiones y regular su ejercicio, teniendo en cuenta, como se ha dicho, que el ejercicio de una profesión titulada debe inspirarse en el criterio del interés público y tener como límite el respeto del contenido esencial de la libertad profesional”.

No obstante, tal como se apunta en el apartado atinente a las implicaciones de las profesiones reguladas sobre la competencia, la creación de una profesión titulada ha de plantearse de modo restrictivo porque en principio va contra el principio general de libertad previsto en el art. 1.1 CE y contra las normas básicas que rigen la competencia en los mercados de servicios.

Por ello el ámbito de estas específicas profesiones debe restringirse (ser objeto de un tratamiento restrictivo) afectando únicamente a aquellas actividades profesionales en cuyo desarrollo puedan verse implicados intereses públicos o generales y en las que exista una relación determinante entre la titulación exigida y la especificidad de la actividad a realizar (los que por otra parte son precisamente los presupuestos en que se basó el constituyente para establecer la reserva legal sobre la *profesiones tituladas*).

Aunque se haya partido en la Constitución de considerar el ejercicio profesional como un elemento más integrador de la libertad social e individual, reconociéndolo de modo expreso a través de la “constitucionalización” expresa del derecho a la libre elección de profesión, ésta debe ceder ante la intervención reguladora del legislador que conecta títulos académicos con competencias profesionales y regula el ejercicio de ciertas actividades precisamente bajo el manto de una profesión. O lo que es lo mismo, la libre elección de profesión no es un derecho absoluto, sino de configuración legal en el caso de las profesiones reguladas, en cuanto el libre ejercicio de la profesión – que podría, de entenderse en términos absolutos, verse incluido en el derecho de libre elección de profesión – se encuentra sometido al cumplimiento de los requisitos y presupuestos previstos legalmente partiendo de la titulación académica exigida.

## **Profesión titulada sin Colegio profesional y Colegio profesional sin profesión titulada. Las profesiones colegiadas**

Debemos volver a incidir en que a tenor del art. 36 CE es posible la existencia de una profesión titulada al margen de la ordenación u organización corporativa de la misma a través de un Colegio profesional.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 89/1989, establece precisamente la excepcionalidad de la organización corporativa:

“... el legislador al hacer uso de la habilitación del art. 36 CE, deberá hacerlo en forma que restrinja lo menos posible y de forma justificada, tanto el derecho de asociación como el de libre elección profesional o de oficio, y al decidir en cada caso concreto la creación de un Colegio profesional en cuanto tal, haya de tener en cuenta que, al afectar la existencia de éste a los derechos fundamentales mencionados, sólo será constitucionalmente lícita cuando esté justificada por la necesidad de servir a un interés público”.

A falta de regulación profesional expresa en una Ley de nada sirve la creación de un Colegio profesional para conformar una competencia profesional exclusiva, sino que simplemente se tratará de una específica forma de asociación o agrupación de los profesionales que prestan sus servicios en un ámbito determinado de la realidad social con base en el principio constitucional de libertad profesional – de libre elección de su profesión -.

En el caso de las profesiones reguladas, el Colegio profesional sí puede considerarse como un elemento organizativo de la profesión y también de la regulación profesional, manifestado en el principio de colegiación obligatoria.

Por el contrario, tal y como expresa el Tribunal Constitucional en su sentencia 330/1994, de 15 de diciembre – en la que se planteaba la constitucionalidad de la regulación atinente a una profesión no titulada, la de corredor de seguros privados –, nada impide que en uso de la amplia libertad de configuración normativa que le atribuye el art. 36 CE, el legislador pueda establecer o crear Colegios profesionales que asuman la defensa de actividades profesionales que no configuren en realidad profesiones tituladas.

Sigue comentando el Tribunal que el art. 36 CE no impone un modelo único de Colegio, pues bajo esta figura de rasgos asociativos y corporativos pueden englobarse situaciones bien distintas, como son las que corresponden al ejercicio de funciones públicas en régimen de monopolio o de libre concurrencia en el mercado, como profesión liberal y con colegiación forzosa o libre.

En estos supuestos puede hablarse de *profesiones colegiadas*, dentro de las que caben las *profesiones tituladas*, *profesiones reguladas* (en sentido restrictivo) – cuando no siendo tituladas sí sean reguladas – y *profesiones no tituladas* – cuando los profesionales se agrupen en un Colegio profesional aún no habiendo regulación

de la profesión –. Estos últimos configuran lo que se ha dado en llamar en la doctrina *falsos Colegios profesionales*.

## Conclusión

Con base en cuanto se ha señalado hasta este momento y atendiendo a las diferentes distinciones conceptuales que se han efectuado, podemos concluir que la expresión “**PROFESIÓN REGULADA**” utilizada bajo diversas fórmulas redaccionales en el documento “La organización de las enseñanzas universitarias en España” elaborado por el Ministerio de Educación y Ciencia, sólo puede referirse a las profesiones tituladas reguladas, como concepto de Derecho interno español.

En consecuencia, de acuerdo con las previsiones constitucionales y la interpretación que el Tribunal Constitucional ha efectuado principalmente de los arts. 35, 36 y 149.1.30ª CE, en relación con los valores superiores del ordenamiento y los principios generales también aplicables, serán profesiones reguladas aquellas actividades profesionales en cuyo desarrollo puedan verse implicados intereses públicos o generales y en las que exista una relación determinante entre la titulación exigida y la especificidad de la actividad a realizar, determinadas por la intervención del Legislador.

La intervención reguladora del Legislador ha de conectar títulos académicos con competencias profesionales con entidad propia y carácter exclusivo para determinados profesionales o grupos de ellos, así como regular el ejercicio de ciertas actividades precisamente bajo el manto de una profesión.

Dicho de otra manera, el derecho a la libre elección de profesión no es un derecho absoluto, sino de configuración legal en el caso de las profesiones reguladas, en cuanto el libre ejercicio se encuentra sometido al cumplimiento de los requisitos y presupuestos previstos legalmente partiendo de la titulación académica exigida.

El reconocimiento efectuado por el Tribunal Constitucional de que no hay un contenido esencial constitucionalmente garantizado de cada profesión, oficio o actividad empresarial concreta, determina que en el caso de las profesiones tituladas reguladas su contenido deba ser íntegramente definido o determinado, con una cierta extensión o entidad, por el Legislador o mediante norma con rango formal de Ley (salvo el caso excepcional de algunas normas infralegales preconstitucionales), al menos de tal manera que una profesión resulte no sólo social, sino también jurídicamente reconocible.