men debe ser susceptible de recurso en vía judicial que permita verificar su legalidad en relación con el Derecho comunitario y que el interesado conozca los motivos en que se basa dicha decisión.

En el caso de que la equivalencia entre estos títulos sólo sea parcial, las autoridades nacionales competentes están facultadas para exigir al interesado que demuestre haber adquirido los conocimientos y aptitudes que le faltan. Corresponde a dichas autoridades nacionales apreciar si los conocimientos adquiridos en el Estado miembro de acogida, en el marco bien de un ciclo de estudios o bien de experiencia práctica, pueden bastar para demostrar que se está en posesión de los conocimientos que falten.

Si la normativa del Estado miembro de acogida exige haber cubierto una fase de formación práctica o haber realizado un período de prácticas, corresponde a estas mismas autoridades nacionales determinar si puede considerarse que la experiencia profesional, adquirida bien en el Estado miembro de procedencia o bien en el Estado miembro de acogida, cumple, en todo o en parte, esa exigencia.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-340/89 *

I. Hechos y procedimiento

1. *Marco jurídico y hechos del litigio principal*

La Sra. Vlassopoulou, de nacionalidad griega, fue admitida para el ejercicio de la profesión en el Colegio de Abogados de Atenas en 1982. Ese mismo año, se doctoró en la Universidad de Tübingen. Desde julio de 1983, trabaja en un bufete de Abogados de Mannheim. Por lo demás, continúa ejerciendo como Abogada en Grecia, si bien la mayor parte de su actividad se desarrolla en Mannheim.

El 9 de noviembre de 1984, recibió la autorización para la defensa de intereses jurídicos ajenos, incluido el asesoramiento, conforme al punto 5 del segundo párrafo del apartado 1 del artículo 1 de la Rechtsberatungsgesetz (Ley sobre Asesoramiento Jurídico), en materias relacionadas con el Derecho griego y el Derecho comunitario.

El 13 de mayo de 1988, la Sra. Vlassopoulou solicitó que se le permitiera ejercer como Abogada («Rechtsanwältin») y actuar ante el Amtsgericht de Mannheim y los Landgerichten de Mannheim y Heidelberg. El Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg (Ministerio de Justicia y de Asuntos Federales y Europeos del Land Baden-Württemberg; en lo sucesivo, «el Ministerio de Justicia»), denegó la solicitud debido a que la demandante carecía de la capacitación que el artículo 4 de la Bundesrechtsanwaltsord-

* Lengua de procedimiento: alemán.

nung (Estatuto Federal de la Abogacía, 1959, BGBl. I, p. 565; en lo sucesivo, «BRAO») exige para el acceso a la profesión. Los requisitos de esta capacitación para el ejercicio de profesiones jurídicas («Befähigung zum Richteramt») se determinan en la Richtergesetz (Ley de Poder judicial). Básicamente, se considera que ha adquirido tal capacitación todo aquel que ha realizado los estudios de Derecho en una Universidad alemana, ha aprobado el primer examen de Estado y, tras realizar un período de prácticas («Vorbereitungsdienst»), ha superado un segundo examen de Estado. Al menos dos años del período de estudios universitarios deben haberse realizado dentro del territorio nacional de la República Federal de Alemania. Además, se indicaba en la denegación, el segundo párrafo del artículo 52 del Tratado CEE no confiere a la demandante el derecho a ejercer como Abogada en la República Federal de Alemania, en virtud de la aptitud profesional adquirida en Grecia.

La Sra. Vlassopoulou presentó una solicitud para que se decidiera judicialmente contra tal denegación, solicitud que fue desestimada por el Ehrengerichtshof (órgano competente en alzada contra acuerdos de Colegio de Abogados). A continuación, recurrió tal desestimación ante el Bundesgerichtshof, que, el 18 de septiembre de 1989, acordó suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«El hecho de que el nacional de un Estado miembro que ya está habilitado para el ejercicio de la Abogacía y ejerce la profesión en su Estado de origen, y que desde hace cinco años está autorizado para ejercer como "Rechtsbeistand" [Asesor Jurídico] en el Estado de acogida, trabajando asimismo en un bufete de Abogados establecido en este Estado, sólo pueda ser habilitado para el ejercicio de la Abogacía en dicho Estado de acogida cuando cumpla la normativa legal de éste a dicho efecto, ¿viola el principio de libertad de establecimiento contenido en el artículo 52 del Tratado CEE?»

2. *Procedimiento ante el Tribunal de Justicia*

La resolución de remisión se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 3 de noviembre de 1989.

Conforme al artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, presentaron observaciones escritas, el 7 de febrero de 1990, la Sra. Vlassopoulou y el Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg, representado por el Sr. Schmolz, en calidad de Agente; el 5 de febrero de 1990, el Gobierno de la República Federal de Alemania, representado por los Sres. Ernst Röder y Horste Teske, en calidad de Agentes; el 22 de febrero de 1990, el Gobierno de la República Italiana, representado por el Sr. Pier Georgio Ferri, avvocato dello Stato, en calidad de Agente, y, el 27 de febrero de 1990, la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Friedrich-Wilhelm Albrecht y Étienne Lasnet, Consejeros Jurídicos, en calidad de Agentes.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

II. Resumen de la observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia

La *Sra. Vlassopoulou* considera que el Tribunal de Justicia debería responder afirmativamente a la cuestión prejudicial. En su opinión, de la sentencia de 12 de julio de 1984,

Klopp (107/83, Rec. p. 2971), resulta que la norma de trato nacional, consagrada en el segundo párrafo del artículo 52 del Tratado CEE, no debe tener como resultado impedir que el nacional de otro Estado miembro ejercite efectivamente el derecho a la libertad de establecimiento. Esta limitación de la norma de trato nacional se confirmó, en el marco de la libre prestación de servicios, en la sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de febrero de 1988, Comisión/Alemania (427/85, Rec. p. 1123). El hecho de exigir que un Abogado de otro Estado miembro cumpla los mismos requisitos de habilitación para el ejercicio de la Abogacía que los Abogados alemanes constituye, pues, una restricción incompatible con la libertad de establecimiento. Tales requisitos deben estar justificados por consideraciones de interés general y no deben ser desproporcionados en relación con su objetivo. La negativa a conceder a la Sra. Vlassopoulou la habilitación para el ejercicio de la Abogacía no puede estar justificada por razones de protección de los consumidores, ya que, en su sentencia de 25 de febrero de 1988, el Tribunal de Justicia declaró que tal argumento no puede invocarse frente a un Abogado que realiza una prestación de servicios.

En opinión de la Sra. Vlassopoulou, del artículo 52 del Tratado CEE se desprende que los Estados miembros deben adoptar los procedimientos apropiados para facilitar, a Abogados de otros Estados miembros, la habilitación para el ejercicio de la profesión. A este respecto, cita el dictamen favorable emitido por la delegación alemana sobre una propuesta presentada en el seno de la Comisión Consultiva de los Colegios de Abogados de la Comunidad Europea, en el sentido de que al Abogado de un Estado miembro que haya trabajado durante cinco años con un Abogado alemán se le permita tanto ejercer funciones de asesoramiento jurídico sobre Derecho nacional, como la actuación ante los Tribunales. Además, otro Estado miembro, en concreto Francia, ya ha adoptado medidas (mediante el décret nº 85-1123, de 22 de octubre de 1985, y el arrêté de 24 de diciembre de 1985), que permiten a cualquier Abogado nacional de un Estado miembro ejercer en territorio francés con los mismos derechos que sus nacionales. La Sra. Vlassopoulou se ha ofrecido a someterse a un examen de aptitud del tipo al previsto en la normativa francesa.

La Sra. Vlassopoulou niega que el ejercicio efectivo de la libertad de establecimiento de los Abogados dependa de la adopción de las Directivas previstas en el artículo 57 del Tratado. De la sentencia dictada el 21 de junio de 1974, Reyners (2/74, Rec. p. 631), se desprende que la aplicabilidad directa del artículo 52 no depende de la adopción de Directivas relativas al reconocimiento de diplomas. Además, ni la Directiva 89/48/CEE, de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años (DO 1989, L 19, p. 16), ni la Ley alemana por la que se adapte el Derecho alemán a dicha Directiva son aplicables al caso del litigio principal. En opinión de la Sra. Vlassopoulou, esta Directiva sólo afecta al problema de la habilitación de un Abogado nacional de la Comunidad que comienza a ejercer en el Estado miembro de acogida y que, así pues, debe proporcionar la prueba de que está en posesión de suficientes conocimientos del ordenamiento jurídico de ese Estado. El caso de la Sra. Vlassopoulou es completamente distinto, puesto que sus conocimientos del Derecho alemán son ya considerables. En primer lugar, el Derecho griego ha tomado el Derecho alemán en importantes ámbitos, en particular, el Derecho civil y el Derecho penal. A continuación, la tesis defendida por la Sra. Vlassopoulou para obtener su doctorado en Derecho versa exclusivamente sobre el Derecho alemán. Sus conocimientos del Derecho alemán están asimismo acreditados por publicaciones en revistas de Derecho alemanas. Por último, la Sra. Vlassopoulou trata de manera autónoma asuntos relativos, básicamente, al Derecho civil y al Derecho de extranjería,

aunque ello sea bajo la responsabilidad de un Abogado alemán. Esta actividad le ha permitido profundizar sus conocimientos, muy especialmente respecto a las cuestiones prácticas y de deontología.

El *Ministerio de Justicia* considera que la cuestión planteada debe responderse en sentido negativo. Llama la atención sobre el hecho de que, de acuerdo con el artículo 206 de la BRAO, modificada por la Gesetz zur Änderung des Berufsrechts der Rechtsanwälte und der Patentanwälte (Ley por la que se modifica la normativa profesional de los Abogados y Abogados-Agentes de la Propiedad Industrial, 1989, BGBl. I, p. 2135), la Sra. Vlassopoulou tiene derecho a establecerse en la República Federal de Alemania, amparada en su título de origen griego. Además, puesto que se le ha autorizado para tratar, con carácter profesional, asuntos jurídicos, puede ejercer en la República Federal de Alemania como Asesor Jurídico en materias relacionadas con el Derecho griego y el Derecho comunitario.

Por el contrario, el derecho a ostentar el título de Abogado («Rechtsanwalt») y el ejercicio de la actividad correspondiente suponen que se cumplan los requisitos de capacitación establecidos por la Ley alemana, requisitos que la Sra. Vlassopoulou no reúne. En opinión del Ministerio, no existe ninguna disposición que permita considerar su diploma griego como equivalente a la formación alemana. Por lo demás, los períodos de formación en Grecia y en Alemania no son comparables desde el punto de vista de su contenido. El examen aprobado por la Sra. Vlassopoulou en el marco de su tesis de doctorado es un examen universitario que demuestra solamente su aptitud para abordar de manera científica una cuestión jurídica limitada. Este examen no permite el acceso a la profesión de «Rechtsanwalt».

En opinión del Ministerio de Justicia, la autorización para tratar, con carácter profesional, asuntos jurídicos, de que dispone la demandante desde hace cinco años, tampoco resulta determinante. Los conocimientos necesarios para obtener esta autorización no son comparables a las exigencias que debe satisfacer un «Rechtsanwalt» alemán.

El Ministerio de Justicia señala que, de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 52 del Tratado CEE, la libertad de establecimiento comprende el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio «en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales». El Ministerio deduce de ello que, no existiendo normas comunitarias específicas en la materia, cada Estado miembro es libre para regular el ejercicio de las actividades profesionales sobre su territorio. No cree que esta conclusión quede afectada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En la sentencia Klopp, el Tribunal de Justicia se limitó a condenar una norma nacional por la que se prohibía un establecimiento secundario. Consideró que eran compatibles con el segundo párrafo del artículo 52 otras normas nacionales relativas a las condiciones de acceso a la profesión de Abogado y a su ejercicio. La sentencia de 25 de febrero de 1988, Comisión/Alemania, sólo afecta a la libre prestación de servicios y no a la libertad de establecimiento. La sentencia de 28 de abril de 1977, Thieffry (71/76, Rec. p. 765), se refiere a un caso particular en que el diploma obtenido por el interesado en su país de origen ya había sido reconocido por las autoridades competentes del país de acogida. No es éste el caso en el presente asunto.

El Ministerio señala, por último, que el primer párrafo del artículo 57 del Tratado CEE encomienda al Consejo la adopción de Directivas para el reconocimiento mutuo de diplomas, por una parte, y, por otra, para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Esta-

dos miembros relativas al acceso y ejercicio de las actividades no asalariadas. Tales Directivas serían superfluas si el artículo 52 produjera el efecto jurídico alegado por la Sra. Vlassopoulou. En opinión del Ministerio, la Directiva 89/48 del Consejo parte del principio de que los diferentes diplomas nacionales necesarios para acceder a una profesión son, en principio, equivalentes. No obstante, la Directiva admite que los Estados miembros pueden, en determinadas condiciones, subordinar el reconocimiento de un diploma a requisitos suplementarios, en concreto, la realización de un período de prácticas de adaptación o la superación de una prueba de aptitud. De acuerdo con su artículo 12, los Estados miembros tienen de plazo hasta el 4 de enero de 1991 para adaptar su Derecho nacional a la Directiva 89/48. El Ministerio señala que el proyecto de ley en la materia presentado por el Gobierno alemán a las Cámaras ofrecerá, una vez entre en vigor, a la Sra. Vlassopoulou la posibilidad de obtener su habilitación como Abogada («Rechtsanwältin») en la República Federal de Alemania.

Los *Gobiernos alemán e italiano* también consideran que el Tribunal de Justicia debería responder a la cuestión planteada en sentido negativo.

Alegan que, de la sentencia de 19 de enero de 1988, Gullung (292/86, Rec. p. 131), se desprende que cuando el nacional de un Estado miembro quiere establecerse como Abogado en el país de acogida, bajo la denominación prevista para esta profesión en dicho país, el Estado miembro de que se trate puede subordinar su habilitación como Abogado a requisitos no discriminatorios establecidos por el Derecho nacional. La legislación alemana, que se aplica tanto a los nacionales alemanes como a los nacionales de otros Estados miembros, es conforme con esta sentencia.

El Gobierno alemán observa, además, que la Sra. Vlassopoulou no cumple los requisitos de acceso a la profesión de Abogado («Rechtsanwalt»). La autorización para ejercer como Asesor Jurídico («Rechtsbeistand») sólo presupone conocimientos del Derecho griego y del Derecho comunitario. El Asesor Jurídico en la República Federal de Alemania tiene un estatuto jurídico profesional distinto del de Abogado y su ámbito de actividad es considerablemente menor. Por último, el Gobierno alemán considera que la Directiva 89/48 toma como punto de partida la situación jurídica expuesta en la sentencia Gullung. Subraya que la letra b) del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva prevé normas especiales para el reconocimiento de diplomas que dan acceso a las profesiones jurídicas, ofreciendo al país de acogida la posibilidad de exigir al solicitante bien un período de prácticas o bien una prueba de aptitud.

La *Comisión* observa, en primer lugar, que la cuestión planteada por el Bundesgerichtshof se refiere exclusivamente al derecho de establecimiento, que, a diferencia de la libre prestación de servicios, descansa sobre el principio según el cual aquel que hace uso de tal derecho está sometido en el país de acogida básicamente a todas las obligaciones que pesan sobre los nacionales de éste.

Asimismo, la Comisión parte del principio de que, en tanto no existan normas comunitarias específicas en la materia, cada Estado miembro es libre para regular el ejercicio de la profesión de Abogado en su territorio, siempre y cuando la normativa de que se trate no pueda producir efectos discriminatorios. La Comisión deduce de ello que un Estado miembro puede subordinar el acceso a la profesión de Abogado a determinados requisitos de aptitud, incluso en el caso de que el solicitante ya haya ejercido la profesión de Abogado en otro Estado miembro o

haya sido autorizado para ejercer como «Asistente Jurídico» en el Estado miembro de que se trate.

No obstante, la Comisión tiene determinadas dudas sobre si es conforme con el Derecho comunitario someter, sin ninguna restricción, a un Abogado habilitado en otro Estado miembro a los requisitos de acceso a la profesión que se exigen a los candidatos que hayan terminado su formación en el Estado miembro de acogida. La Comisión se pregunta si no incumbe, propiamente, a los Estados miembros, conforme al artículo 5 del Tratado CEE, facilitar la libertad de establecimiento. En este sentido, la Comisión observa, en primer lugar, que la Directiva 77/249/CEE, de 22 de marzo de 1977, dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los Abogados (DO L 78, p. 17; EE 06/01, p. 224), prescribe el reconocimiento mutuo de la condición de Abogado, lo que indica que las aptitudes de esta profesión pueden considerarse comparables en todos los Estados miembros. En segundo lugar, el quinto considerando de la Directiva 89/48 dispone que, debido a la inexistencia de medidas comunitarias de coordinación, «todo Estado miembro de acogida en el que se regula una profesión estará obligado a tener en cuenta las cualificaciones adquiridas en otro Estado miembro y a considerar si aquéllas corresponden a las que él mismo exige».

La Comisión cita, asimismo, dos sentencias en las que el Tribunal de Justicia se pronunció en favor del reconocimiento de diplomas en tanto no exista una Directiva de las previstas en el artículo 57. En su sentencia dictada en el asunto Thieffry, el Tribunal de Justicia precisó que, cuando la libertad de establecimiento pueda asegurarse en un Estado miembro en virtud de su legislación nacional o de una práctica nacional, incumbe a las autoridades competentes asegurar que tales normativas o prácticas se apliquen conforme al objetivo definido por las disposiciones del Tratado relativas a la libertad de establecimiento.

La Comisión recuerda que, en la sentencia dictada el 15 de octubre de 1987 en el asunto Heylens (222/86, Rec. p. 4097), el Tribunal de Justicia tuvo que determinar si un acto por el que se denegaba el reconocimiento de la equivalencia de un diploma expedido en otro Estado miembro debía estar motivado y si podía impugnarse judicialmente. El Tribunal de Justicia precisó que la valoración de la equivalencia en el marco de un procedimiento de reconocimiento establecido de acuerdo con el Derecho nacional «debe hacerse exclusivamente a partir del grado de conocimientos y cualificaciones que (el diploma extranjero), teniendo en cuenta la naturaleza y duración de los estudios y formaciones prácticas cuyo cumplimiento acredita, permite presumir en favor de su titular».

En opinión de la Comisión, de la sentencia Heylens se deduce que los Estados miembros deben tomar en consideración asimismo las aptitudes adquiridas por el solicitante en otro Estado miembro, aun cuando, para una profesión determinada, su propio Derecho nacional no prevea un procedimiento particular para el reconocimiento de diplomas. Por consiguiente, los Estados miembros deberían prever un procedimiento adecuado que les permita comparar las aptitudes del solicitante con las que correspondan a las exigencias nacionales. La Comisión considera que el resultado de tal examen permitirá determinar si tales aptitudes son equivalentes y, por tanto, si pueden ser reconocidas. En caso de que no se dé una equivalencia absoluta, será preciso, no obstante, verificar en qué medida la aplicación de la normativa nacional puede suavizarse, debiendo evitarse un nuevo examen de las aptitudes existentes y acreditadas.

La Comisión considera que este planteamiento puede ser adaptado a la profesión de Abogado. A este respecto, se refiere al artículo 112 de la «Richtergesetz», que, en relación con el apartado 2 del artículo 92 de la «Gesetz über die Angelegenheit der Vertriebenen und Flüchtlinge» (Ley relativa a las personas desplazadas y a los refugiados, 1971, BGBl. I, pp. 1565 y 1807), prevé la posibilidad de reconocer la equivalencia de los diplomas obtenidos por determinadas personas desplazadas y determinados refugiados. Asimismo señala que la normativa francesa prevé un procedimiento particular y simplificado de acceso a la profesión de Abogado para los nacionales de otros Estados miembros.

Para la Comisión, esta interpretación de los artículos 5 y 52 del Tratado CEE no hace superflua la adopción de Directivas basadas en el artículo 57. Esta conclusión resulta del examen de la Directiva 89/48, que regulará situaciones análogas a la que dio origen a la cuestión prejudicial, a partir del momento en que se adapte a ella el Derecho nacional. Esta Directiva parte del principio de que los diplomas de enseñanza superior que dan acceso a las profesiones reguladas son ampliamente comparables. Su artículo 3 prevé, pues, el reconocimiento de tales diplomas. En opinión de la Comisión, no obstante, la Directiva no pierde de vista el hecho de que pueden existir importantes diferencias, tanto respecto a la duración de la formación, como en su contenido. Por ello, el artículo 4 permite al Estado miembro de acogida exigir al solicitante que compense lo anterior, bien en forma de experiencia profesional, en el caso de diferencia sustancial en la duración, o bien en forma de un período de prácticas de adaptación o de una prueba de aptitud, en el caso de que exista una diferencia sustancial de contenido. La Comisión considera que la Directiva representa, de este modo, un progreso en la realización efectiva de la libertad de establecimiento en relación con el estado actual del Derecho, ya que contribuye a la seguridad de las relaciones jurídicas y regula de manera precisa las posibilidades de que dispone el Estado miembro de acogida cuando las aptitudes del solicitante no corresponden a las exigencias nacionales.

La Comisión propone que se responda a la cuestión prejudicial en los siguientes términos:

«1) El artículo 52 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que, en tanto no existan normas comunitarias en la materia, un Estado miembro, cuya legislación prevé como requisito para la habilitación como Abogado estar en posesión de la capacitación para el ejercicio de profesiones jurídicas, puede exigir el cumplimiento de tal requisito frente a Abogados de otros Estados miembros que pretendan hacer uso del derecho de establecimiento garantizado en el Tratado, con el fin de establecerse en el territorio del primer Estado miembro como Abogados.

2) No obstante, conforme al artículo 5 del Tratado, los Estados miembros están obligados, al aplicar sus normativas en materia de habilitación, a tomar en consideración las aptitudes adquiridas por el solicitante en otro Estado miembro, siempre que éstas correspondan a las aptitudes exigidas en la normativa nacional.»

Gordon Slynn
Juez Ponente