CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. HENRI MAYRAS presentadas el 29 de marzo de 1977 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Como ya observé con motivo del asunto en el que recayó la sentencia de 21 de junio de 1974, Reyners (2/74, Rec. p. 631), hace ya cerca de tres años, la integración económica y social, objetivo primordial del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, implica el desarrollo de las relaciones jurídicas entre Estados miembros y, por ende, la realización del libre establecimiento en cada uno de dichos Estados de los agentes auxiliares de la justicia, como los Abogados, independientemente de su nacionalidad. En otros términos, es preciso eliminar efectivamente cualquier obstáculo basado en el criterio de la nacionalidad para el acceso a esta profesión liberal e independiente y para su ejercicio.

En aquella ocasión, dejé constancia de mi asombro al comprobar que, más de cuatro años después de finalizado el período transitorio, no se hubiera establecido efectivamente la igualdad de trato que postula el derecho de establecimiento, algo que, en mi opinión, era contrario a las disposiciones claras, precisas e incondicionales –y, por ende, directamente aplicables– del artículo 52 del Tratado de Roma.

Si bien es cierto que el Consejo adoptó, el 22 de marzo pasado, una Directiva relativa a la actividad de los Abogados, esta norma tan sólo se refiere a la libre prestación de servicios, y no al derecho de establecimiento.

La inactividad de las Instituciones comunitarias y, en particular, del Consejo, al no adoptar las Directivas previstas en los artículos 54 y 57 del Tratado no me parecía suficiente para paralizar la aplicación efectiva del artículo 52.

El Tribunal de Justicia se adhirió a mi tesis sobre este punto esencial. Al efecto, se basó en el artículo 7 del Tratado, que forma parte de los «principios» de la Comunidad y en el que se dispone que, en el ámbito de aplicación del mismo, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en él, «se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad». De este principio, el Tribunal dedujo que el artículo 52 asegura su

* Lengua original: francés.

aplicación en el ámbito específico del derecho de establecimiento.

Esta conclusión llevó al Tribunal a decidir lo siguiente:

1) que, al fijar al término del período transitorio la realización de la libertad de establecimiento, el artículo 52 impone a todos los Estados miembros una obligación de resultado precisa;

2) que el cumplimiento de esta obligación no está supeditado a la puesta en práctica de un programa de medidas progresivas bajo la forma de las Directivas previstas tanto en el artículo 54 como en el artículo 57 del Tratado, ya que estos instrumentos jurídicos sólo tienen por objeto facilitar el acceso a las profesiones referidas y su ejercicio en cada uno de los Estados miembros;

que, en consecuencia, una vez finalizado el período transitorio, el artículo 52 es una disposición directamente aplicable que crea derechos en favor de los particulares, y ello independientemente de que, en su caso, no se hubieran adoptado, en el ámbito de que se trate, las Directivas a las que acabo de aludir.

Por mi parte, en mis conclusiones precisé que las Directivas previstas en el artículo 57, relativas al reconocimiento mutuo de los títulos y a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros referentes al acceso y ejercicio de las actividades no asalariadas, constituyen un complemento ciertamente útil para la realización efectiva de la igualdad de trato, pero no son una condición previa y necesaria para ello, salvo en el caso particular, previsto en el apartado 3 del artículo 57, de las profesiones médicas, paramédicas y farmacéuticas.

No obstante, para poder llegar a unas conclusiones tan inequívocas tuve en cuenta las circunstancias de hecho que concurrían en el asunto Reyners, antes citado, ya que la cuestión prejudicial remitida por el Conseil d'Etat belga al Tribunal de Justicia planteaba, en estado puro, el problema de la igualdad de trato en el ejercicio de la Abogacía en el ámbito, claramente delimitado, del requisito de nacionalidad de la persona interesada.

Como es sabido, el Sr. Reyners, ciudadano neerlandés educado en Bélgica, poseía el título de Doctor en Derecho belga y, en aquel caso, no se planteaba el problema de la convalidación de un título extranjero por el título nacional exigido para su inscripción en el Colegio de Abogados de Bruselas.

Por el contrario, el presente asunto, Thieffry, se centra fundamentalmente en los efectos de la convalidación, concedida por las autoridades universitarias francesas, del título de Doctor en Derecho de la Universidad de Lovaina por el título nacional francés de Licenciado en Derecho.

No dudo en mostrar ya desde ahora mis cartas y desvelar mi opinión desde el inicio de mis conclusiones, advirtiendo que ya está firmemente formada en el sentido de que, en las circunstancias propias del asunto que hoy nos ocupa, la exigencia de la posesión del título *francés* de Licenciado en Derecho, opuesta al interesado por la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de París, constituye, a mi entender, a la luz del principio de la libertad de establecimiento, una restricción encubierta o, cuando menos, un obstáculo jurídico incompatible con el ejercicio del derecho de establecimiento de los nacionales comunitarios en la Abogacía en Francia. Quisiera ser capaz de convencer al Tribunal a este respecto.

Ahora bien, antes de entrar en el examen del caso concreto de que conoce el Tribunal, me parece necesario precisar las circunstancias de hecho en las que se inscribe la cuestión prejudicial que le ha sometido la cour d'appel de Paris, aunque sin repetir los elementos que ya fueron expuestos por una y otra parte tanto en la fase escrita del procedimiento como en la vista.

Jean Thieffry, de 46 años de edad, es de nacionalidad belga; en 1955, obtuvo el título de Doctor en Derecho por la Universidad de Lovaina y, seguidamente, ejerció la Abogacía en Bruselas durante más de diez años; durante este período, tuvo ocasión de participar, en colaboración con el Decano del Colegio de Abogados, Sr. Van Reephingen, en la reforma del Code judiciaire belga.

Igualmente, se inició en el Derecho inglés al colaborar con un Barrister londinense.

Por último, se estableció en París, donde, desde hace varios años, colabora en el despacho de M[e] William Garcin.

Por otro lado, ejerce una actividad de docencia jurídica en el ámbito del Derecho comparado, el Derecho internacional y el Derecho de contratos y mercantil francés.

Asimismo, es autor de varias publicaciones editadas, en particular, por les jurisclasseurs periodiques, relativas a la regulación de los precios en Francia, los contratos internacionales y la responsabilidad contractual en Derecho comparado francés, inglés y alemán.

En otras palabras, el demandante en el procedimiento principal ejerce efectivamente la Abogacía desde hace más de veinte años y, ha mostrado unas cualidades tan notables como para que M[e] William Garcin le ofreciera recientemente un contrato de sociedad, con la condición suspensiva de su inscripción en el Colegio de Abogados de París.

Con objeto precisamente de obtener esa inscripción, en 1974 el Sr. Thieffry solicitó a la Universidad de Paris I la convalidación de su título belga por la licenciatura en Derecho francesa. Obtuvo la convalidación, cuyo procedimiento de concesión y efectos examinaré más adelante. Posteriormente,

siguió los cursos de preparación para el certificado de aptitud para el ejercicio de la Abogacía, superando con éxito las pruebas correspondientes en 1975.

Desde ese momento, nada se oponía, según pensaba, a que la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de París resolviera favorablemente su solicitud de inscripción en el Colegio en calidad de Abogado en prácticas.

Lamentablemente, la Junta denegó dicha solicitud mediante decisión de 9 de marzo de 1976, por motivos que merecen ser destacados.

En efecto, basándose en el informe elaborado por M^{e} Simon Gueulette –quien representó a la Junta de Gobierno del Colegio en la vista ante este Tribunal de Justicia–, el Consejo admitió el efecto directo del artículo 52 del Tratado, pero, fundándose en la Ley de 31 de diciembre de 1971 relativa a la reforma de las profesiones forenses, dicho organismo profesional estimó que la obligación de presentar el título francés de Licenciado en Derecho o el de doctorado, impuesta por el artículo 11 de dicha norma legal, no había sido «derogada» por el Tratado; que, en consecuencia, al no poseer la licenciatura en Derecho, la solicitud de inscripción presentada por el Sr. Thieffry debía ser denegada.

Me limitaré, por el momento, a observar que este motivo de denegación es, respecto de un punto esencial, jurídicamente erróneo. Es inexacto afirmar que el artículo 52 del Tratado de Roma –o las Directivas previstas en los artículos 54 y 57– pudieran derogar el párrafo segundo del artículo 11 de la referida Ley.

El Tratado, al igual que el Derecho comunitario derivado, puede tener por efecto impedir que dicha disposición legal nacional pueda oponerse a los nacionales comunitarios que pretendan ejercer en Francia la Abogacía. Pero no pueden derogarla, ya que, en cualquier caso, la obligación de poseer un título francés sigue siendo aplicable a los nacionales de Estados terceros a la Comunidad, salvo que exista un convenio bilateral que establezca la convalidación de los títulos jurídicos o, más bien, el reconocimiento de pleno Derecho de la validez de determinados títulos extranjeros en Francia.

Sea como fuere, el demandante recurrió a la cour d'appel de Paris, que conoce de los litigios relativos a las decisiones de la Junta de Gobierno del Colegio, en particular, en materia de denegación de inscripción en el Colegio, y el 13 de julio de 1976 las tres primeras salas de este órgano jurisdiccional constituidas en Sala de la Junta, como órgano competente, decidieron suspender el procedimiento y someter al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«En defecto de las Directivas previstas en los párrafos primero y segundo del artículo 57 del Tratado de Roma, el hecho de exigir a un nacional de un Estado miembro que pretende ejercer la Abogacía en otro Estado miembro el título nacional previsto por la

Ley del país de establecimiento, cuando el título que obtuvo en su país de origen ha sido objeto de convalidación por parte de las autoridades universitarias del país de establecimiento y le ha permitido realizar, en ese país, las pruebas del examen de aptitud para el ejercicio de la Abogacía –examen que superó–, ¿constituye un obstáculo que excede de lo necesario para alcanzar el objetivo de las disposiciones comunitarias de que se trata?»

Tal como está redactada, la cuestión está clara. Evita con sumo cuidado el error de motivación que he creído deber destacar en la decisión de la Junta de Gobierno del Colegio y sitúa el debate en el terreno jurídico correcto. Añadiré que no tengo ninguna duda sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial ni sobre la competencia de este Tribunal para resolverla.

Por tanto, el Tribunal está en condiciones de dar una respuesta útil a la cuestión así delimitada y, por mi parte, voy a exponer las razones por las que considero que, aun en defecto de cualquier Directiva comunitaria sobre el reconocimiento mutuo de títulos jurídicos para el ejercicio de la Abogacía, la exigencia de un título jurídico nacional del país de establecimiento es efectivamente, habida cuenta de las circunstancias específicas de Francia en el ámbito de la formación de los Abogados y de su acceso al ejercicio de la profesión, un «obstáculo que excede de lo necesario para alcanzar el objetivo de las disposiciones comunitarias de que se trata».

Pero, con carácter previo, conviene exponer en qué consiste el régimen francés de inscripción en los Colegios de Abogados nacionales. Como se ha dicho, es la Ley de 31 de diciembre de 1971 la que rige actualmente esta materia, que por lo demás recoge en su mayor parte la legislación anterior.

Al margen del control, por parte de las Juntas de Gobierno de los Colegios, de la «moralidad» del futuro Abogado, el artículo 11 de la Ley impone tres requisitos:

1) ser francés, sin perjuicio de los convenios internacionales; de acuerdo con la jurisprudencia sentada en el asunto Reyners, antes citado, este primer requisito ya no puede oponerse a un nacional de otro Estado miembro de la Comunidad; no insistiré sobre el particular;

2) ser titular de una licenciatura o de un doctorado en Derecho. Aunque no se precise, se trata, sin lugar a dudas, de la posesión de un título expedido por las autoridades universitarias francesas;

3) ser titular, sin perjuicio de determinadas excepciones reglamentarias, que no son pertinentes en el presente caso, del certificado de aptitud para el ejercicio de la Abogacía.

Este examen profesional, establecido en 1941 y concebido específicamente para la formación de los candidatos a ejercer la

Abogacía, está regulado actualmente mediante el Decreto nº 72-715, de 31 de julio de 1972. Lo preparan y realizan los institutos o centros de estudios jurídicos creados en el seno de las universidades.

Ni la posesión de la licenciatura en Derecho ni, menos aún, la de un doctorado se exigen para seguir los cursos de preparación para el certificado de aptitud para el ejercicio de la Abogacía, ya que los estudiantes de cuarto año de licenciatura pueden matricularse en dichos cursos y presentarse al examen.

No obstante, ni que decir tiene que, aun en el caso de que dichos estudiantes reciban el certificado de aptitud, tendrán que justificar posteriormente la obtención de la licenciatura en Derecho para poder solicitar su inscripción en el Colegio.

¿Qué se enseña en los institutos o centros de estudios jurídicos para obtener el certificado de aptitud?

Se trata de una formación de naturaleza fundamentalmente práctica y profesional, consistente no sólo en clases, sino sobre todo en trabajos y ejercicios prácticos referidos a:

– la función del Abogado, la organización de la profesión y su deontología;

– las diversas tareas que desempeña el Abogado: asesoramiento, redacción de documentos, presentación de informes orales y representación en juicio, así como a los procedimientos seguidos ante los diferentes órganos jurisdiccionales y a las vías de ejecución.

Esta preparación corre a cargo tanto de profesores de Derecho como de magistrados y miembros de la Abogacía.

Así pues, aunque el certificado de aptitud sea un título universitario en la medida en que su preparación corre a cargo de organismos que dependen de las facultades o, como se dice ahora, de las unidades de docencia e investigación jurídicas, debe tenerse presente que los profesionales de la Abogacía participan directamente en esta preparación, ya en los cursos, ya, en mayor medida aún, en los ejercicios prácticos, que a menudo se desarrollan en despachos de Abogados.

Por lo que respecta al examen, comprende, por una parte, pruebas escritas de admisión y, por otra, pruebas orales para aprobar.

Las primeras se refieren a la cultura general de los candidatos y a sus conocimientos técnico-jurídicos en materia de procedimiento civil, mercantil, penal o administrativo.

Las segundas incluyen preguntas sobre las siguientes materias:

– organización judicial y el procedimiento civil;

– Derecho penal especial;

– vías de ejecución;

– Derecho fiscal y contabilidad;

– por último, sobre la función del Abogado, la práctica de la profesión y la deontología.

Por otro lado, una exposición de quince minutos de duración, que puede revestir la forma de una consulta o de un informe oral sobre un caso práctico elegido al azar, así como un debate con el tribunal del examen, asimismo con una duración de quince minutos, permiten apreciar las cualidades del candidato en relación con los deberes y las exigencias de la función de Abogado.

El tribunal del examen es tripartito; presidido por un profesor de Derecho, comprende a un número igual de profesores, Jueces y Abogados.

Estos son el programa y las características del proceso de preparación y del examen del certificado de aptitud para el ejercicio de la Abogacía, que constituye el elemento propiamente técnico y profesional de la formación de los candidatos a la profesión. Esto es importante tanto desde un punto de vista general como, muy particularmente, si se consideran los antecedentes de hecho del presente asunto. Al obtener el certificado de aptitud, el Sr. Thieffry demostró que poseía, además de unos conocimientos jurídicos generales equivalentes a los que permiten obtener el título de Licenciado en Derecho en Francia, los conocimientos específicos requeridos para la inscripción en un Colegio de Abogados francés.

Veamos, ahora, las condiciones en que el demandante en el procedimiento principal obtuvo la convalidación de su título de Doctor en Derecho por la Universidad de Lovaina por la licenciatura francesa, y cuáles pueden ser los efectos de dicha convalidación, no sólo en Derecho francés y en el Derecho interno de los Estados miembros, sino también en el ámbito del Derecho comunitario y a efectos de la aplicación del artículo 52 del Tratado de Roma.

Para empezar, es indiscutible que la convalidación es de la competencia exclusiva de las autoridades universitarias, y que las Juntas de Gobierno de los Colegios no tienen ninguna facultad de supervisión al respecto.

Cuando examina una solicitud de convalidación de un título extranjero, la Universidad –en el presente caso, la de Paris I– no se limita a comprobar si el título aportado figura en una lista de equivalencias elaborada *a priori*. Examina minuciosamente las materias estudiadas, año por año, las compara con el programa de la licenciatura francesa y controla asimismo las calificaciones obtenidas en cada una de esas materias por el interesado a efectos de lo que se denomina un «transcrit d'études» (certificación académica). Así pues, procede al análisis exhaustivo y objetivo de la convalidación, teniendo en cuenta el nivel de conoci-

mientos adquiridos por el interesado y los resultados obtenidos en los exámenes.

No cabe decir otra cosa sino que la decisión de convalidación implica la certeza de que debe considerarse que el solicitante ofrece, por lo que respecta al nivel de sus conocimientos jurídicos generales, las mismas garantías que se exigen al titular de una licenciatura en Derecho francesa.

Ahora bien, si es así se plantea la cuestión, ciertamente fundamental en el caso de autos, de cuáles son los efectos que conlleva la decisión de convalidación.

Del Decreto de 15 de febrero de 1921, texto ya muy antiguo que se remonta a una época en la que nadie podía prever la creación de una Comunidad Europea y la aplicación en esa Comunidad de la libertad de establecimiento, se desprende lo siguiente:

«Artículo 1. Podrá concederse, a efectos del doctorado, la convalidación del grado de Licenciado en Derecho (así como, por otra parte, de Licenciado en Ciencias o en Letras) bien mediante una medida individual (esto es lo que sucedió en el presente caso) bien en virtud de decisiones generales.

Artículo 2, párrafo segundo. Las solicitudes individuales de dispensa serán informadas por los Decanos y sometidas al examen de la Facultad en la cual el solicitante pretenda cursar el doctorado.

Por último, según el tenor del *artículo 6.* La convalidación de la licenciatura en Derecho no podrá conferir ningún derecho al título de Licenciado; tan sólo será válida para la matriculación en los cursos de doctorado en las Facultades de Derecho.»

Así pues, hay que reconocer que, sobre la base de este texto, el concepto de convalidación sólo tiene, en Derecho interno, un efecto puramente académico. Tiene como único objeto permitir al titular del título extranjero, convalidado por la licenciatura, proseguir sus estudios jurídicos en Francia hasta el doctorado.

En la vista, el representante de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de París expuso claramente el sistema del régimen francés de convalidación de títulos jurídicos extranjeros.

Según sus explicaciones, deben distinguirse tres situaciones:

– En primer lugar, existe un sistema que lleva a reconocer la *validez de pleno Derecho,* en virtud de convenios bilaterales, de los títulos expedidos por determinados Estados francófonos de Africa, antiguos territorios franceses de Ultramar. La lista de estos títulos se aprueba mediante Ordenes Ministeriales. La validez de pleno Derecho significa que la convalidación así concedida produce efectos civiles, es decir, que estos títulos constituyen en sí mismos títulos legales para el acceso a la Abogacía.

– En segundo lugar, existe la convalidación académica de pleno Derecho, regulada mediante una Orden de 16 de octubre de 1924, que sigue vigente y que convalida los títulos expedidos en 35 países extranjeros, pero solamente con el fin de acceder al doctorado en Derecho; se trata, por tanto, de una convalidación de índole universitaria.

– Por último, la convalidación por decisión individual de la Universidad, tras haber verificado los conocimientos adquiridos por el candidato extranjero, tampoco tiene más que un efecto puramente académico; confiere al solicitante la posibilidad legal de acceder al siguiente nivel de los estudios superiores de Derecho, esto es, de preparar el doctorado francés, y sólo si obtiene el grado de Doctor adquiere un título legal válido para su inscripción en el Colegio de Abogados, sin perjuicio, por otra parte, de la obtención del certificado de aptitud para el ejercicio de la Abogacía y, bien entendido, del control de su moralidad por parte de la Junta de Gobierno del Colegio.

Si el Sr. Thieffry hubiera seguido esta vía, esto es, si se hubiera matriculado en los cursos de doctorado y hubiera obtenido, al finalizar el mismo, el título de Doctor en Derecho, además de superar con éxito, como lo hizo, las pruebas del certificado de aptitud para el ejercicio de la Abogacía, la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de París no hubiera formulado, según su ponente, objeción alguna a su inscripción en el Colegio.

Esta argumentación no deja de ser pertinente. Se sustenta, por lo demás, en un gran número de legislaciones extranjeras, de las que se desprende que el reconocimiento de los títulos extranjeros sólo tiene, en principio, un efecto académico o universitario, en el sentido de que sólo da derecho a seguir los estudios superiores de Derecho, pero no a acceder directamente a las profesiones para las cuales la posesión de un título *nacional* es un requisito legal.

Sin embargo, no es menos cierto que también existen determinadas legislaciones internas en las que el reconocimiento de títulos extranjeros produce un efecto civil, con la particularidad bastante frecuente de que los títulos extranjeros convalidados sólo sirven para acceder a las profesiones reguladas si han sido obtenidos por nacionales. Por tanto, el elemento determinante no es tanto la cualificación profesional de los titulares como su condición de nacionales del país de establecimiento.

Tal como precisó la Comisión en su respuesta a una de las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia, los titulares de determinados títulos franceses pueden desempeñar las funciones de asistente en las Facultades de Letras alemanas, mientras que, recíprocamente, el Gobierno francés admite para determinados empleos en la enseñanza pública a los titulares del «Staatsexamen» alemán.

Por otra parte, determinados acuerdos suscritos en el marco de la Conferencia Franco-Alemana de Rectores de Universidad han

admitido el reconocimiento de la validez de pleno Derecho entre, por ejemplo, el doctorado de Estado francés y la correspondiente «habilitation» alemana, así como entre los títulos de Doctor Ingeniero francés y el título homólogo alemán; no obstante, dichos acuerdos aún no han recibido la aprobación de las autoridades gubernamentales de cada uno de los dos Estados.

En Bélgica, la Ley de 19 de marzo de 1971, desarrollada mediante un Decreto Real de 20 de julio del mismo año, establece una clara distinción entre efectos civiles y académicos, pero trata, al mismo tiempo, del acceso de los extranjeros a determinadas profesiones reguladas cuando este acceso está subordinado a la presentación de títulos nacionales.

En este caso, si la autoridad competente concede la convalidación de los grados legales se extiende a los extranjeros el derecho a ejercer una profesión cuyo acceso está vinculado a la posesión de un título, ya en virtud de convenios bilaterales, ya por motivos científicos o humanitarios.

Pero esta legislación no se aplica al acceso a determinadas profesiones, como la de Abogado.

En Italia, la legislación unificada en materia de enseñanza superior precisa que los títulos universitarios adquiridos en el extranjero no tienen validez legal en el país, salvo excepción establecida mediante una Ley especial. El acceso a las profesiones reguladas sigue supeditado a la titularidad de un título nacional.

En los Países Bajos, el régimen de la enseñanza universitaria (Ley de 22 de diciembre de 1960) reconoce el derecho al título de Doctor o de Ingeniero obtenido en el extranjero, siempre que dichos títulos figuren en una lista aprobada por el Ministro de Educación. El ejercicio de las profesiones a las que da acceso la posesión de estos títulos es libre.

Entre Bélgica y los Países Bajos existe ya el reconocimiento mutuo de determinados títulos, con efecto civil, en materia de enseñanza primaria y secundaria. Finalmente, la Ley sobre la enseñanza superior de los Países Bajos autoriza, para la obtención de un título neerlandés, la dispensa parcial o total de los exámenes si el interesado posee un título extranjero convalidado por el Ministro de Educación Nacional. Esta disposición se aplica, en particular, al grado de Doctor en Derecho belga.

Por lo que respecta al Reino Unido, el problema reviste unas características muy particulares, ya que la distinción entre efecto civil y efecto académico de la convalidación carece, en cierto modo, de sentido, al menos por lo que respecta al acceso a la Abogacía. En efecto, la formación y los requisitos de acceso dependen por completo de los propios colegios profesionales, de modo que, en principio, no se reconocen los títulos universitarios de los Estados miem-

bros continentales. Ello es consecuencia de la diferencia fundamental que existe entre la enseñanza del «commom law» y la del Derecho privado continental.

Desde luego, todas estas precisiones demuestran la existencia de la distinción entre efecto civil y efecto académico de las convalidaciones de títulos presente en la mayoría de los Estados miembros.

Así pues, si bien es indiscutible que el Decreto francés de 15 de febrero de 1921, en virtud del cual la convalidación del título extranjero de que se trata, concedida por la Universidad de Paris I, no tiene otro efecto que el de permitir la matriculación en los cursos de doctorado, de modo que tiene un efecto puramente académico, esta restricción, válida entonces respecto de cualquier candidato extranjero, e incluso tal vez de los candidatos nacionales, ha dejado de ser compatible, en el estado actual del Derecho comunitario vigente, con las disposiciones de los artículos 52 y 57 del Tratado.

En efecto, en el apartado 1 del artículo 57 se establece el reconocimiento mutuo, por medio de Directivas del Consejo, de los títulos no para *establecer* la libertad de acceso a una profesión –que se desprende única y exclusivamente del artículo 52–, sino sólo para *facilitar* dicho acceso y *favorecer* así el ejercicio del derecho de establecimiento en las profesiones no asalariadas.

La inexistencia, en el estado actual del Derecho comunitario, de cualquier Directiva relativa a la libertad de establecimiento de los Abogados dentro de la Comunidad no puede tener como consecuencia enervar la realización del derecho de establecimiento y privar, sólo por ello, a las disposiciones del artículo 52 de toda eficacia, al menos en el caso de que la autoridad competente del país de establecimiento tenga la facultad de convalidar, aunque sólo sea a efectos estrictamente universitarios, un título extranjero por un título nacional.

Dicho de otro modo, el legítimo deseo de un Estado miembro como Francia de reservar el acceso a la Abogacía únicamente a los candidatos provistos del título de Licenciado en Derecho, podía justificarse, con anterioridad a la entrada en vigor del artículo 52 como disposición que tiene efecto directo, no como un requisito referido a la nacionalidad de dichos candidatos, sino por la voluntad de reservar la inscripción en el Colegio de Abogados a las personas que posean unos conocimientos jurídicos equivalentes a los examinados por las universidades nacionales, certificados por la posesión del título francés de Licenciado en Derecho.

La legislación de todos los Estados miembros contiene disposiciones restrictivas del ejercicio de determinadas actividades profesionales por parte de extranjeros.

El objetivo de estas disposiciones puede ser la protección del orden público, pero, en muchos casos, radica en la protección de tales actividades. Junto a dichas disposicio-

nes, en todos los Estado miembros existen numerosas disposiciones legales o reglamentarias –o incluso simples prácticas administrativas– que regulan el acceso a determinadas profesiones, principalmente liberales, y su ejercicio.

La mayoría de las veces, dichas disposiciones se aplican indistintamente a los nacionales y a los extranjeros. Pretenden imponer determinadas exigencias relativas a las aptitudes profesionales de la persona que solicita su admisión.

Se trata, por tanto, de disposiciones legales en teoría no discriminatorias, pero cuya aplicación puede dar lugar a una discriminación de hecho, ya que, en la generalidad de los casos, resulta más fácil a un nacional que a un extranjero cumplir las exigencias impuestas, como por ejemplo la obtención de un título nacional.

Así pues, deben distinguirse cuidadosamente, en las disposiciones nacionales relativas al acceso de los extranjeros a las profesiones no asalariadas, los elementos que corresponden a las garantías de aptitud profesional y los que establecen restricciones vinculadas a la situación de los extranjeros, motivadas por consideraciones de orden público.

Con anterioridad a la entrada en vigor de las normas del Tratado de Roma relativas a la libre circulación de personas y al derecho de establecimiento, la situación de los extranjeros estaba dominada, en cada país, por consideraciones de carácter político, económico o social y por móviles de *proteccionismo profesional,* sin ninguna relación necesaria con las exigencias de cualificación y de títulos universitarios.

Pero, desde que el régimen aplicable a los nacionales de los Estados miembros quedó regulado fundamentalmente, si no exclusivamente, por las disposiciones comunitarias que bien conoce este Tribunal, es necesario considerar de manera autónoma, es decir, examinar en sí mismas las restricciones del derecho de establecimiento derivadas del reconocimiento de las cualificaciones profesionales correspondientes al otorgamiento de los títulos nacionales.

Si la comparación que debe realizarse es relativamente simple en el caso de las cualificaciones que pueden dar acceso a las profesiones científicas, el problema es más delicado para el ejercicio de la Abogacía, ya que las formaciones jurídicas presentan, a pesar de la existencia de principios generales similares, si no comunes entre un Estado y otro, particularidades propias a cada Estado o, más bien, a cada sistema jurídico, de modo que no es evidente que las autoridades nacionales del país de establecimiento puedan resignarse a dar acceso a la Abogacía a los nacionales de otros Estados miembros que no hayan seguido los programas de formación enseñados en las universidades nacionales.

Dicho esto, hay que distinguir también entre los conocimientos jurídicos de carácter general, cuya adquisición está garantizada

por la licenciatura en Derecho, y los conocimientos más específicos y técnicos que los futuros Abogados adquieren en Francia mediante la preparación del certificado de aptitud para la profesión.

Añadiré que, si bien en principio un Abogado en prácticas recién salido de la facultad y del Instituto de Estudios Jurídicos puede intervenir ante cualquier órgano jurisdiccional francés salvo el Conseil d'Etat y la Cour de cassation, está aún muy lejos de haber adquirido una experiencia profesional profunda y, en la mayoría de los casos, deberá completar su formación y adquirir dicha experiencia en el despacho de un Abogado en ejercicio o en un despacho colectivo.

Ahora bien, lo mismo sucede con los nacionales de otros Estados miembros que obtienen una convalidación de título que permite considerar que han adquirido unos conocimientos generales al menos iguales a los que dispensa la licenciatura en Derecho. No sólo deben seguir además los cursos de preparación y superar las pruebas del certificado de aptitud para el ejercicio de la Abogacía, sino que deben cubrir también un período de prácticas de tres años antes de ser inscritos en el Colegio como Abogados ejercientes. Lo más normal es que trabajen con un Abogado experimentado o como simples colaboradores o, más raramente, en calidad de asociados en un despacho colectivo, constituido o no como sociedad civil profesional.

Esto quiere decir que les será indispensable una formación práctica complementaria para poder crear, tras varios años de ejercicio, un despacho personal, a menos que prefieran seguir simplemente como socios de pleno Derecho en el despacho colectivo donde hicieron sus primeras armas en la profesión.

Ahora bien, estas consideraciones de hecho no pueden prevalecer sobre el principio de la libertad de establecimiento y, aun en defecto de toda Directiva relativa al reconocimiento mutuo de títulos a efectos del acceso a la Abogacía, no puede prohibirse dicho acceso a los nacionales de Estados miembros distintos de Francia que han obtenido legalmente la convalidación por la licenciatura en Derecho de su título jurídico nacional.

En efecto, la respuesta a la cuestión planteada por la cour de Paris debe darse atendiendo únicamente a las normas comunitarias relativas al derecho de establecimiento, y teniendo en cuenta el impacto del artículo 52 del Tratado sobre los regímenes nacionales.

Recuerdo que, en virtud de dicha disposición, los Estados miembros deben suprimir, respecto de las profesiones no asalariadas, todas las discriminaciones que puedan impedir, obstaculizar, o incluso simplemente dificultar a un nacional de otro Estado miembro que pretenda establecerse en su territorio; poco importa que dicha supresión se lleve a cabo por medio de una Directiva del Consejo o *motu propio* por las autorida-

des del país de establecimiento. El artículo 52 les impone una obligación de resultado.

Aunque resulta difícil enumerar de manera exhaustiva todas las posibles discriminaciones, y más aún definirlas, especialmente en el supuesto de que estén encubiertas y se disimulen bajo la apariencia de un cierto proteccionismo profesional, los artículos 52 y 54 del Tratado y el Programa general relativo al derecho de establecimiento proporcionan una clave de interpretación que permite descubrir estas restricciones o discriminaciones prohibidas.

En efecto, en el párrafo segundo del artículo 52 se dispone que la libertad de establecimiento *comprende* el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio; el artículo 54 [letra c) del apartado 3] define el contenido del Programa general en materia de derecho de establecimiento al establecer, en particular, que dicho acto tenderá a eliminar «aquellos procedimientos y prácticas administrativos que resulten de la legislación nacional o de acuerdos celebrados con anterioridad entre los Estados miembros, cuyo *mantenimiento suponga un obstáculo para la libertad de establecimiento*».

El propio Programa general se refiere, en particular, a: «toda prohibición u obstáculo a las actividades no asalariadas de los nacionales de los otros Estados miembros que consista en un trato diferenciado de los mismos por comparación con los propios nacionales, previsto por una disposición legal, reglamentaria o administrativa de un Estado miembro o resultante de la aplicación de dicha disposición o de prácticas administrativas» (letra A del Título III del Programa).

Estos conceptos engloban tanto las restricciones directas como las discriminaciones encubiertas, es decir, aquellas que resultan de una disposición en principio aplicable por igual a los nacionales y a los extranjeros, pero que, en realidad, constituyen un obstáculo principalmente para estos últimos.

A la luz de estas disposiciones, considero que es indiscutible que la exigencia del título nacional de licenciatura en Derecho, impuesta por el párrafo segundo del artículo 11 de la Ley de 31 de diciembre de 1971 relativa a la reforma de las profesiones forenses, constituye de hecho, para los nacionales de los demás Estados miembros que pretenden acceder a la Abogacía en Francia, una restricción indirecta y encubierta pero cierta. En efecto, es la *nacionalidad* del título, y no tanto la de la persona, la que aquí se discute, y la que constituye un obstáculo al ejercicio efectivo del derecho de establecimiento.

Ahora bien, en el estado actual de la jurisprudencia de este Tribunal, el libre establecimiento es un derecho fundamental que debe reconocerse a todos los nacionales de los Estados miembros; cualquier limitación del ejercicio efectivo de este derecho ha de interpretarse necesariamente de manera estricta; la realización de la libertad de establecimiento no está subordinada en modo alguno a la adopción de las Directivas previstas en el artículo 57, en particular en

su apartado 1, que prevé el reconocimiento mutuo de títulos. Estas Directivas sólo tienen un papel accesorio y subsidiario; como ha declarado este Tribunal, sólo tienen por objeto facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento, y la omisión o el retraso del Consejo en adoptarlas no puede paralizar la aplicación del artículo 52.

Ahora bien, ¿de qué se trata en el presente litigio? Del efecto –puramente académico, según la Junta del Colegio y el Gobierno francés– derivado de la convalidación del título de Doctor en Derecho de la Universidad de Lovaina por la licenciatura en Derecho francesa.

Esta argumentación, que hubiera sido admisible con anterioridad a 1970, no tiene en cuenta la auténtica innovación introducida mediante la entrada en vigor del artículo 52 del Tratado como disposición de aplicación directa.

Aunque no corresponde a este Tribunal interpretar la Ley nacional, no ha de vacilar, al menos, en calificar sus efectos a la luz del Tratado, y, llegado el caso, a juzgarlos incompatibles con las normas comunitarias vigentes.

¿Cuál es el objetivo del párrafo segundo del artículo 11 de la Ley de 31 de diciembre de 1971? Este texto tiene por objeto asegurar que todo candidato a la inscripción en un Colegio de Abogados francés haya adquirido una suma de conocimientos jurídicos generales correspondientes al nivel de la licenciatura en Derecho. No se trata de nada más.

Ahora bien, ¿no se cumple dicha exigencia cuándo, tras un examen comparativo y un minucioso control de las materias jurídicas enseñadas y del nivel de conocimientos adquirido, la autoridad competente –es decir, la Universidad– concede, mediante una decisión individual, la convalidación de un título extranjero por la licenciatura francesa, sobre todo, cuando, como en el caso de autos, dicho título ha sido expedido en un país en el que el sistema jurídico está bastante próximo a las concepciones francesas en la materia?

Pero hay más: la posesión de la licenciatura en Derecho no es una condición suficiente para ser inscrito en el Colegio de Abogados. Es necesario, además, haber superado las pruebas de un examen profesional, complemento necesario del título de cultura jurídica general que representa la licenciatura. Pues bien, no sólo la autoridad académica admitió al Sr. Thieffry a la preparación del certificado de aptitud para el ejercicio de la Abogacía, sino que éste obtuvo el mencionado certificado. En estas circunstancias, la exigencia de la licenciatura en Derecho francesa adquiere un carácter puramente formal; carece de toda justificación objetiva, ya que, por una parte, el demandante en el procedimiento principal posee, sin duda alguna, unos conocimientos jurídicos generales equiparables a los que proporciona la enseñanza reglada por la licenciatura en Derecho y, por otra, justifica tener los conocimientos técnicos y específicos acreditados

por la expedición del certificado de aptitud para el ejercicio de la Abogacía.

Añado que en el Programa general se dispone que «en tanto no se produzca el reconocimiento mutuo de los títulos o la citada coordinación, podrá aplicarse un régimen transitorio –que incluya, en su caso, la presentación de una certificación del ejercicio lícito y efectivo de la actividad en el país de origen– para facilitar el acceso a las actividades no asalariadas o su ejercicio y con el fin de evitar distorsiones».

La duración y las condiciones de dicho régimen transitorio debían fijarse cuando se elaboraran las Directivas previstas en el artículo 57. Como éstas no se han adoptado todavía –al menos por lo que respecta a la Abogacía–, tampoco se han definido los requisitos para tener en cuenta el ejercicio de la Abogacía en el país de origen. Ahora bien, el hecho de que el Sr. Thieffry ejerciera efectivamente como Abogado en el Colegio de Bruselas durante más de diez años y la circunstancia de que posteriormente fuera colaborador de un Abogado parisino perfectamente conocido para la Junta de Gobierno del Colegio deberían haber sido tomadas en cuenta por este organismo.

Por tanto, el Sr. Thieffry, cuya moralidad no se discute, reúne los requisitos de cualificación profesional exigidos para acceder a la Abogacía tal como ésta está regulada en Francia.

Así pues, la solución a la que llego no puede trasladarse de manera automática a otros Estados miembros. En efecto, depende en gran medida de las circunstancias concretas que su legislación nacional establezca para la formación de los Abogados, y comprendo perfectamente el sentido de las observaciones presentadas por el Gobierno del Reino Unido, donde ya he dicho que la formación de los Abogados y los requisitos de acceso a la profesión se encuentran regulados por los propios colegios profesionales, con total independencia, aunque no se exija ningún requisito de nacionalidad de los candidatos.

Ahora bien, ciñiéndome al régimen francés, tanto la Junta del Colegio de Abogados de París como el procureur général de la cour d'appel formularon, en sus pretensiones, una objeción a la solución liberal que propongo.

En efecto, sostienen que el derecho de establecimiento consiste, en realidad, en dispensar un trato nacional a los nacionales de otros Estados miembros y, a partir de una interpretación estricta de este principio de igualdad de trato, se nos dice que, en el presente caso, ni siquiera un nacional francés que sea titular de un título extranjero convalidado por la licenciatura en Derecho en unas circunstancias idénticas a las que concurrieron en el caso del Sr. Thieffry podría ser inscrito en un Colegio de Abogados francés, ya que tan sólo poseería un título extranjero; que, en consecuencia, en cierto modo existiría una discriminación inversa, ya que se dispensaría así un trato más severo a los nacionales franceses que a los nacionales de otro Estado miembro. En apoyo de esta argumentación se cita una

cierta sentencia de la cour de Paris de 30 de octubre de 1974, dictada en el asunto Vaccaro.

En aquel litigio, el interesado, de origen italiano pero naturalizado francés, invocaba, con carácter principal, que el título de «Laurea di dottore in giurisprudenza» que le había expedido la Universidad de Ferrara en 1940 debía ser convalidado por el título de Licenciado en Derecho francés; añadía que, dado que los artículos 52 y 57 del Tratado de Roma habían establecido la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro de la Comunidad en el territorio de otro Estado miembro y habían establecido el principio de reconocimiento mutuo de los títulos, no cabía oponerle el hecho de no que no fuera Licenciado en Derecho francés, cuando acreditaba un título italiano equivalente e incluso superior a la licenciatura francesa.

La cour admitió efectivamente la existencia, en virtud de la Orden Ministerial de 24 de julio de 1922, de la equivalencia invocada, pero excluyó la aplicación de las disposiciones del Tratado de Roma que, en su opinión, eran inaplicables en el caso de un francés que pretendía establecerse en Francia.

Esta sentencia me parece aberrante. Ignora por completo los objetivos del Tratado y, en particular, de su artículo 52, que hace del libre establecimiento uno de los principios fundamentales del mercado común. A mi entender, denegar a un nacional francés –aunque sea naturalizado– el derecho a establecerse en el país del que se ha hecho ciudadano constituye una infracción manifiesta del artículo 52, cuya finalidad consiste en permitir a cualquier nacional de un Estado miembro ejercer su actividad profesional en cualquier Estado de la Comunidad y, en primer lugar, en el Estado cuya nacionalidad ha adquirido.

Ciertamente, este razonamiento tiene fundamento por lo que respecta a las profesiones no asalariadas y a su ejercicio. Con mayor razón aún es aplicable, por otra parte, al ejercicio de las actividades por cuenta ajena con arreglo al artículo 48 del Tratado. ¿Cómo imaginar que pueda prohibirse a un trabajador francés –aunque sea de origen extranjero– ejercer, por ejemplo, el oficio de soldador por el hecho de que no tenga el certificado de aptitud profesional correspondiente a esa especialización, sino sólo de una formación profesional equivalente adquirida en el extranjero?

Con todo el respeto que me inspira ese alto órgano jurisdiccional, no dudo en afirmar que, en el asunto Vaccaro, la cour de Paris dictó una sentencia jurídicamente errónea, al menos respecto del fundamento de Derecho que acabo de señalar.

Por lo demás, en los casos, todavía escasos, en que el Consejo ha dado ejecución, mediante una Directiva, al apartado 1 del artículo 57, ha admitido el principio del carácter objetivo del reconocimiento mutuo de los títulos sin consideración alguna fundada en la nacionalidad de sus titulares.

Así, en la Directiva 75/362/CEE, relativa a la profesión médica, el artículo 2 impone el reconocimiento, en todos los Estados miembros en que los títulos hayan sido expedidos, sin distinción alguna en razón de la nacionalidad de los titulares.

Además, el Consejo efectuó una declaración en relación con dicha Directiva particularmente explícita: «El Consejo confirma que la libertad de establecimiento, en particular para los titulares de títulos obtenidos en otros países de la Comunidad, debe asegurarse en las mismas condiciones para los nacionales de otros Estados miembros y para los nacionales del Estado miembro de que se trate, como por lo demás sucede con las otras Directivas».

Esta precisión de carácter interpretativo confirma el análisis que he hecho de la situación jurídica en el presente asunto.

No obstante, tengo que recordar, como hizo la Comisión, que aun en el caso de que se acogiera la tesis sostenida en la sentencia Vaccaro, según la cual un nacional de un Estado miembro no puede invocar en su beneficio, en dicho Estado, el artículo 52 del Tratado, la objeción formulada por la Junta del Colegio de Abogados de París debería ser rechazada.

En efecto, recuérdese que las discriminaciones en el derecho de establecimiento no son solamente las restricciones directas y manifiestas aplicadas en función de la nacionalidad de las personas que lo invocan, sino que pueden consistir en discriminaciones encubiertas, fundadas, por ejemplo, en la residencia, como este Tribunal reconoció en la sentencia de 12 de febrero de 1974, Sotgiu (152/73,– Rec. p. 153).

Aun cuando una disposición legal, como la contenida en el párrafo segundo del artículo 11 de la Ley de 31 de diciembre de 1971, sea aplicable en principio, sin acepción de nacionalidad, basta con que constituya un obstáculo al libre establecimiento oponible, exclusiva o principalmente, al acceso de los extranjeros a una determinada profesión, así como a su ejercicio. Además, esta consideración volvió a reiterarse en el Programa general de 18 de diciembre de 1961 sobre la realización del derecho de establecimiento.

Ahora bien, esto es lo que sucede precisamente con la disposición legal opuesta al Sr. Thieffry por la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de París. Si se considera la situación de hecho, es indiscutible que, en un país como Francia –a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en el Gran Ducado de Luxemburgo– el número de franceses que son titulares de un título jurídico obtenido en otro Estado miembro puede considerarse como insignificante en relación con el número de extranjeros, nacionales de la Comunidad, que han obtenido un título de Derecho otorgado por una Universidad de su país de origen. En consecuencia, la exigencia impuesta a estos últimos de poseer la licenciatura en Derecho francesa es un requisito discriminatorio, que constituye un obstáculo que excede de lo necesario para alcanzar el objetivo de las normas comunitarias de que se trata y, en particular, del

artículo 52 del Tratado, pues dicha discriminación les obstaculiza, si no de manera exclusiva, sí al menos de manera principal.

Confío en que, en la interpretación que proporcione a la cour d'appel de Paris, este Tribunal se preocupará de no ir más allá de lo que requiere la solución del litigio concreto que afecta al Sr. Thieffry. El Tribunal evitará dictar una sentencia de principio que pueda constituir un precedente de alcance general, hasta el punto de privar de toda utilidad a las Directivas previstas en el apartado 1 o 2 del artículo 57, para todas las profesiones no asalariadas y en todos los Estados miembros.

El derecho de establecimiento es, por naturaleza, un derecho subjetivo, individual, y el Juez remitente tiene la obligación de considerar la situación concreta de que conoce.

No puede hacer abstracción, en este caso, de las circunstancias propias de la situación en la que se encuentra el Sr. Thieffry. Ahora bien, precisamente, todos los elementos obrantes en autos con base en los que debe resolver la cour de Paris tienden a confirmar que la convalidación obtenida por el demandante en el procedimiento principal garantiza que los conocimientos jurídicos generales que éste demuestra haber adquirido en Bélgica son de nivel más que suficiente para justificar la equivalencia objetiva con los que permiten adquirir en Francia el título de Licenciado en Derecho.

Más aún, la posesión del certificado de aptitud para el ejercicio de la Abogacía, un título profesional exclusivamente francés expedido por el Institut judiciaire de la Universidad de Paris II en las condiciones previstas por el Decreto de 31 de julio de 1972, aporta al demandante el requisito complementario, pero indispensable para su inscripción en el Colegio de Abogados, previsto en el párrafo tercero del artículo 11 de la Ley de 31 de diciembre de 1971.

Para resumir, dado que el candidato reúne todos los requisitos de acceso a la Abogacía –directamente por lo que respecta al certificado de aptitud y mediante convalidación en relación con la posesión del título de Licenciado en Derecho– y que su nacionalidad belga no le es oponible en virtud de la jurisprudencia Reyners, antes citada, estoy firmemente convencido de que la exigencia, puramente formal, de la licenciatura en Derecho francesa, expedida por una Universidad del país de establecimiento, constituye un obstáculo a su inscripción en el Colegio de Abogados que excede de lo necesario para alcanzar el objetivo de las disposiciones comunitarias invocadas.

En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que declare que:

«– El hecho de exigir a los nacionales de un Estado miembro que pretendan establecerse como Abogados en otro Estado miembro de la Comunidad un título nacional exigido por la legislación del país de establecimiento, cuando el interesado es titular de un título jurídico expedido por una autoridad competente de su Estado de origen convalidado por la autoridad competente del país de establecimiento, constituye, aun en defecto de las Directivas previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 57, una restricción encubierta del derecho de establecimiento fundado en el artículo 52 y, por ende, una exigencia que excede de lo que es objetivamente necesario para alcanzar el objetivo de las normas comunitarias antes mencionadas.»