

Comentarios preliminares de CCBE sobre el artículo 17(4) de la propuesta de Directiva relativa a los residentes de larga duración (refundición)

27/07/2023

RESUMEN

En este documento, CCBE desea presentar su interpretación provisional y sus puntos de vista sobre algunas disposiciones y sus posibles consecuencias de la propuesta de Directiva de la Comisión relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (refundición). CCBE considera que, en principio, la propuesta introduce varios cambios positivos para los residentes de larga duración y acoge favorablemente las disposiciones que facilitarán su integración y reforzarán sus derechos. Aunque CCBE reconoce el valor de favorecer la movilidad de los RLD dentro de la UE, el nuevo artículo 17 (4) plantea algunas cuestiones prácticas y debe aclararse en cuanto a sus consecuencias sobre las normas que rigen el acceso a la profesión de abogado, especialmente sobre el régimen especial de los abogados de la UE establecido en la Directiva sobre el establecimiento de abogados. Por último, CCBE considera que es necesario un análisis más profundo de la propuesta y de sus consecuencias y está dispuesto a colaborar con las instituciones de la UE sobre este tema.

El 27 de abril de 2022, la Comisión Europea presentó una [propuesta de Directiva](#) relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (refundición) (en lo sucesivo, "Directiva RLD (refundición)").

La propuesta pretende mejorar la integración y los derechos de los nacionales de terceros países que hayan residido legalmente en la UE durante un periodo suficientemente largo. La propuesta introduce una serie de cambios para los residentes de larga duración (RLD). Por ejemplo, hay disposiciones para facilitar la integración y reforzar los derechos de los nacionales de terceros países.

Aunque CCBE reconoce el valor de promover la intramovilidad de los nacionales de terceros países dentro de la UE, la propuesta plantea ciertas cuestiones prácticas y debe aclararse en cuanto a sus consecuencias para las normas que rigen el acceso a la profesión jurídica.

Los Estados miembros son competentes para establecer sus propias normas sobre el acceso a la profesión jurídica y el reconocimiento de las cualificaciones de los nacionales de terceros países (en virtud de las normas del AGCS, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios). Estas normas nacionales están generalmente vinculadas a la organización y funcionamiento del sistema jurídico de un país determinado. Desde su formación universitaria, los juristas están estrechamente vinculados a la experiencia del Derecho positivo de los distintos Estados miembros y, por tanto, arraigados en su ordenamiento jurídico nacional, que la mayoría de las veces difiere profundamente de los demás. Por consiguiente, los Estados miembros siguen siendo competentes para determinar las condiciones de acceso a la profesión de abogado y su ejercicio.

El objetivo de este documento no es presentar comentarios sobre la propuesta en general, sino centrarse en aquellas disposiciones que tendrán implicaciones para los nacionales de terceros países que deseen ejercer una profesión regulada en la UE, como la abogacía. CCBE desea

presentar sus observaciones sobre una posible interpretación de la propuesta y sus puntos de vista sobre estas disposiciones y sus posibles consecuencias para el régimen de los abogados en la Unión Europea.

Disposiciones de la propuesta a las que se refieren los comentarios

Más concretamente, este documento abarca las siguientes disposiciones:

Considerando 20: "*Las cualificaciones profesionales adquiridas por un nacional de un tercer país en otro Estado miembro deben reconocerse del mismo modo que las de un ciudadano de la Unión. Las cualificaciones adquiridas en un tercer país deben tenerse en cuenta de conformidad con la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. La presente Directiva debe entenderse sin perjuicio de las condiciones establecidas por el Derecho nacional para el ejercicio de las profesiones reguladas.*"

Considerando 36: "*Cuando los residentes de larga duración de la UE tengan la intención de solicitar la residencia en un segundo Estado miembro para ejercer allí una profesión regulada, sus cualificaciones profesionales deben reconocerse sobre la misma base que las de los ciudadanos de la Unión que ejercen el derecho de libre circulación, de conformidad con la Directiva 2005/36/CE y otras disposiciones aplicables del Derecho de la Unión y nacional.*"

Artículo 12: "*1. Los residentes de larga duración gozarán de igualdad de trato con los nacionales en lo que se refiere a: (...) c) el reconocimiento de diplomas, certificados y otros títulos profesionales, de conformidad con los procedimientos nacionales pertinentes; (...)*

3. Un Estado miembro podrá restringir la igualdad de trato en relación con sus propios nacionales en los siguientes casos:

a) el Estado miembro podrá mantener restricciones al acceso al empleo o a las actividades por cuenta propia cuando, de conformidad con su legislación nacional o con el Derecho de la Unión en vigor, estas actividades estén reservadas a sus nacionales, ciudadanos de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo;"

Artículo 17, apartado 4: "*Por lo que se refiere al ejercicio de una actividad económica en una profesión regulada tal como se define en el artículo 3, apartado 1, letra a), de la Directiva 2005/36/CE, a efectos de la presentación de una solicitud de permiso de residencia en un segundo Estado miembro, los residentes de larga duración en la UE gozarán de igualdad de trato con los ciudadanos de la Unión por lo que se refiere al reconocimiento de las cualificaciones profesionales, de conformidad con el Derecho de la Unión y nacional aplicable.*"

La disposición general sobre igualdad de trato (artículo 12) sigue siendo la misma que en la Directiva LDR de 2013 (artículo 11)¹. Sin embargo, CCBE señala que el nuevo considerando 20 contiene una nueva redacción sobre las cualificaciones de otro Estado miembro y las cualificaciones adquiridas en un tercer país.

Además, son nuevas las disposiciones relativas a la igualdad de trato en materia de reconocimiento de cualificaciones profesionales en un segundo Estado miembro para el ejercicio de una actividad económica en una profesión regulada.

¹ Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración

El régimen de los abogados en la Unión Europea

Los abogados de la Unión Europea que deseen ejercer en otro Estado miembro están sujetos a un régimen especial. Están sujetos a las siguientes directivas:

- Directiva 98/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título (**Directiva relativa al establecimiento de abogados**).
- Directiva 77/249/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1977, dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados (Directiva relativa a los servicios de abogados en lo que respecta a la presencia temporal en otro Estado miembro con el fin de prestar servicios).

A efectos del presente documento, conviene centrarse y reiterar los principios de la directiva sobre el establecimiento de los abogados. Esta directiva otorga a los abogados derechos de libre circulación. A efectos de esta directiva "Abogado" es toda persona nacional de un Estado miembro autorizada a ejercer sus actividades profesionales con uno de los títulos profesionales enumerados, es decir, *avocat*, *advogado*, etc.² Por lo tanto, dos condiciones permiten invocar la Directiva: la nacionalidad de un Estado miembro y el título de abogado de un Estado miembro.³

La Directiva concede, en particular, los siguientes derechos

- **Derecho a ejercer con el título profesional de origen en el Estado miembro de acogida.** Artículo 2: Derecho a ejercer con el título profesional de origen: Todo abogado tendrá derecho a ejercer de forma permanente, en cualquier otro Estado miembro, con su título profesional de origen, las actividades de abogado especificadas en el artículo 5.
- **Derecho de acceso a la profesión de abogado en el Estado miembro de acogida tras tres años de ejercicio efectivo y regular de la abogacía en el Estado miembro de acogida.** Artículo 10: Asimilación al abogado del Estado miembro de acogida: el abogado que ejerza con su título profesional de origen y que haya ejercido una actividad efectiva y regular durante al menos tres años en el Estado miembro de acogida y en el Derecho de dicho Estado, incluido el Derecho comunitario, quedará dispensado de las condiciones contempladas en la letra b) del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 89/48/CEE para el acceso a la profesión de abogado en el Estado miembro de acogida. Por "actividad efectiva y regular" se entenderá el ejercicio efectivo de la actividad sin más interrupción que la derivada de acontecimientos cotidianos.⁴

Posible interpretación y aplicación problemáticas de la Directiva RLD (refundición) en relación con la Directiva sobre el establecimiento de abogados

CCBE considera que las disposiciones del RLD (refundición) pueden inducir a confusión en lo que se refiere al acceso al mercado y al reconocimiento de las cualificaciones, y en particular a la profesión de abogado y de

² Apartado 2 del artículo 1 de la Directiva.

³ Véase también la guía de CCBE sobre la libre circulación de abogados en la Unión Europea, página 7, disponible [aquí](#).

⁴ También existe la posibilidad de obtener un título reconocido de conformidad con la Directiva sobre cualificaciones profesionales con vistas a acceder a la profesión de abogado en el Estado miembro de acogida y ejercerla con el título profesional correspondiente a la profesión en dicho Estado miembro (artículo 10, apartado 2, de la Directiva sobre cualificaciones profesionales).

considera, por tanto, útil una aclaración o modificación de estas disposiciones. CCBE no acepta que las disposiciones del RLD (refundición) deban interpretarse del modo descrito a continuación, sino que se limita a señalar que tal interpretación es posible con arreglo al texto actual, que, por lo tanto, debe modificarse.

El considerando 36 y el artículo 17, apartado 4, del RLD (refundición), en su redacción actual dentro de la propuesta, parecen ofrecer un acceso *de facto* al mercado único a determinados nacionales de terceros países al ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva sobre cualificaciones profesionales y de "otras disposiciones aplicables del Derecho de la Unión", lo que potencialmente significa también la aplicación de la Directiva sobre establecimiento de abogados a esos países.

CCBE considera que, en la práctica, estas disposiciones, si se interpretan de determinada manera, podrían tener las siguientes consecuencias para la aplicación de la Directiva de establecimiento.

Supuesto práctico: Un nacional de un tercer país que tiene la condición de RLD en un Estado miembro y adquiere posteriormente el título de abogado en ese Estado miembro (por ejemplo, abogado francés), se traslada después a otro Estado miembro (por ejemplo, Alemania).

En este tipo de casos, la nueva Directiva RLD tiene potencialmente consecuencias para el régimen de los abogados en la Unión Europea. Si un nacional de un tercer país adquiere el estatuto de DLD en Francia, obtiene a continuación el título de abogado francés de conformidad con las normas aplicables y desea establecerse en Alemania, a efectos del reconocimiento de cualificaciones (artículo 17, apartado 4, de la refundición), tendría que ser tratado en Alemania como un ciudadano de la UE titular de una cualificación completa obtenida en uno de los Estados miembros y que se traslada a otro Estado miembro.

Normalmente, los abogados franceses que son ciudadanos de la UE y que se trasladan a Alemania para establecerse como abogados no tienen que obtener el reconocimiento de sus cualificaciones si tienen el título de abogado contemplado en la directiva sobre el establecimiento de abogados. Podrán ejercer con arreglo a la Directiva sobre el establecimiento de abogados. Podrán establecerse como abogados franceses en Alemania, ejercer con el título de su país de origen y, al cabo de tres años, acceder a un título del país de acogida.

Con arreglo a las disposiciones de la refundición, y a nuestra interpretación de las mismas, un nacional de un tercer país con estatuto de RLD y título de abogado francés será tratado del mismo modo que un ciudadano de la UE, es decir, como un abogado francés que ejerce sus derechos de libre circulación, por lo que debería poder invocar la aplicabilidad y los derechos de la Directiva sobre el establecimiento de abogados. Así pues, esta persona podría establecerse en Alemania con el título de abogado francés. Tras tres años de ejercicio como abogado francés en Alemania, el nacional de un tercer país podría obtener el título alemán.

A la luz de las consideraciones anteriores, CCBE desea expresar las siguientes opiniones.

- La facultad de regular el acceso a la profesión de abogado es una competencia nacional.
- Aunque el artículo 12 de la propuesta parece seguir permitiendo a los Estados miembros mantener las condiciones, incluido el requisito de nacionalidad, en un primer Estado miembro de residencia, el considerando 20 incluye una nueva redacción cuyos efectos sobre las normas del artículo 12 (antiguo artículo 11) y el acceso a las profesiones reguladas en los Estados miembros no están claros. De la lectura conjunta de las disposiciones no se desprende claramente si las normas de reconocimiento de la Directiva sobre cualificaciones profesionales se aplicarían automáticamente a los RLD cuando se encuentren en el Estado miembro de su primera residencia de larga duración, incluidas las normas para tener en cuenta las cualificaciones de terceros países (artículo 3, apartado 3). También es difícil determinar en

qué medida el considerando 20 mantiene la posibilidad de que los Estados miembros mantengan determinadas restricciones, en particular las condiciones establecidas por el Derecho nacional para el ejercicio de las profesiones reguladas.

- Si el considerando 36 y el artículo 17, apartado 4, se interpretan de una determinada manera, la propuesta supone una ganancia de facto en derechos para los ciudadanos de la UE cuando un RLD se establece en un segundo Estado miembro, en particular en lo que respecta al reconocimiento de las cualificaciones profesionales para el ejercicio de una profesión regulada. La propuesta podría introducir un cambio importante en el régimen de los abogados, ya que elimina de hecho la condición de nacionalidad presente en la Directiva sobre el establecimiento de abogados (que es una condición) y, por lo tanto, introduce *de facto* medidas sobre cómo los nacionales de terceros países (con una cualificación completa de otro Estado miembro como segunda condición) podrían acceder a la profesión jurídica en otro Estado miembro.
- Según la interpretación de las disposiciones y consecuencias expuestas, la base jurídica citada en la propuesta (artículo 79, apartado 2, del TFUE⁵) también es problemática en la medida en que no permite a la UE adoptar medidas relativas al reconocimiento de las cualificaciones o al acceso a la profesión de los nacionales de terceros países. Por lo tanto, las disposiciones citadas en la propuesta carecen de justificación jurídica.
- CCBE desea subrayar que, en principio, no se opone a acoger en la profesión jurídica a nacionales de terceros países que sean RLD, pero opina que el reconocimiento de las cualificaciones de los nacionales de terceros países es una cuestión de Derecho nacional y competencia de los Estados miembros.
- CCBE duda de que la UE pueda especificar en el Derecho derivado cómo acceden a una profesión los nacionales de terceros países. La decisión sobre cómo se regula este acceso es competencia de los Estados miembros, no es competencia de la UE. La UE tampoco es competente para suprimir los requisitos de nacionalidad para los nacionales de terceros países. Por lo tanto, la cuestión es si la UE debe estar autorizada a regular el acceso a la profesión de esta manera.
- Según la propuesta de refundición del RLD, en los casos previstos en el apartado 4 del artículo 17, los Estados miembros ya no podrían decidir a qué nacionales conceder el acceso a una profesión. Se trata, sin embargo, de una competencia tradicional de los Estados miembros. La razón por la que es muy importante que los Estados miembros puedan evaluar si conceden o no el acceso a la profesión de abogado a nacionales de terceros países es que esta profesión forma parte del sistema judicial.
- Además de la posible falta de competencia de la UE, la propuesta también parece subestimar el hecho de que un Estado miembro que ejerza un control menos estricto de las condiciones establecidas en la Directiva (refundida) sobre RLD, por ejemplo en lo que respecta a la residencia efectiva, puede convertirse en un puerto de entrada para los derechos del mercado único (carrera al mejor postor).

⁵ 2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo adoptar medidas en los siguientes ámbitos :

- a) condiciones de entrada y residencia, así como normas para la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia.
permisos de residencia de larga duración, incluso a efectos de reagrupación familiar ;
- b) la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro, incluidas las condiciones en que pueden ejercerlos
que regulan la libertad de circulación y residencia en otros Estados miembros ;
- c) inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y repatriación de residentes irregular ;
- d) lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.

- La UE perderá una importante baza negociadora en cualquier futuro acuerdo de libre comercio. Hay que tener en cuenta que los Estados miembros de la UE se han comprometido, en el contexto de los acuerdos de libre comercio de la UE y del AGCS, pero también a través de la legislación nacional, a determinar la forma en que los nacionales de terceros países pueden ejercer su profesión en su jurisdicción. Los efectos de la Directiva sobre estos acuerdos no están claros.
- Por último, cabe señalar que la Directiva RLD (refundida) tiene un ámbito de aplicación general relativo al reconocimiento de cualificaciones, mientras que la Directiva sobre el establecimiento de abogados es una *lex specialis* y, como tal, *generalia specialibus non derogant* (lo general no deroga lo específico).
- CCBE observa que la propuesta de Directiva RLD (refundición) no prevé ninguna modificación explícita de la Directiva sobre el establecimiento de los abogados y que, por lo tanto, el régimen relativo al establecimiento de los abogados y la competencia nacional sobre las condiciones de acceso a la profesión no deberían verse afectados por esta propuesta. No obstante, para despejar cualquier duda, la Comisión debería modificar la propuesta.

Observaciones de CCBE en relación con la posición de Parlamento Europeo

CCBE toma nota de que el Parlamento Europeo propone⁶ enmiendas al considerando 20 y a la letra c) del apartado 1 del artículo 12. La letra c) del apartado 1 del artículo 12 establecería que *"Los residentes de larga duración en la UE gozarán de igualdad de trato con los nacionales al menos en lo que se refiere a: (...) el reconocimiento de cualificaciones, en particular diplomas, certificados y otros títulos, de conformidad con los procedimientos nacionales pertinentes y teniendo en cuenta las cualificaciones adquiridas en un tercer país de conformidad con la Directiva 2005/36/CE, cuando éstas ya hayan sido reconocidas en otro Estado miembro;"*.

Así pues, estas enmiendas hacen referencia explícita a la aplicación de la Directiva 2005/36/CE a los nacionales de terceros países con estatuto de RLD cuando sus cualificaciones ya hayan sido reconocidas en otro Estado miembro. Esto difiere del proyecto de la Comisión, que sólo establece que el reconocimiento debe ser conforme a los procedimientos nacionales pertinentes.

Aunque la disposición no es clara, cualquier reconocimiento automático sería inaceptable, ya que la UE no tiene competencia para regular el acceso a una profesión de los nacionales de terceros países. El hecho de que una cualificación ya esté reconocida en otro Estado miembro carece de importancia.

El Parlamento también propone reformular la disposición relativa a las posibles restricciones de determinadas actividades cuando la legislación nacional las haya reservado a los nacionales, ciudadanos de la UE o del EEE (letra a) del apartado 3 del artículo 12). Propone permitir tales reservas sólo para actividades que impliquen una participación ocasional en el ejercicio del poder público, mientras que la propuesta de la Comisión permite restricciones más generales. Tampoco en este caso la UE tiene competencia para regular el acceso de los RLD a las profesiones. Son los Estados miembros los que tienen derecho a determinar los requisitos de nacionalidad para los nacionales de terceros países. La UE debe respetar los límites de su competencia a este respecto.

Por lo que se refiere al considerando 36 y al tercer párrafo del apartado 4 del artículo 17, el Parlamento propone precisar que los "diplomas, certificados y otros títulos profesionales" deben reconocerse de la misma manera que los de los ciudadanos de la Unión. La posición del Parlamento coincide con la de la Comisión sobre el principio de igualdad de trato aplicado en caso de traslado a otro Estado miembro.

⁶ Informe LIBE, 13 de abril de 2023, disponible [aquí](#).

y, por lo tanto, siguen siendo válidos los comentarios de CCBE anteriores sobre los posibles efectos en la Directiva sobre el establecimiento de abogados.

* * *