

EL RÉGIMEN DE CONOCIMIENTOS LINGÜÍSTICOS DE LA NUEVA DIRECTIVA 2013/55/UE Y SU TRAMITACIÓN EN EL PARLAMENTO EUROPEO

Alejandro Ribas Fisher*

La recientemente publicada Directiva 2013/55/UE, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE de Reconocimiento de Cualificaciones Profesionales, introduce una actualización al régimen de conocimientos lingüísticos requeridos para el reconocimiento de un título profesional. Se trata de una actualización contraria a la diversidad lingüística de los territorios de la Unión Europea, cuya inspiración y necesidad no es del todo apreciable.

* Alejandro Ribas Fisher, graduado en derecho por la Universidad de Barcelona y Máster en Integración Europea, en la especialidad de integración jurídica, por la Universidad Autónoma de Barcelona.

Citación recomendada: RIBAS FISHER, Alejandro. «El régimen de conocimientos lingüísticos de la nueva Directiva 2013/55/UE y su tramitación en el Parlamento Europeo», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 62, 2014, p. 124-129. DOI: [10.2436/20.8030.02.82](https://doi.org/10.2436/20.8030.02.82)

Sumario

1 Introducción

2 La modificación del artículo 53 de la Directiva 2005/36/CE

3 La modificación de los requisitos lingüísticos de la Directiva 2005/36/CE en la tramitación parlamentaria de la Directiva 2013/55/UE

4 Conclusiones

1 Introducción

El 28 de diciembre de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* la Directiva 2013/55/UE¹, modificando la Directiva 2005/36/CE de Reconocimiento de Cualificaciones Profesionales, la cual entró en vigor el 18 de enero de 2014 y está destinada a ser incorporada a los ordenamientos jurídicos nacionales antes del 18 de enero de 2016.

Dentro de las numerosas novedades introducidas por esta Directiva (formalmente llamada Directiva 2013/55/UE, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n° 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior), dada su potencial conflictividad, debe destacarse la actualización del artículo 53 de la Directiva 2005/36/CE, relativo a los conocimientos lingüísticos necesarios para gozar del reconocimiento de un título profesional.

En este breve análisis se expondrá esta nueva regulación junto con su tramitación en el Parlamento Europeo, con el fin de discernir los objetivos e inspiraciones de la misma.

2 La modificación del artículo 53 de la Directiva 2005/36/CE

El artículo 53 de la Directiva 2005/36/CE establecía lo siguiente: «Los beneficiarios del reconocimiento de sus cualificaciones profesionales deberán poseer los conocimientos lingüísticos necesarios para el ejercicio de la profesión en el Estado Miembro de acogida».

Se trataba, como puede observarse, de una fórmula sencilla y eficiente siempre y cuando no se utilizase como medio para obstaculizar el reconocimiento de una cualificación profesional. Para ejercer una profesión en el estado miembro de acogida, pues, era necesario el conocimiento de cualquier lengua que pudiese resultar fundamental para el ejercicio de dicha profesión.

La nueva Directiva de Reconocimiento de Cualificaciones Profesionales, la Directiva 2013/55/UE, amplía este artículo 53 dotándolo de cuatro apartados, de los cuales se deben destacar los dos primeros.

El nuevo primer apartado del artículo se declara de forma idéntica al anterior artículo, estableciendo que para gozar del reconocimiento de una cualificación profesional es necesario poseer los conocimientos lingüísticos necesarios para el ejercicio de la profesión a ejercer.

Sin embargo, es en el segundo apartado donde se introducen las modificaciones más notorias en cuanto al régimen lingüístico del reconocimiento de cualificaciones profesionales.

Este apartado segundo establece lo siguiente: «Los estados miembros velarán por que los controles efectuados por una autoridad competente o bajo su supervisión para comprobar el cumplimiento de la obligación mencionada en el párrafo primero se limiten al conocimiento de una lengua oficial del Estado miembro de acogida, o de una lengua administrativa del Estado miembro de acogida, siempre que esta también sea lengua oficial de la Unión».

Se debe analizar este apartado en dos partes. La primera parte, es aquella donde se hace referencia a una lengua administrativa del Estado miembro. Si bien no se trata de un concepto completamente delimitado, podría llegar a definirse como aquellas lenguas que utiliza la administración pública del Estado en sus relaciones internas. La segunda parte, sin duda más controvertida, es aquella donde se limitan los requisitos necesarios para el reconocimiento de una cualificación profesional al conocimiento tan solo de lenguas oficiales de la Unión. En la actualidad son 24 las lenguas oficiales de la Unión,² por lo que los profesionales deberán acreditar tan solo el conocimiento de alguna de estas lenguas para el ejercicio de su profesión en el Estado miembro de acogida.

En relación a esta segunda parte del apartado, cabe recordar que las 24 lenguas oficiales de la Unión no son,

1 DOUE L354, de 28 de diciembre de 2013.

2 Reglamento n° 1/1958 del Consejo.

ni mucho menos, la totalidad de las lenguas utilizadas en el territorio de la UE. Casos notables de otras lenguas ampliamente utilizadas serían el gaélico escocés, el galés o, ya en el caso de España y de forma más notable, el catalán, el vasco y el gallego. Significa, pues, que para ejercer una profesión en un territorio donde se utiliza una de estas lenguas no oficiales de la Unión, no será requisito, por disposición legal, el conocimiento de las mismas, lo que puede conllevar un grave perjuicio para los receptores de servicios de una determinada profesión. Asimismo, puede decirse que la directiva ignora tajantemente la diversidad lingüística de los territorios de la Unión Europea, donde esta diversidad lingüística cobra gran importancia. Cabe recordar como las lenguas mencionadas anteriormente, especialmente en el caso de España, se postulan como cooficiales a la lengua oficial del estado, y, cada vez más, se aboga por su utilización en las instituciones de la Unión Europea.³ Sin duda, ante estas evidencias, esta modificación no parece la más adecuada tanto como para conseguir los objetivos que se persiguen con la modernización de la directiva (entre los cuales se encuentra, por ejemplo, la protección de la seguridad de los consumidores y pacientes), como para plasmar la realidad lingüística de la Unión Europea.

Tras observar como el nuevo redactado del artículo 53 de la Directiva 2013/55/UE afecta al régimen lingüístico requerido para el reconocimiento de un título profesional, cabe ver el origen y la evolución de dicha modificación. Para ello, se hace necesario analizar su tramitación en el Parlamento Europeo.

3 La modificación de los requisitos lingüísticos de la Directiva 2005/36/CE en la tramitación parlamentaria de la Directiva 2013/55/UE

El 19 de diciembre de 2011 se publica y presenta ante el Parlamento Europeo la propuesta legislativa de la Comisión,⁴ siguiendo los objetivos del comunicado del Acta de Mercado Único, emitido por la Comisión Europea el 13 de abril de 2011.⁵ En este primer documento ya se hace mención a la necesidad de actualizar el régimen lingüístico de la Directiva 2005/36/CE⁶, sin embargo, en ningún momento aparecen las disposiciones conflictivas encontradas en la versión final de la Directiva 2013/55/UE. La propuesta de la Comisión pretende, inicialmente, asegurar las condiciones bajo las cuales se llevan a cabo las pruebas de conocimiento lingüístico necesarias para el reconocimiento de un título profesional, con especial importancia en aquellos casos en los que se trata de un profesional del ámbito de la salud. Por último, establece en esta propuesta de modificación una fórmula similar a la encontrada en el artículo 53 de la Directiva 2005/36/CE, determinando que los controles lingüísticos se limitarán al conocimiento de uno de los idiomas oficiales del estado miembro de acuerdo a la elección del profesional implicado. Dicho control debía llevarse a cabo de forma proporcional a la actividad a realizar, sin cargo y con las suficientes garantías de revisión ante los tribunales nacionales.⁷

En ningún momento la propuesta de la Comisión hace mención alguna a limitar los requisitos lingüísticos

3 Conclusiones del Consejo de 13 de junio de 2005.

4 COM (2011) 883 final – Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2005/36/CE [...]

5 COM (2011) 206 final – Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. «Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza».

6 Considerando (19) de la propuesta de la Comisión: «La Directiva 2005/36/CE ya establece que los profesionales deben disponer de los conocimientos lingüísticos necesarios. La revisión de esta obligación ha mostrado la necesidad de clarificar el papel de las autoridades competentes y de los empresarios, en particular en aras de la seguridad de los pacientes. No obstante, la comprobación del nivel lingüístico debe ser razonable y necesaria para el ejercicio del empleo en cuestión y no servir de pretexto para excluir a profesionales del mercado de trabajo del Estado miembro de acogida.»

7 COM (2011) 883 - Apartado (38) – «En el artículo 53, se añade el párrafo segundo siguiente: “Los Estados miembros velarán por que los controles del conocimiento de una lengua sean efectuados por una autoridad competente, tras la adopción de las decisiones contempladas en el artículo 4 quinquies, en el artículo 7, apartado 4, y en el artículo 51, apartado 3, y si existe una duda grave y concreta relativa al conocimiento lingüístico suficiente del profesional en relación con las actividades profesionales que este tiene la intención de ejercer.”»

En el caso de las profesiones con implicaciones en materia de seguridad de los pacientes, los Estados miembros podrán conferir a las autoridades competentes el derecho a realizar un control lingüístico de todos los profesionales considerados si lo solicita expresamente el sistema nacional de salud o, en el caso de los profesionales autónomos no afiliados al sistema sanitario nacional, las asociaciones nacionales de pacientes representativas.

El control lingüístico se limitará al conocimiento de una de las lenguas oficiales del Estado miembro de acuerdo con la elección del interesado, será proporcional a la actividad ejercida y no implicará ningún coste para el profesional. El interesado podrá interponer un recurso contra este control ante los órganos jurisdiccionales nacionales.”»

para ejercer una profesión al conocimiento de lenguas oficiales de la Unión.

Entrando ya en el procedimiento ante el Parlamento Europeo, el encargado en este caso de evaluar el texto original de la Comisión y coordinar los medios técnicos para su tramitación fue la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (en adelante, la Comisión Parlamentaria), encabezada por Bernadette Vergnaud. El 16 de julio de 2012, pues, dicha Comisión Parlamentaria publicó su proyecto de informe, donde recoge sus propuestas de enmiendas sobre el texto de la Comisión.⁸ No obstante, en relación al régimen lingüístico, las enmiendas elaboradas se limitan tan solo a modificar la redacción del texto de la Comisión Europea, sin llegar a afectar el contenido de este.

Durante el mes de octubre de 2012 se presentaron, en numerosos documentos, propuestas de enmiendas al texto de la Comisión Europea por parte de diferentes miembros parlamentarios. Entre estas enmiendas cabe destacar aquellas relevantes para el tema que tratamos, en este caso, las enmiendas 135 a 141,⁹ sobre el considerando 19 de la nueva Directiva, y las enmiendas 595 a 620,¹⁰ relativas al artículo 53 de la propuesta inicial. Cabe recordar que tanto el considerando 19, como el artículo 53 de la propuesta original, contenían las bases de los requisitos lingüísticos para el reconocimiento de cualificaciones profesionales.

No obstante, en ninguna de las enmiendas enumeradas puede encontrarse una base al actual enunciado del artículo 53 de la Directiva 2013/55/UE. En la mayoría de casos, las enmiendas pretenden esclarecer los términos definidos por la Comisión, establecer la obligación de realizar controles proporcionales y, asimismo, determinar la necesidad de conocer la lengua oficial del Estado o aquella que se utilice en el ejercicio de la profesión. Sin embargo, en ningún momento se pretende limitar este conocimiento estrictamente a lenguas oficiales de la Unión, y en ningún caso se encuentra una enmienda similar al redactado actual del artículo 53.

Finalmente, el 13 de febrero de 2013, la Comisión Parlamentaria presenta ante el pleno del Parlamento Europeo su informe final,¹¹ recogiendo las enmiendas de los miembros de la Comisión Parlamentaria, un total de 159 enmiendas a la propuesta de la Comisión, junto con la propuesta final del texto legislativo, la cual se sometería posteriormente a debate y votación, recogida como la enmienda número 160.

Ya en el texto legislativo final propuesto a votación, la enmienda 160, encontramos, y sin precedente en todo el procedimiento legislativo, el redactado actual del artículo 53 de la Directiva. Esta enmienda 160, elaborada por Malcolm Harbour y Bernadette Vergnaud en representación de la Comisión Parlamentaria, recoge como propuesta legislativa las enmiendas presentadas por el Parlamento Europeo a la iniciativa original de la Comisión Europea. En este texto, encontramos, de inicio, la enmienda al considerando 19, donde se indica la necesidad de limitar los controles de conocimientos lingüísticos al conocimiento de una lengua oficial o administrativa del Estado de acogida, siempre y cuando sea una lengua oficial de la Unión, enmienda que queda reflejada, finalmente, en el considerando 26 del texto final de la Directiva. Posteriormente, se recoge la modificación del artículo 53 de la propuesta de la Comisión Europea, donde se plasma la modificación del considerando 19 y se establece la redacción actual del artículo 53 del texto de la Directiva, determinando formalmente la necesidad de limitar los controles lingüísticos para el reconocimiento de cualificaciones profesionales al conocimiento de una lengua oficial de la Unión.

Por lo tanto, en conclusión, la Comisión del Parlamento presentó un total de 160 enmiendas, la más importante siendo la enmienda 160, conteniendo la propuesta legislativa del Parlamento, donde se recoge las modificaciones al texto original de la Comisión Europea, y donde se introducen los requisitos lingüísticos de la Directiva de Reconocimiento de Cualificaciones Profesionales que se analizan en este breve estudio.

La votación y el debate sobre el texto presentado se llevó a cabo el 9 de octubre de 2013, con un resultado de 592 a favor, 29 en contra y 30 abstenciones para la aprobación de las enmiendas, y 596 a favor, 37 en contra y 31 abstenciones para la aprobación del texto legislativo del Parlamento. El resultado de la votación culmina en una aprobación con enmiendas, con aceptación de dichas enmiendas por la Comisión Europea.¹² En cuan-

8 PE494.470 16/07/12

9 Recogidas en el documento PE496.438 17/10/2012

10 Recogidas en el documento PE498.003 23/10/2012

11 A7-0038/2013 13/02/2013

12 Texto adoptado por el Parlamento Europeo - P7_TA (2013)0408 9/10/2013

to al debate, cabe destacar las intervenciones de los parlamentarios Mark Demesmaeker e Iñaki Irazabalbeitia Fernández, quienes destacaron su oposición al nuevo régimen lingüístico recogido en la enmienda 160, en base a su conflictividad con las lenguas no oficiales de la Unión. Todo el proceso finaliza con la publicación del texto de la Directiva en el DOUE de 28 de diciembre de 2013.

4 Conclusiones

La nueva redacción del artículo 53 de la Directiva de Reconocimiento de Cualificaciones Profesionales destaca por su posible conflictividad, dependiendo del punto de vista desde donde se analiza. Es cierto que establece mejores medios para facilitar la movilidad de profesionales. Cabe recordar como la actualización del artículo recoge nuevas garantías para los profesionales a la hora de tener que pasar un control lingüístico. Sin embargo, analizado desde el punto de la diversidad lingüística y la protección de los receptores de servicios de profesionales, cabe cuestionar seriamente la efectividad y necesidad de esta modificación.

Destaca, asimismo, el oscuro origen de dicho artículo. Como se ha podido ver, en ningún momento se recoge una modificación similar en las enmiendas propuestas durante la tramitación parlamentaria de la Directiva, apareciendo tan solo como se encuentra actualmente redactado en la propuesta legislativa final elaborada por la Comisión Parlamentaria, lo que sin duda dificulta la comprensión de esta modificación.

Uno de los objetivos esenciales de la modificación de la Directiva 2005/36/CE era, inicialmente, la defensa de los receptores de servicios. Ya en la propuesta original de la Comisión se establecía, en el ámbito de los requisitos lingüísticos, la necesidad de adaptar los controles realizados por el Estado a la necesidad de defensa de los consumidores. No obstante, este objetivo se ve tergiversado, al menos en el ámbito de los requisitos lingüísticos, en el texto final de la Directiva. En aquellos territorios donde se utiliza principalmente una lengua no oficial del Estado miembro, ni oficial de la Unión, un profesional podrá ejercer sus actividades sin conocer dicha lengua, con el obvio inconveniente que este hecho presenta para aquellos que reciben el servicio del profesional. Es más, en determinadas situaciones, el conocimiento de dicha lengua debería resultar fundamental para un correcto ejercicio de la profesión en el Estado miembro de acogida, especialmente en los casos donde queda involucrado el ámbito de la salud. Sin duda, parece difícil negar el efecto negativo que esto conllevará.

La modificación del régimen lingüístico de la Directiva 2013/55/UE parece distar asimismo de las conclusiones del Consejo, de 13 de junio de 2005, relativas al uso oficial de otras lenguas en el Consejo y, en su caso, en otras instituciones y otros órganos de la UE. En este documento se establecía ya que «[...] en el marco de los esfuerzos desplegados para acercar la Unión al conjunto de sus ciudadanos, tiene que hacerse más hincapié en la riqueza de su diversidad lingüística.»¹³ Asimismo, se establecen los mecanismos para la utilización oficial de lenguas con «[...] estatuto reconocido por la Constitución de un Estado miembro en todo o parte de su territorio y cuyo uso como lengua nacional esté autorizado por ley.»¹⁴ La materia involucrada en la Directiva 2013/55/UE y las conclusiones del Consejo, de 13 de junio de 2005, es distinta, aunque sin embargo, parecería lógico interpretar que, queriendo favorecer la riqueza lingüística de la Unión Europea y otorgando un reconocimiento a lenguas no oficiales de la Unión, como se hace en las conclusiones del Consejo, uno de los objetivos esenciales de las instituciones de la Unión debería ser el defender la variedad lingüística en su territorio, diversidad contra la cual se atenta en la Directiva 2013/55/UE.

En España, se deberá esperar hasta el momento de su transposición al ordenamiento jurídico nacional, que recordemos deberá realizarse antes del 18 de enero de 2016, para conocer los efectos de la nueva Directiva. No obstante, considerando la amplia diversidad lingüística que existe en el territorio nacional, la situación de estas lenguas dentro del ordenamiento jurídico y, sobre todo, la importancia social de las mismas, cabe esperar que no sea bien recibida.

¹³ Apartado 2º de las conclusiones del Consejo, de 13 de junio de 2005.

¹⁴ Apartado 1º de las conclusiones del Consejo, de 13 de junio de 2005.