

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. CHRISTINE STIX-HACKL

presentadas el 12 de septiembre de 2002 ¹

I. Observaciones preliminares

los empleos en la administración pública prevista en el artículo 39 CE, apartado 4, la Directiva antes mencionada.

1. El presente asunto versa sobre el acceso a la profesión de director de hospitales en Francia, en particular sobre la compatibilidad de los requisitos de acceso en Francia con la Directiva 89/48/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años (en lo sucesivo, «Directiva»).²

3. El artículo 1 de la Directiva dispone, entre otras cosas, lo siguiente:

«A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

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

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

— que acredite que el titular ha cursado con éxito un ciclo de estudios postsecundarios de una

II. Marco jurídico

A. Normativa comunitaria

2. Entre las disposiciones pertinentes se encuentran, junto a la excepción relativa a

¹ — Lengua original: alemán.

² — DO L 19, p. 16

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

miembro como de nivel equivalente, y que confiera los mismos derechos de acceso o de ejercicio de una profesión regulada;

[...]

— que acredite que el titular posee las cualificaciones profesionales requeridas para acceder a una profesión regulada en dicho Estado miembro o ejercerla,

c) “profesión regulada”: la actividad o conjunto de actividades profesionales reguladas que constituyen esta profesión en un Estado miembro;

siempre que la formación sancionada por dicho título, certificado u otro diploma haya sido adquirida, principalmente, en la Comunidad, o cuando su titular tenga una experiencia profesional de tres años certificada por el Estado miembro que haya reconocido el título, certificado u otro diploma expedido en un país tercero.

d) “actividad profesional regulada”: una actividad profesional cuyo acceso, ejercicio o alguna de sus modalidades de ejercicio en un Estado miembro estén sometidas directa o indirectamente, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, a la posesión de un título. Constituye, en especial, una modalidad de ejercicio de una actividad profesional regulada:

Se equiparán los títulos a los efectos del párrafo primero, los títulos, certificados o diplomas, o cualquier conjunto de tales títulos, certificados u otros diplomas, expedidos por una autoridad competente en un Estado miembro, que sancionen una formación adquirida en la Comunidad, reconocida por una autoridad competente en dicho Estado

— el ejercicio de una actividad al amparo de un título profesional, en la medida en que sólo se autorice a ostentar dicho título a quienes se encuentren en posesión de un título determinado por las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas;

— el ejercicio de una actividad profesional en el ámbito de la sanidad en la medida en que el régimen nacional de Seguridad Social supedita la remuneración y/o el reembolso de dicha actividad a la posesión de un título.

bro para acceder a dicha profesión o ejercerla en su territorio, y lo ha obtenido en un Estado miembro, o

[...]

[...]

4. El artículo 2 tiene, extractadamente, el siguiente tenor:

«La presente Directiva se aplicará a todos los nacionales de un Estado miembro que se propongan ejercer, por cuenta propia o ajena, una profesión regulada en un Estado miembro de acogida.»

5. El artículo 3 prevé, entre otras cosas, lo siguiente:

«Cuando, en el Estado miembro de acogida, el acceso o el ejercicio de una profesión regulada estén supeditados a la posesión de un título, la autoridad competente no podrá denegar a un nacional de otro Estado miembro el acceso a dicha profesión o su ejercicio en las mismas condiciones que a sus nacionales, alegando insuficiencia de cualificación:

a) si el solicitante está en posesión del título prescrito por otro Estado miem-

6. El artículo 4 permite al Estado miembro de acogida exigir al solicitante determinadas medidas de compensación, como la acreditación de una experiencia profesional determinada, o bien que efectúe un período de prácticas o se someta a una prueba de aptitud.

B. Normativa nacional

7. La norma fundamental en el procedimiento principal es el Decreto 88-163, de 19 de febrero de 1988, que contiene disposiciones particulares en materia de función pública relativa a los grados y empleos del personal de dirección de instituciones hospitalarias.³ Dicho Decreto desarrolla la Ley 86-33, el Estatuto General de la Función Pública, cuyo capítulo IV regula el empleo público en hospitales.⁴

8. La Ley 86-33 prevé en su artículo 29, fundamentalmente, que se adjudicará una

3 — «Décret portant statut particulier des grades et emplois de personnels de direction des établissements mentionnés à l'article 2 (1^o, 2^o et 3^o) de la loi 86-33 du 9 janvier 1986» (JORF de 20 de febrero de 1988, p. 2390). Entretanto, este Decreto ha sido modificado (Decreto n^o 2000-232, de 13 de marzo de 2000, JORF de 14 de marzo de 2000, p. 3971).

4 — JORF de 11 de enero de 1986, p. 535.

plaza de funcionario mediante un procedimiento de selección. El artículo 37 de dicha Ley dispone, entre otras cosas, que la adquisición de la condición de funcionario («titularisation») tiene lugar tras la realización de un «stage».

9. Del artículo 5 del Decreto 88-163 se desprende que la provisión de puestos del cuerpo superior de dirección de hospitales públicos en Francia se realiza, en principio, mediante un «concours», es decir, un procedimiento de selección mediante concurso. Este procedimiento de selección constituye un requisito de acceso para la formación, que se sigue en la école nationale supérieure de la santé publique de Rennes (en lo sucesivo, «ENSP»). La formación comprende partes teóricas y prácticas y dura entre 24 y 27 meses. La valoración se realiza mediante la calificación de los resultados en las diversas asignaturas; una vez finalizada la formación, una comisión de exámenes elabora una clasificación («classement»). Los candidatos que han cursado con éxito la formación son integrados en la función pública.

10. El Decreto 93-703, de 27 de marzo de 1993, relativo a la ENSP,⁵ prevé, entre otras cosas, que la ENSP expedirá títulos.

11. El Decreto 2000-232, de 13 de marzo de 2000,⁶ prevé que los candidatos que hayan finalizado en la CEE una formación del mismo nivel pueden ser dispensados de cursar tal formación o de partes de la misma.

⁵ — JORF de 28 de marzo de 1993.

⁶ — JORF de 14 de marzo de 2000.

III. Hechos y procedimiento principal

12. De los autos se desprende que la Sra. Burbaud, que era de nacionalidad portuguesa y posteriormente adquirió la francesa, finalizó sus estudios de Derecho en la Universidad de Lisboa. No se ha discutido su afirmación de que en 1983 obtuvo un título de dirección de hospitales en la Escuela Nacional de la Salud en Lisboa y que desde el 1 de septiembre de 1983 hasta el 20 de noviembre de 1989 trabajó en la función pública en Portugal en la dirección de hospitales. Posteriormente, se le concedió una excedencia por estudios, al objeto de poder cursar el doctorado en Francia. El 2 de julio de 1993, la Sra. Burbaud solicitó ante el Ministerio de Sanidad francés su incorporación al cuerpo de personal de dirección de la función pública sanitaria en Francia. Mediante escrito de 20 de agosto de 1993, el Ministro desestimó en lo básico su solicitud, aduciendo que la incorporación a la función pública francesa exige haber participado previamente con éxito en un proceso de selección.

13. A continuación, la Sra. Burbaud presentó ante el Tribunal administratif de Lille una solicitud de revocación de la resolución del Ministro de Sanidad. El 8 de julio de 1997, el Tribunal administratif de Lille desestimó dicha solicitud. El 2 de octubre de 1997, la Sra. Burbaud interpuso recurso contra esta última resolución ante la Cour administrative d'appel de Nancy, que remitió tal recurso a la Cour administrative d'appel de Douai el 30 de agosto de 1999.

14. La Sra. Burbaud alega que, de acuerdo con la Directiva, el título expedido por la Escola nacional de saúde pública de Lisboa debe considerarse equiparable al de la ENSP, y que, por tanto, el título portugués que posee le permite ser admitida en el cuerpo superior de la Administración Pública sin participar en el procedimiento de selección para la admisión en la ENSP.

competente supeditar el ingreso en la función pública de funcionarios de otro Estado miembro que acrediten estar en posesión de un título equivalente a determinados requisitos, en particular, a que superen las pruebas de acceso a la École, si dichos funcionarios ya han superado un procedimiento de selección similar en su país de origen?»

IV. Cuestiones prejudiciales

15. La Cour administrative d'appel de Douai ha suspendido el procedimiento y ha planteado al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

«1) Un ciclo de formación impartido en una escuela de formación de funcionarios como la ENSP, que culmina con el nombramiento definitivo del funcionario, ¿puede equipararse a un título en el sentido de lo dispuesto en la Directiva [89/48/CEE] del Consejo, de 21 de diciembre de 1988? En caso de respuesta afirmativa, ¿cómo debe apreciarse si el título de la Escola Nacional de Saúde Pública de Lisboa y el de la École nationale de la santé publique de Rennes son equiparables?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿puede la autoridad

V. Sobre la primera cuestión prejudicial

A. Alegaciones de las partes

16. La Sra. Burbaud ha afirmado en la vista que el sistema francés vulnera el artículo 39 CE y el principio general de igualdad de trato, en la medida en que entraña una discriminación (no sólo indirecta). A este respecto, la Sra. Burbaud centró su atención en la disposición del artículo 5 del Decreto 88-163, según el cual la finalización de los estudios de la ENSP constituye un requisito para el acceso a la profesión y el sistema de selección no permite tener en cuenta los conocimientos adquiridos en otro Estado miembro, lo cual lleva a desistir a los interesados con las más altas cualificaciones. Además, Francia no alega causa de justificación alguna de dicho sistema.

17. Asimismo, la Sra. Burbaud sostuvo que la Directiva se aplica a la formación con-

trovertida, puesto que se trata de una profesión regulada y existe un título a efectos del artículo 1 de la Directiva. Además, se cumplen los requisitos del artículo 3 de la Directiva. Por último, la Sra. Burbaud pone de relieve los paralelismos existentes entre la formación que cursó en la Escola nacional de saúde pública de Lisboa y la de la ENSP.

18. El Gobierno francés niega que la formación de la ENSP, que, en caso de finalizarse con éxito, da lugar al ingreso en el cuerpo de dirección de hospitales, esté comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva. Además, aunque, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la excepción del artículo 48, apartado 4, del Tratado CE (en la actualidad, artículo 39 CE, apartado 4) no es aplicable al litigio principal, el empleo controvertido está comprendido en la función pública nacional. Como consecuencia de las particularidades de la función pública francesa, la Directiva no se aplica a tales empleos ni al estatuto al que están sujetos estos empleados.

19. El Gobierno francés recuerda que un estudiante de la ENSP que ya ha aprobado el examen de ingreso pertenece, en período de prueba, a la función pública en calidad de «agent stagiaire» y que la finalización con éxito de la formación de la ENSP coincide con la adquisición por el estudiante de la condición de funcionario, lo cual constituye, al fin y al cabo, su finalidad principal.

20. En consecuencia, a juicio del Gobierno francés, el certificado que sanciona este «stage» en la ENSP no debe considerarse como un título a efectos del artículo 1 de la Directiva, sin perjuicio de su calificación como título en el sentido de lo previsto en el Decreto 93-703. Ello es así porque el único objetivo del presente certificado consiste en acreditar la adquisición de la condición de funcionario en el cuerpo de directores de hospital de la función pública. Dicho certificado no sanciona la finalización de una formación académica, pues los estudiantes de la ENSP ya pertenecen a la función pública.

21. Además, el Gobierno francés alega que el estatuto de funcionario y, en particular, el interés superior de la función pública no permiten que los empleos sujetos a dicho estatuto sean considerados como una profesión regulada en el sentido de lo dispuesto en la Directiva: la Directiva se adoptó para regular profesiones que pueden ejercerse con independencia de un sector de actividad determinado y, por tanto, no para regular profesiones comprendidas en el ámbito de actividad de la función pública.

22. Por último, el Gobierno francés alega que un Decreto de 2000 prevé la posibilidad de dispensar de cursar la formación de la ENSP a los candidatos que han sido admitidos al «concours» y poseen una formación equiparable adquirida en otro Estado miembro. Sin embargo, este Decreto no está dirigido a adaptar el Derecho interno a la Directiva, sino que

facilita a las autoridades francesas la incorporación de ciudadanos comunitarios al cuerpo de directores de hospital de la función pública mediante «concours».

23. El *Gobierno italiano* señala que el sistema francés de empleo en el servicio público de hospitales tiene una doble función: la formación para el ingreso en el cuerpo de directores de hospital y la selección de un número limitado de entre los estudiantes. Estas dos funciones deben separarse con claridad, de modo que la primera queda comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva. Por tanto, el título de la ENSP, desde el punto de vista de la formación profesional, es equiparable a otro título concedido en otro Estado miembro. La equivalencia ha de examinarse de conformidad con las disposiciones de la Directiva.

24. El *Gobierno sueco* considera que la profesión de director de hospital debe calificarse como actividad profesional regulada a efectos del artículo 1 de la Directiva, porque el acceso a esta profesión presupone haber superado un examen de ingreso en la ENSP, cursado la formación y aprobado el examen final. Si se cumplen los demás criterios de la Directiva, se tratará, por tanto, de un título a efectos de la Directiva. No tendrá incidencia alguna el hecho de que un empleo de la función pública esté vinculado a ello. Será el juez nacional quien tenga que examinar si el título adquirido por la Sra. Burbaud es de un nivel equivalente al de la ENSP.

25. La *Comisión* sostiene que el título de director de hospital controvertido constituye un título a efectos del artículo 1 de la Directiva, pues es expedido por la autoridad competente de un Estado miembro y sanciona una formación de tres años, a cuya terminación el titular de dicho título está facultado para ejercer la profesión de director de hospital en la función pública.

26. A juicio de la Comisión, el título sanciona una formación, de modo que para cursar estos estudios, que constan de una formación teórica y práctica que dura entre veinticuatro y veintisiete meses, es necesario que se celebre una prueba de selección.

27. Según el artículo 3 de la Directiva, las autoridades francesas están obligadas, en el procedimiento principal, a reconocer el título de la Sra. Burbaud, porque dicho título permite el acceso a la misma profesión en el Estado miembro en que lo ha adquirido. Si existen diferencias entre las dos formaciones, Francia puede prescribir medidas de compensación en el sentido de lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva.

B. *Apreciación*

1. Calificación de la formación en una escuela como la ENSP

28. Para responder a la primera cuestión prejudicial, ha de elucidarse, en primer lugar, si los empleos en el servicio público de salud, es decir, en la Administración Pública, están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva. En conexión con este punto, ha de examinarse si procede calificar el título de director de hospital como título a efectos de la Directiva, y en particular si la profesión de director de hospital en Francia es una profesión regulada a efectos de la Directiva.

29. El presente procedimiento prejudicial pone de manifiesto que la Directiva reviste un significado jurídico y práctico no sólo para los extranjeros de la UE, sino también para los nacionales de un Estado de acogida, es decir, en el presente asunto, para nacionales franceses. Ello es así porque éstos, si bien cumplen el requisito de nacionalidad exigido para diversas profesiones en la función pública, pueden verse enfrentados a una nueva dificultad para el acceso a la profesión, a saber, el requisito de un título nacional. La Directiva está dirigida al reconocimiento de títulos adquiridos en otro Estado miembro, sea por personas que siempre han poseído la nacionalidad del Estado de acogida, sea por personas que han pasado a poseerla después de adquirir el título en otro Estado miembro, como la Sra. Burbaud.

a) Aplicación de la Directiva a profesiones ejercidas en la Administración Pública

30. En primer lugar, ha de examinarse la alegación del Gobierno francés según la cual la Directiva no se aplica a las profesiones ejercidas en el denominado sector público.

31. A este respecto, según el Gobierno francés, procede remitirse a una sentencia del Tribunal de Justicia⁷ en la que se aplicó esta Directiva a una profesión en la Administración Pública.

32. Además, han de tenerse en cuenta las disposiciones de la Directiva relativas a su ámbito de aplicación. Así, en el artículo 2, apartado 1, se afirma simplemente que la Directiva «se aplicará a todos los nacionales de un Estado miembro que se propongan ejercer, por cuenta propia o ajena, una profesión regulada en un Estado miembro de acogida». De ello se desprende que quedan sujetos a la Directiva, en principio, todas las profesiones reguladas por cuenta propia o ajena. Si la Directiva no se aplicase a profesiones en la Administración Pública, el legislador habría previsto la correspondiente excepción. Así, el artículo 2 de la Directiva prevé una excepción para profesiones que son objeto de una Directiva específica.

⁷ — Sentencia de 8 de julio de 1999, Fernández de Bobadilla (C-234/97, Rec. p. I-4773).

33. En cambio, la Directiva no prevé una excepción expresa para el ejercicio de profesiones en la Administración Pública. Sin embargo, en el duodécimo considerando se encuentra la siguiente alusión a las excepciones previstas en el Derecho primario sobre los empleos en la Administración Pública y sobre las actividades relacionadas en un Estado miembro con el ejercicio del poder público:

«Considerando que el sistema general de reconocimiento de títulos de enseñanza superior no prejuzga en absoluto la aplicación del apartado 4 del artículo 48 ni del artículo 55 del Tratado».

34. No obstante, esta afirmación tiene carácter meramente declarativo, pues las excepciones previstas en el artículo 48, apartado 4, del Tratado CE (actualmente artículo 39 CE, apartado 4) y en el artículo 55 del Tratado CE (actualmente artículo 45 CE) no pueden ser revocadas por la Directiva, es decir, por una disposición de Derecho derivado.⁸

35. Las excepciones establecidas en el Derecho primario hacen, al mismo tiempo, las veces de excepción de la Directiva. Sin embargo, ello no significa que de este modo la totalidad del sector público quede fuera del ámbito de aplicación de la Directiva.

8 — Véase Pertek, «Une dynamique de la reconnaissance des diplômes à des fins professionnelles et à des fins académiques: réalisations et nouvelles réflexions», 119 (pp. 191 y ss.), en Pertek, *La reconnaissance des qualifications dans un espace européen des formations et des professions*, 1998.

36. Antes bien, para determinar el alcance de esta excepción de Derecho originario ha de recurrirse a la interpretación —estricta— del artículo 48, apartado 4, del Tratado CE (actualmente artículo 39 CE, apartado 4).

37. El Gobierno francés no ha formulado alegación alguna para acreditar que, en el presente asunto, se cumplen los requisitos para la aplicación de la excepción prevista en esta disposición. Se ha limitado a señalar que determinados puestos en la Administración Pública no están comprendidos en la excepción del artículo 39 CE, apartado 4, pero sí pertenecen a la Administración Pública nacional. Pues para la apreciación jurídica a la luz del Derecho comunitario lo decisivo es la calificación con respecto al Derecho comunitario y no con respecto al Derecho interno.

38. Por tanto, puede haber profesiones o, cuanto menos, actividades que sean propias de la Administración Pública del Estado miembro de que se trate, pero que no estén comprendidas en la excepción establecida en el Derecho primario y pertinente a la Directiva.

39. Así pues, con respecto a las profesiones en el ámbito de la sanidad cabe afirmar que, en principio, no cumplen el requisito desarrollado por la jurisprudencia para quedar comprendidas en el ámbito de aplicación de la excepción del artículo 48, apartado 4, del Tratado CE (actualmente artículo 39 CE, apartado 4), pues ello presupone que se trata de empleos «que implican realmente una participación directa o indirecta en el ejercicio del poder público y en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses generales del Estado o de otras entidades públicas». ⁹

40. Por último, procede examinar el motivo alegado por el Gobierno francés relativo a las particularidades de las «écoles d'administration» en Francia, entre las que se encuentran la ENSP.

41. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para la aplicación de la excepción prevista en el artículo 48, apartado 4, del Tratado CE (actualmente artículo 39 CE, apartado 4), lo determinante no es si la persona de que se trata es funcionario o contratado. ¹⁰ En consecuencia, carece de pertinencia la circunstancia de que quienes cursen la formación de la ENSP estén sujetos a un estatuto propio, es decir, que sean considerados «agents stagiaires», y que después de finalizar con éxito la formación sean nombrados funcionarios.

42. En conclusión, puede afirmarse que la Directiva no se aplica, en principio, a empleos de la Administración Pública. ¹¹

b) ¿Es el título de director de hospital un título a efectos de la Directiva?

43. Para que el título de director de hospital pueda ser considerado como título a efectos del artículo 1, letra a), de la Directiva, debe cumplir los requisitos previstos en esta disposición: es decir, en particular, la expedición del título por una autoridad competente en un Estado miembro, designada con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de dicho Estado, y que el título acredite que su titular cumple los requisitos para acceder a una profesión regulada.

44. Es indudable que se cumple el requisito de que el título de la ENSP sea expedido por una autoridad competente en un Estado miembro, designada con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de dicho Estado. Con respecto a los demás requisitos, únicamente se discute en rigor si la profesión para cuyo

9 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 2 de julio de 1996, Comisión/Luxemburgo (C-473/93, Rec. p. I-3207), apartado 48, y de 3 de junio de 1986, Comisión/Francia (307/84, Rec. p. 1725), ésta última relativa a enfermeros y enfermeras.

10 — Sentencias Comisión/Francia, citada en la nota 9 *supra*, apartado 11, y de 12 de febrero de 1974, Sotgiu (152/73, Rec. p. 153), apartado 5.

11 — Pertek: «La reconnaissance mutuelle des diplômes d'enseignement supérieur», *Revue trimestrielle de droit européen*, 1989, p. 623 (en particular, pp. 633 y s.); Scordamaglia: «La direttiva Cee sul riconoscimento dei diplomi», en Tizzano (ed.), *Problematica del diritto delle Comunità europee*, 1992, p. 266 (en particular, p. 284); Schneider: «Die Anerkennung von Diplomen in der Europäischen Gemeinschaft», 1995, pp. 184 y ss.

acceso es necesario el título de la ENSP es una profesión regulada.

determinados requisitos y prohibir el acceso a dicha actividad a las que no los reúnen.»¹²

45. De conformidad con la definición legal contenida en el artículo 1, letra c), de la Directiva, existe una profesión regulada si está constituida por una o varias actividades profesionales reguladas.

48. En el presente asunto se cumplen estos requisitos. Ello se desprende de las disposiciones de la Ley 86-33, del Decreto 88-163 y del estatuto de directores de hospital. Del artículo 5 del Decreto 88-163 se sigue que la provisión de puestos de dirección de hospitales públicos se realiza, en principio, mediante un procedimiento de selección que constituye un requisito de acceso a una formación impartida por la ENSP. Quienes finalizan con éxito la formación son integrados en la función pública.

46. A su vez, del artículo 1, letra d), de la Directiva se desprende que una actividad profesional regulada es una actividad profesional cuyo acceso, ejercicio o alguna de sus modalidades de ejercicio en un Estado miembro estén sometidas directa o indirectamente, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, a la posesión de un título.

49. De ello se desprende que para el ejercicio de la profesión de director de hospital es necesario cursar con éxito la formación. En consecuencia, existe un denominado monopolio de actividad.

47. Esta última disposición la ha interpretado el Tribunal de Justicia, en el asunto *Aranitis*, del modo siguiente:

50. El hecho de que el título sea al mismo tiempo el documento que contiene el nombramiento de funcionario tiene tan poca incidencia en lo antes afirmado como la circunstancia de que los candidatos ya hayan sido integrados en la función pública durante la formación. Estos dos aspectos ponen únicamente de manifiesto los diversos significados del título y acreditan su doble naturaleza, como prueba de haber cursado con éxito la formación y como documento de nombramiento.

«El acceso a una profesión o su ejercicio deben considerarse directamente regulados por disposiciones jurídicas cuando existen disposiciones legales, reglamentarias o administrativas del Estado miembro de acogida que crean un régimen cuyo efecto es reservar expresamente esta actividad profesional a las personas que reúnen

12 — Sentencia de 1 de febrero de 1996, *Aranitis* (C-164/94, Rec. p. I-135), apartado 19.

51. En su significado como documento expedido por la ENSP, que va más allá de su estricta función de certificado de finalización de la formación, se pone únicamente de manifiesto una particularidad del sistema de empleo de la función pública en Francia. Este efecto adicional se desprende del Derecho interno y no incide en la calificación como título a efectos del artículo 1 de la Directiva. El hecho de que el Derecho interno anude al título efectos adicionales que van más allá de la Directiva carece de pertinencia a los fines de la Directiva.

2. El certificado expedido por Escola nacional de saúde pública de Lisboa ¿es equiparable al título de la ENSP?

52. La segunda parte de la primera cuestión prejudicial se refiera a la equiparación del certificado de la Escola nacional de saúde pública de Lisboa con el título de la ENSP.

53. Sobre la base de la disposición del artículo 3 de la Directiva, fundamental a este respecto, procede examinar si el solicitante, es decir, la Sra. Burbaud, posee el título necesario en otro Estado miembro —en concreto, Portugal— para acceder en dicho Estado miembro a la profesión de director de hospital o de ejercerla en tal Estado. Es decir, ha de examinarse si el certificado de la Escola nacional de saúde

pública de Lisboa es necesario para acceder o ejercer esta profesión en Portugal.

54. Además, procedería comprobar, en particular, la duración y/o el contenido de la formación, o averiguar si la profesión regulada en Francia comprende actividades que en Portugal no son parte de la profesión regulada de que se trata, es decir, deberían compararse los respectivos contenidos, y no sólo las profesiones como tales, pues, de otro modo, existiría el peligro de decidir únicamente sobre la base de la identidad de denominación.¹³

55. Como señala el Gobierno sueco, este examen es, sin embargo, una tarea de las autoridades nacionales competentes. Mientras que la función del Tribunal de Justicia consiste en ofrecer al juez nacional indicaciones interpretativas necesarias para resolver el litigio, es al juez nacional a quien corresponde calificar las actividades de que se trata en atención al criterio establecido por el Tribunal de Justicia, habida cuenta, en particular, de la naturaleza del análisis que deba efectuarse.¹⁴ Ello es así porque la aplicación de las disposiciones comunitarias, como las relativas a su subsunción en un asunto concreto, sigue siendo una función del juez nacional.

13 — Sobre este riesgo de nominalismo, véase Scordamaglia (citado en la nota 11 *supra*), p. 276.

14 — Sentencia de 14 de diciembre de 2000, Fazenda Pública (C-446/98, Rec. p. I-11435), apartado 23.

VI. Sobre la segunda cuestión prejudicial

56. La segunda cuestión prejudicial versa sobre la admisibilidad de determinadas condiciones para el ingreso en la función pública, en particular un tipo determinado de procedimiento de selección. Esta cuestión prejudicial se refiere, por lo demás, únicamente al caso en que los interesados ya hayan participado en un proceso de selección en su Estado de origen y aleguen la posesión de un título de naturaleza equivalente.

A. Alegaciones de las partes

57. El *Gobierno francés* propone responder a la segunda cuestión en el sentido de que un Estado miembro (Estado de acogida) puede exigir a un nacional de otro Estado miembro, que ya ha superado un proceso de selección en su Estado de origen, que supere un nuevo proceso en el Estado de acogida para ingresar en la función pública.

58. El proceso de selección controvertido no puede ser calificado como título a efectos del artículo 1 de la Directiva, porque constituye una forma determinada de provisión de empleo y no acredita que la persona que haya superado el concurso haya cursado con éxito una formación determinada. Por lo demás, el ingreso en la función pública de la Comunidad se realiza por medio de procedimientos de selección. Por último, constituye la forma

más efectiva de llevar a la práctica el principio de igualdad de acceso a la función pública.

59. De ello se desprende que un proceso de selección no puede considerarse en modo alguno como un título a efectos del artículo 1 de la Directiva y que, en consecuencia, los Estados miembros no están obligados a reconocer la equivalencia entre los concursos convocados por ellos y los convocados en otro Estado miembro.

60. Asimismo, los Estados miembros siguen siendo competentes, teniendo en cuenta los artículos 12 CE y 39 CE, apartado 2, para establecer las condiciones de contratación y las normas de funcionamiento de su función pública. A este respecto, el *Gobierno francés* alega que la celebración de un único proceso de selección para todos los candidatos que quieran ingresar en la función pública de un Estado miembro, con independencia de su nacionalidad, debe respetar el principio de igualdad de trato. Por otra parte, la Comisión, en su dictamen motivado de 13 de marzo de 2000, comparte esta opinión.

61. El *Gobierno italiano* sostiene que la segunda cuestión no afecta ni a la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad ni al reconocimiento de títulos de educación superior con arreglo a la Directiva, sino a la equiparación entre procesos de selección para el ejercicio de funciones de dirección en el servicio público.

62. No obstante, esta materia está comprendida en el ámbito de competencia del Estado miembro de que se trate, que debe ser libre para elegir el procedimiento de selección que mejor se ajuste a su sistema y a sus exigencias. Con todo, este margen discrecional no es ilimitado, pues existen límites derivados de una eventual normativa comunitaria y de la prohibición de discriminación aplicable a los trabajadores.

63. A partir de su definición de postura sobre la primera cuestión prejudicial, el Gobierno sueco afirma que la Sra. Burbaud cumple los requisitos previstos para los directores de hospital en Francia. Por ello, no puede exigírsele que realice el examen de ingreso en la ENSP.

64. A su juicio, el sistema francés se caracteriza por el hecho de que el nombramiento para ocupar un puesto en la función pública tiene lugar después de la formación básica universitaria, pero antes de la especialización profesional. Un sistema de selección pública que exige a trabajadores cualificados profesionalmente realizar un examen de acceso al que también tienen que someterse los no cualificados es contrario a las disposiciones sobre libre circulación de trabajadores. Dichas disposiciones prohíben no sólo la discriminación por razón de la nacionalidad, sino también cualquier obstáculo al acceso a la profesión en otro Estado miembro. El sistema de selección estará

comprendido en el ámbito de la —por otra parte, directamente aplicable— libre circulación de trabajadores si se aplica indistintamente a nacionales y a ciudadanos de otros Estados miembros.

65. A juicio del *Gobierno sueco*, el actual sistema puede, no obstante, ser compatible con el Derecho comunitario si persigue un fin de interés general y no va más allá de lo necesario para su consecución. Pero la comprobación de que ello es efectivamente así corresponde al juez nacional. La circunstancia de que la Sra. Burbaud ya ha superado un concurso en Portugal carece de pertinencia, a la vista de la finalidad del proceso de selección francés.

66. El actual sistema obliga al director cualificado a tal efecto en otro Estado miembro a someterse a un examen de ingreso a un estudio que está dirigido justamente a formar directores de hospital. Por tanto, dicho examen no está dirigido a comprobar la experiencia profesional o los conocimientos necesarios para el ejercicio de la profesión en Francia, sino que está concebido para quienes se inician en la profesión.

67. Dado que en el examen de ingreso no se tiene en cuenta la experiencia profesional,

perjudica a los trabajadores más cualificados, cuyas cualificaciones no pueden ser consideradas. Por tanto, el actual sistema tiene un efecto disuasorio. Es, incluso, discriminatorio, porque en el grupo de los perjudicados se encuentran mayoritariamente trabajadores extranjeros, puesto que los candidatos de Francia no han tenido todavía oportunidad de adquirir una experiencia profesional comparable.

68. La *Comisión* sostiene que el concurso está comprendido en el sistema de selección y que debe ser distinguido del reconocimiento de títulos. El reconocimiento de un diploma no otorga derecho alguno a un empleo. Antes bien, se aplican los actuales sistemas de selección en el respectivo mercado de trabajo. Por tanto, las propias autoridades francesas pueden exigir que participen en un concurso a las personas que ya han superado un concurso en su Estado de procedencia. No obstante, tal concurso deberá garantizar el acceso a la profesión y no sólo a una formación.

69. En la vista, la *Comisión* se concentró en la valoración del sistema francés a la luz del artículo 39 CE y, a este respecto, sostuvo que se limita el acceso a la profesión porque se observan las mismas condiciones para los extranjeros —también para los cualificados—. Acerca de una posible justificación de esta limitación, la *Comisión* señaló que Francia no ha aducido causa de justificación alguna.

B. *Apreciación*

70. En la segunda cuestión prejudicial se examinan las particularidades del sistema francés de selección de directores de hospitales públicos. El presente procedimiento versa sobre un sistema que prevé una valoración anterior y posterior a la formación, a saber, un procedimiento de selección y una valoración de la formación cursada con éxito.

71. En primer lugar, ha de hacerse constar que la cuestión prejudicial no versa únicamente sobre la prueba de ingreso («concours d'entrée»), sino también sobre la valoración de la formación cursada con éxito, porque el ingreso en la ENSP se presenta únicamente como una posible condición del ingreso en la función pública.

72. Por lo que respecta a la alegación del Gobierno francés según la cual los Estados miembros son libres para establecer las modalidades de ingreso en la función pública, ha de señalarse que el Derecho comunitario también prevé límites al respecto, como el Gobierno italiano subraya acertadamente.

73. Del tenor de la segunda cuestión prejudicial y de su conexión con la primera se deduce que esta cuestión también se refiere a la Directiva. Ni ésta ni la segunda cuestión prejudicial mencionan otras disposiciones de Derecho comunitario. Lo que corresponde al Tribunal de Justicia no es determinar las disposiciones de Derecho comunitario pertinentes, sino interpretar las disposiciones mencionadas por el órgano jurisdiccional de remisión, es decir, la Directiva.

74. Ahora bien, incluso en el marco de la Directiva, sigue siendo una de las obligaciones fundamentales de los Estados miembros —tanto en las disposiciones que adaptan el Derecho interno a las disposiciones comunitarias como en su concreta aplicación— observar los criterios desarrollados por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia en materia de reconocimiento de títulos.¹⁵

75. Como la Comisión señala acertadamente, en principio cabe admitir un mecanismo de selección para el ingreso en la función pública. Como ya se ha expuesto en el marco de la respuesta a la primera cuestión prejudicial, el sistema elegido en Francia vincula en su proceso de selección la formación y el ingreso, así como elementos cuantitativos y cualitativos. Ello vale tanto para la prueba de ingreso como para la valoración con que finaliza la formación, si bien quienes cursan esta formación ya

pertenecen a la función pública en condición de «agents stagiaires» y, tras la correspondiente valoración de su formación en las ENSP, se convierten en funcionarios.

76. La alegación del Gobierno francés según la cual la actual normativa lleva a la práctica el principio de igualdad de trato en el acceso a puestos de la Administración Pública no es correcta en su generalidad, como se demostrará. Tampoco cabe estimar el argumento de que se cumplen los criterios de Derecho primario establecidos en el artículo 39 CE, apartado 2. La propia invocación del principio de igualdad de trato no parece adecuada porque, de conformidad con el sistema francés, las personas cualificadas en otro Estado miembro están sujetas a las mismas normas que los candidatos no cualificados; en particular, tienen que cursar la misma formación.

77. Ello es así porque, como señalan acertadamente el Gobierno sueco y la Comisión, al sistema francés no se sujetan sólo los principiantes, sino también los candidatos cualificados. Ello se aplica, en particular, a la exigencia de realizar un examen de ingreso para cursar la formación.

¹⁵ — Se trata, en lo esencial, de los principios establecidos en la sentencia de 7 de mayo de 1991, Vlassopoulou (C-340/89, Rec. p. I-2357). Véanse las sentencias de 14 de septiembre de 2000, Hocsman (C-238/98, Rec. p. I-6623), apartados 23 y s. y 31 y ss., y de 22 de enero de 2002, Dreessen (C-31/00, Rec. p. I-663), apartados 24 y ss.

78. Los Estados miembros deben prever un examen de equivalencia de los títulos de acuerdo con los criterios establecidos en la Directiva. Si de tal examen resulta que el título obtenido en otro Estado miembro es «equivalente» al de la ENSP (y la segunda cuestión prejudicial se plantea sólo para este caso), no podrá siquiera exigirse que se curse la formación.

79. De otro modo, tal exigencia conduciría a que la experiencia profesional o las cualificaciones adquiridas en otro Estado miembro no sean consideradas, lo que constituiría un caso clásico de discriminación encubierta.

80. Puesto que la valoración que se realiza al final de la formación va más allá de una simple selección cuantitativa, es decir, también comprende la valoración de conocimientos y/o de experiencia práctica, la posibilidad —que en este caso no existe— de realizar una valoración definitiva,¹⁶ es decir, de acceder directamente a esta suerte de examen, podría constituir una vulneración de la Directiva con respecto a los profesionales ya cualificados.

81. El sistema aplicado en el procedimiento principal es, por tanto, contrario al Dere-

cho comunitario, en la medida en que no permite considerar las cualificaciones obtenidas con anterioridad. La obligación de reconocer «productos finales»,¹⁷ es decir, títulos equivalentes obtenidos en otro Estado miembro, constituye precisamente un principio fundamental de la Directiva.

82. Sobre la alegación del Gobierno francés según la cual no existe ninguna obligación de reconocer concursos, ha de observarse que ello es cierto en la medida en que no deben realizarse un reconocimiento automático «tel quel». Antes bien, procede examinar si y en qué medida el concurso extranjero es equiparable al nacional.

83. Por un lado, la circunstancia de que un Estado miembro convoque concursos no puede suponer un obstáculo para la aplicación de la obligación de reconocimiento establecida en la Directiva.¹⁸ Pero, por otro lado, el Derecho comunitario tampoco exige la eliminación total de concursos. Pues la Directiva no establece restricciones

16 — Véase Favret: «Le système général de reconnaissance des diplômes et des formations professionnelles en droit communautaire: L'esprit et la méthode», *Revue trimestrielle de droit européen*, 1993, p. 259 (en particular, p. 263).

17 — Así se refiere a los procesos de selección para acceder a una formación Schneider (citado en la nota 11 *supra*), p. 377.

18 — Sentencia de 23 de febrero de 1994, Scholz (C-419/92, Rec. p. I-505).

cuantitativas de acceso, sino cualitativas,¹⁹ a saber, el reconocimiento de títulos.

sonas cualificadas y no cualificadas, es decir, sin posibilidad alguna de compensación.

84. En consecuencia, de la Directiva cabe inferir, cuanto menos, una obligación de —eventual— adaptación del sistema de selección. Así, en el marco de los procesos de selección debe preverse la posibilidad de tener en cuenta las cualificaciones adquiridas en otro Estado miembro.²⁰ En determinados casos, la Directiva exige también la transformación de un monopolio cerrado en uno abierto.²¹

85. Es cierto que, como se ha expuesto *supra*, el artículo 4 de la Directiva permite a los Estados miembros adoptar medidas de compensación y que éstas pueden introducirse en un concurso —modificado—. ²²

86. En consecuencia, en tal proceso de selección modificado pueden seguir previéndose, en principio, exámenes. Ahora bien, tienen que diferenciarse de los exámenes unificados controvertidos para per-

87. Las adaptaciones necesarias del Derecho interno pueden exigir incluso modificaciones legales de los sistemas de selección existentes, como, por ejemplo, las disposiciones especiales sobre la función pública en hospitales contenidas en el estatuto general o en los correspondientes Decretos relativos a los «Agents stagiaires» o a la «ENSP»,²³ Ello puede realizarse extendiendo las actuales posibilidades de excepción a los casos de reconocimiento de títulos. En este contexto, debe recordarse las excepciones en vigor para los casos de «mutation»²⁴ o de nombramiento externo («tour extérieur»).

88. En consecuencia, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que la autoridad competente no puede supeditar a condiciones el ingreso de funcionarios de otro Estado miembro en la función pública del Estado de acogida, y en particular no puede exigir participar con éxito en un proceso de selección como el del procedimiento principal, si dichos funcionarios están en posesión de un título equivalente.

19 — Sobre esta distinción, véanse mis conclusiones de 4 de octubre de 2001 presentadas en el asunto Comisión/España (sentencia de 16 de mayo de 2002, C-232/99, Rec. p. I-4235, especialmente p. I-4238), puntos 41 y ss.

20 — Sobre el sector de la enseñanza, véase Pertek (citado en la nota 11 *supra*), p. 634.

21 — Sobre estas dos formas, véase Pertek (citado en la nota 8 *supra*), pp. 153 y 162.

22 — Sobre esta posibilidad, véase Favret (citado en la nota 16 *supra*), p. 265.

23 — Véase el Decreto 2000-232 de 13 de marzo de 2000 (JORF de 14 de marzo de 2000, p. 3971).

24 — Schneider (citado en la nota 11 *supra*), p. 392

VII. Conclusión

89. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales del modo siguiente:

- «1. Una formación impartida en una escuela como la École Nationale de la Santé Publique de Rennes (“ENSP”), que prepara para el ingreso en la función pública, da lugar a la obtención de un título a efectos de la Directiva 89/48/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años.
2. La autoridad competente no puede supeditar a condiciones el ingreso de funcionarios de otro Estado miembro en la función pública del Estado de acogida, y en particular no puede exigir participar con éxito en un proceso de selección como el del procedimiento principal, si dichos funcionarios están en posesión de un título equivalente.»