

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 8 de mayo de 2008*

En el asunto C-39/07,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 1 de febrero de 2007,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. H. Støvlbæk y R. Vidal Puig, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de España, representado por el Sr. M. Muñoz Pérez, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: español.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y los Sres. L. Bay Larsen, P. Kúris y J.-C. Bonichot y la Sra. C. Toader (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. M. Poiares Maduro;
Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud 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 (DO 1989, L 19, p. 16), por lo que respecta a la profesión de farmacéutico hospitalario, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para adaptar su Derecho interno a lo dispuesto en dicha Directiva.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

Directivas 85/432/CEE y 85/433/CEE

2 El 16 de septiembre de 1985, el Consejo adoptó la Directiva 85/432/CEE, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas para ciertas actividades farmacéuticas (DO L 253, p. 34; EE 06/03, p. 25).

3 Según el artículo 1, apartado 1, de la Directiva 85/432:

«Los Estados miembros velarán por que los titulados en posesión de un diploma, certificado u otro título universitario o de un nivel reconocido como equivalente, que cumplan las condiciones previstas en el artículo 2, sean habilitados al menos para el acceso a las actividades contempladas en el apartado 2 y su ejercicio, a reserva de la exigencia, en su caso, de una experiencia profesional complementaria.»

4 El artículo 3 de la Directiva 85/432 establece:

«A más tardar tres años desde la expiración del plazo previsto en el artículo 5, la Comisión presentará al Consejo propuestas adecuadas relativas a las especializaciones en Farmacia, y en particular a la de Farmacia Hospitalaria. El Consejo examinará dichas propuestas en el plazo de un año.»

- 5 El 16 de septiembre de 1985, el Consejo adoptó la Directiva 85/433/CEE, relativa al reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos de farmacia y que incluye medidas tendentes a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento de ciertas actividades farmacéuticas (DO L 253, p. 37; EE 06/03, p. 28).
- 6 El artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/433, en su versión modificada por la Directiva 2001/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2001 (DO L 206, p. 1), establece:

«Cada Estado miembro reconocerá los diplomas, certificados y otros títulos a que se refiere el anexo, expedidos a los nacionales de los Estados miembros por los demás Estados miembros, con arreglo al artículo 2 de la Directiva 85/432 [...], reconociéndoles en su territorio, en lo relativo al acceso y al ejercicio de las actividades a que se refiere el artículo 1, el mismo valor que a los diplomas, certificados y otros títulos a que se refiere el anexo, que expida el Estado de que se trate.»

- 7 El título español que figura en dicho anexo es el de licenciado en farmacia.

Directiva 89/48

- 8 El artículo 1 de la Directiva 89/48, en su versión modificada por la Directiva 2001/19, dispone:

«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 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 de un nivel de formación equivalente y, en su caso, que ha cursado con éxito la formación profesional requerida, además del ciclo de estudios postsecundarios, y

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

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.

[...]

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

- 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:
 - 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;

[...]»

9 El artículo 2 de la Directiva 89/48 establece:

«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.

La presente Directiva no se aplicará a las profesiones que sean objeto de una Directiva específica que establezca entre los Estados miembros un reconocimiento mutuo de los títulos.»

10 El artículo 4 de la Directiva 89/48 dispone:

«El artículo 3 [relativo al derecho de los nacionales de otro Estado miembro a acceder a una profesión regulada] no es óbice para que el Estado miembro de acogida exija igualmente al solicitante:

[...]

- b) que efectúe un período de prácticas, durante tres años como máximo, o que se someta a una prueba de aptitud:

[...]»

Normativa nacional

Normativa referente a las especializaciones en Farmacia

- 11 La normativa referente a las especializaciones en Farmacia está constituida por el Real Decreto 2708/1982, de 15 de octubre, por el que se regulan los estudios de especialización y la obtención del título de Farmacéutico Especialista (BOE nº 261, de 30 de octubre de 1982, p. 29994).
- 12 El artículo 1 de dicho Real Decreto es del siguiente tenor:

«Para utilizar de modo expreso la denominación de Farmacéutico Especialista, para ejercer la profesión con este carácter y para ocupar un puesto de trabajo en establecimientos o instituciones públicas o privadas con tal denominación, será preciso estar en posesión del correspondiente título de Farmacéutico Especialista, expedido por el Ministerio de Educación y Ciencia, sin perjuicio de las facultades que asisten a los Licenciados en Farmacia.»

13 El artículo 2 del citado Real Decreto establece:

«Para obtener el título de Farmacéutico Especialista es preciso:

- a) Estar en posesión del título de Licenciado en Farmacia.
- b) Haber cursado íntegramente la formación en la especialización correspondiente de acuerdo con los planes de estudios y programas que se establezcan.
- c) Superar las pruebas de evaluación que a tal efecto se determinen.»

14 Según el artículo 3 del Real Decreto 2708/1982:

«Se reconocen como especializaciones farmacéuticas las siguientes:

Grupo primero. — Especializaciones que requieren básicamente formación hospitalaria:

[...]

— Farmacia Hospitalaria.

[...]»

Normativa nacional que adapta el Derecho interno a las Directivas 85/432, 85/433 y 89/48

15 El Real Decreto 1667/1989, de 22 de diciembre (BOE nº 4, de 4 de enero de 1990, p. 217), adaptó el Derecho nacional a las Directivas 85/432 y 85/433.

16 El artículo 1 de dicho Real Decreto establece:

«Los Diplomas, Certificados y otros Títulos que se enumeran en el anexo I del presente Real Decreto expedidos a nacionales de un Estado miembro de la Comunidad Económica Europea, que cumplan los requisitos fijados en el anexo II, se reconocen en España para el acceso a las actividades de la profesión farmacéutica, con igual efecto que el Título Universitario Oficial de Licenciado en Farmacia.»

17 El título español que figura en el anexo I de dicho Real Decreto es el mismo que el recogido en el anexo de la Directiva 85/433.

18 El Derecho español se adaptó a la Directiva 89/48 mediante el Real Decreto 1665/1991, de 25 de octubre (BOE nº 280, de 22 de noviembre de 1991, p. 37916).

19 El artículo 2, apartado 1, de dicho Real Decreto dispone:

«Las normas establecidas en este Real Decreto se aplicarán a los nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea que, estando en posesión de un título obtenido en un Estado de la indicada Unión, pretendan ejercer en España por cuenta propia o ajena una profesión regulada, para la que se requiera una formación superior mínima de tres años.»

20 El artículo 3, letra a), de este mismo Real Decreto establece que tienen la condición de «profesiones reguladas» aquellas que se relacionan en el anexo I de dicho Real Decreto. Este anexo no menciona la de farmacéutico hospitalario.

Procedimiento administrativo previo

21 El 19 de diciembre de 2005, la Comisión envió al Reino de España un escrito de requerimiento que tenía como objeto la falta de adaptación por dicho Estado miembro de su Derecho interno a la Directiva 89/48 por lo que respecta a la profesión de farmacéutico especialista.

22 En su respuesta de 17 de marzo de 2006, el Reino de España alegó que la Directiva 89/48 no era aplicable a la profesión de farmacéutico hospitalario, al ser ésta una

especialización de la profesión de farmacéutico que se regula de manera específica en las Directivas 85/432 y 85/433, a las que se adaptó el Derecho español mediante el Real Decreto 1667/1989.

23 El 4 de julio de 2006, por considerar que dicha respuesta no era satisfactoria, la Comisión dirigió al Reino de España un dictamen motivado, al que este Estado miembro respondió el 12 de enero de 2007, es decir, con posterioridad a la fecha de expiración del plazo señalado por la Comisión en el referido dictamen motivado, reiterando su argumento de que la Directiva 89/48 no era aplicable a los títulos de especialización en el sector farmacéutico.

24 Al no convencerle este argumento, la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

25 La Comisión sostiene que el Estado demandado no ha adaptado su Derecho interno a la referida Directiva por lo que respecta a la profesión de farmacéutico hospitalario, en la medida en que el artículo 1 del Real Decreto 2708/1982 excluye que los poseedores de un título expedido en un Estado miembro y reconocido como equivalente con arreglo al artículo 2 de la Directiva 85/433 puedan utilizar la denominación de Farmacéutico Especialista y, en consecuencia, ejercer la profesión de farmacéutico hospitalario.

26 Según la citada institución, por un lado, el título de Farmacéutico Especialista debe calificarse de «título» en el sentido del artículo 1, letra a), de la Directiva 89/48, ya que lo expide la autoridad competente designada, sanciona una formación postsecundaria de más de tres años y acredita que su titular posee las cualificaciones requeridas para ejercer la profesión de farmacéutico hospitalario en España. Por otro lado, considera que la profesión reservada a los poseedores del título de Farmacéutico Especialista es una profesión regulada en el sentido del artículo 1, letra c), de la Directiva 89/48. A su juicio, esta profesión consiste en el ejercicio de una actividad regulada a efectos del artículo 1, letra d), de dicha Directiva, en la medida en que el acceso a ella está supeditado a la posesión de un título.

27 A este respecto, la Comisión señala que la Directiva 89/48 no excluye ninguna profesión regulada de su ámbito de aplicación, a excepción de aquellas que han sido objeto de una directiva específica de reconocimiento mutuo. En particular, considera que no contiene disposición alguna que pueda interpretarse en el sentido de que excluye de su ámbito de aplicación las profesiones farmacéuticas o, más en general, las profesiones sanitarias. En su opinión, el hecho de incluir tales profesiones en el sistema general de reconocimiento de los títulos no es contrario al artículo 47 CE, apartado 3, según el cual, la progresiva supresión de las restricciones al derecho de establecimiento debe ir precedida o acompañada de una coordinación correlativa de las condiciones exigidas para el ejercicio de dichas profesiones. La Comisión estima que el objetivo de la referida Directiva no es crear un sistema de reconocimiento automático de los títulos, sino establecer un método general que permita facilitar el reconocimiento de los títulos.

28 Además, la Comisión considera que las Directivas 85/432 y 85/433 no son aplicables a la profesión de farmacéutico hospitalario, toda vez que sólo se refieren al título de

Licenciado en Farmacia. En su opinión, la Directiva 85/432, que coordina las condiciones de formación exigidas para la expedición del título de Farmacéutico, al que se aplica el régimen de reconocimiento previsto en la Directiva 85/433, no contempla, a efectos de su artículo 3, las especializaciones en Farmacia y, en concreto, la especialización en Farmacia Hospitalaria. Por otro lado, la Comisión señala que el título de Licenciado en Farmacia es el único título mencionado en el anexo de la Directiva 85/433 por lo que respecta al Reino de España.

29 El Reino de España replica que la profesión de farmacéutico hospitalario, como especialidad de la profesión de farmacéutico, no está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 89/48. Considera que tal profesión sólo puede estar regulada por una normativa específica, toda vez que el artículo 47 CE, apartado 3, introduce una salvedad expresa referente, en concreto, a la supresión de las restricciones al ejercicio de las profesiones farmacéuticas. En consecuencia, tal supresión no puede realizarse, en su opinión, mediante el sistema general de reconocimiento de los títulos previsto en dicha Directiva.

30 El Reino de España añade que esta interpretación viene confirmada por las Directivas 85/432 y 85/433, que responden a la exigencia de establecer normas especiales de coordinación de las normativas referidas a determinadas actividades farmacéuticas a fin de permitir el reconocimiento mutuo de los títulos y los diplomas en Farmacia. En cambio, la Directiva 89/48, que establece como única condición para el reconocimiento de los títulos la duración mínima de los estudios, no basta para garantizar el cumplimiento de la obligación de especificidad prevista en el artículo 47 CE, apartado 3. Según el Reino de España, de lo anterior se desprende que, ante la inexistencia de una normativa especial adoptada en la materia en virtud del artículo 3 de la Directiva 85/432, la Comisión no puede invocar la Directiva 89/48 para reprochar la falta de conformidad de la legislación interna con el sistema general de reconocimiento de los títulos.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 31 Ambas partes en el procedimiento admiten que las Directivas 85/432 y 85/433 no se aplican al título de Farmacéutico Especialista, que da acceso a la profesión de farmacéutico hospitalario. Sin embargo, extraen dos consecuencias diferentes de esta interpretación. Según la Comisión, la inexistencia de una directiva específica implica que dicho título está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 89/48, mientras que, según el Reino de España, a falta de tal directiva, es preciso considerar que el reconocimiento del citado título no se regula ni por la Directiva 89/48 ni por ningún otro acto de Derecho derivado.
- 32 Sobre este particular, es preciso señalar, de entrada, que el ámbito de aplicación de la Directiva 89/48 no se delimita en función del sector o de la tipología de los títulos de que se trate. De su artículo 1, letra a), se desprende que esta Directiva se aplica, en particular, a cualquier título de estudios superiores expedido al finalizar un ciclo de estudios postsecundarios de una duración mínima de tres años, que permita a su titular acceder a una profesión regulada.
- 33 Además, como se desprende de reiterada jurisprudencia, una profesión debe considerarse regulada, a efectos de la Directiva 89/48, cuando el acceso a la actividad profesional que constituye dicha profesión o su ejercicio está regulado por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que establecen un régimen cuyo efecto es reservar expresamente esta actividad profesional a las personas que reúnen determinados requisitos y prohibir el acceso a dicha actividad a las que no los reúnen (véanse, en este sentido, las sentencias de 1 de febrero de 1996, *Aranitis*, C-164/94, Rec. p. I-135, apartados 18 y 19, y de 9 de septiembre de 2003, *Burbaud*, C-285/01, Rec. p. I-8219, apartado 45).

34 En el presente caso, procede señalar, sobre la base de la normativa nacional en la materia, que el título de Farmacéutico Especialista es un título de estudios superiores que da acceso a una profesión regulada, a saber, la de farmacéutico especialista.

35 Aun cuando no rebate tal calificación del título y de la profesión de que se trata, el Reino de España considera que no está obligado a establecer la posibilidad de que nacionales de otros Estados miembros accedan a la profesión de farmacéutico hospitalario, puesto que la Directiva 89/48 no se aplica a los títulos de especialización en Farmacia.

36 Debe rechazarse tal interpretación de la Directiva.

37 A este respecto, es oportuno subrayar, con carácter preliminar, que el derecho al reconocimiento de los títulos está garantizado, como expresión del derecho fundamental a la libertad de establecimiento, por el artículo 43 CE, párrafo segundo. Conforme a reiterada jurisprudencia, de esta disposición del Tratado se deriva que el Estado miembro en el que se solicite autorización para ejercer una profesión, cuyo acceso esté supeditado, con arreglo a la normativa nacional, a la posesión de un título o de una cualificación profesional, debe tomar en consideración los diplomas, certificados y otros títulos que el interesado haya adquirido con objeto de ejercer esta misma profesión en otro Estado miembro, efectuando una comparación entre las aptitudes acreditadas por dichos títulos y los conocimientos y capacitación exigidos por las disposiciones nacionales (véanse las sentencias de 7 de mayo de 1991, Vlasopoulou, C-340/89, Rec. p. I-2357, apartado 16, y de 14 de septiembre de 2000, Hocsman, C-238/98, Rec. p. I-6623, apartado 23).

38 La Directiva 89/48, como se desprende de su tercer considerando, establece un «método de reconocimiento» de los títulos a los que se refiere. Establece un sistema general de reconocimiento de los títulos de estudios superiores que permiten el acceso a una profesión regulada y, por tanto, el ejercicio de un derecho que se encuentra recogido en el Tratado.

39 Además, como ha recordado la Comisión, la Directiva 89/48 no crea un sistema de reconocimiento automático. Aun cuando reconoce el derecho de acceso a las profesiones reguladas, esta Directiva permite, en virtud de su artículo 4, letra b), que el Estado de acogida someta al solicitante, nacional de otro Estado miembro, a un período de prácticas o a una prueba de aptitud, en concreto, cuando la formación que haya recibido comprenda materias sustancialmente diferentes de las cubiertas por el título exigido en el Estado miembro de acogida o cuando la profesión regulada en este último Estado miembro abarque una o varias actividades profesionales reguladas que no existan en la profesión regulada en el Estado miembro de origen o de procedencia del solicitante y que esta diferencia entre las actividades profesionales en los dos Estados miembros de que se trate se caracterice por una formación específica diferente.

40 El Reino de España alega que el artículo 47 CE, apartado 3, excluye, en cualquier caso, que una directiva cuyo objeto es la aplicación de un sistema general de reconocimiento de los títulos pueda aplicarse a las profesiones sanitarias, puesto que dicho artículo introduce expresamente una salvedad por lo que se refiere a las profesiones médicas, paramédicas y farmacéuticas, que no pueden liberalizarse sin un acto que establezca las normas relativas a «la coordinación de las condiciones exigidas para su ejercicio en los diferentes Estados miembros».

- 41 Esta alegación debe desestimarse. Tal interpretación del artículo 47 CE, apartado 3, llevaría, de hecho, no sólo a no aplicar la Directiva 89/48, sino, más en general, a excluir el derecho de los nacionales comunitarios al reconocimiento de los títulos de especialización en Farmacia, siendo así que este derecho resulta del artículo 43 CE, párrafo segundo.
- 42 Por el contrario, el objetivo del artículo 47 CE, apartado 3, no es limitar el alcance del derecho al reconocimiento de los títulos, sino evitar la aplicación de un sistema de reconocimiento automático de los títulos de acceso a las profesiones sanitarias cuando no existe coordinación de las disposiciones que regulan el ejercicio de estas profesiones. Por lo tanto, dicha disposición del Tratado se refiere a tal sistema, que debe concebirse en relación con la armonización progresiva de las disposiciones relativas al ejercicio de dichas profesiones.
- 43 De lo anterior se desprende que el reconocimiento de los títulos que dan acceso a la profesión de farmacéutico hospitalario está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 89/48 y que los Estados miembros deben establecer un sistema que permita tal reconocimiento, con arreglo a las condiciones previstas en dicha Directiva.
- 44 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 89/48, por lo que respecta a la profesión de farmacéutico hospitalario, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para adaptar su Derecho interno a lo dispuesto en dicha Directiva.

Costas

⁴⁵ En virtud del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha pedido que se condene en costas al Reino de España y al haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

- 1) **Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud 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, por lo que respecta a la profesión de farmacéutico hospitalario, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para adaptar su Derecho interno a lo dispuesto en dicha Directiva.**

- 2) **Condenar en costas al Reino de España.**

Firmas