



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 27 de junio de 2013*

«Reconocimiento de diplomas y títulos — Directiva 2005/36/CE — Profesión de fisioterapeuta — Reconocimiento parcial y limitado de las cualificaciones profesionales — Artículo 49 TFUE»

En el asunto C-575/11,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Symvoulio tis Epikrateias (Grecia), mediante resolución de 10 de noviembre de 2011, recibida en el Tribunal de Justicia el 16 de noviembre de 2011, en el procedimiento entre

Eleftherios-Themistoklis Nasiopoulos

y

Ypourgos Ygeias kai Pronoias,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano, Presidente de Sala, y la Sra. M. Berger y los Sres. A. Borg Barthet, E. Levits (Ponente) y J.-J. Kasel, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 7 de febrero de 2013;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Sr. Nasiopoulos, por el Sr. A.N. Dendrinou, dikigoros;
- en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. E. Skandalou y Z. Chatzipavlou y por el Sr. I. Bakopoulos, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno checo por los Sres. M. Smolek y D. Hadroušek, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. J. Möller, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno francés, por el Sr. G. de Bergues y por las Sras. N. Rouam, y F. Gloaguen, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. W. Ferrante, avvocato dello Stato;

* Lengua de procedimiento: griego.

- en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. A. Posch, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno polaco, por los Sres. B. Majczyna y M. Szpunar, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. H. Tserepa-Lacombe y el Sr. H. Støvlbæk, en calidad de agentes;

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

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 49 TFUE.
- 2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre el Sr. Nasiopoulos y el Ypourgos Ygeias kai Pronoias (Ministro de Sanidad y Previsión) en relación con la solicitud del Sr. Nasiopoulos, nacional griego, de que se la autorice a acceder a la profesión de fisioterapeuta en Grecia, en base a una cualificación profesional adquirida en Alemania.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 La Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (DO L 255, p. 22), que sustituye los diferentes sistemas de reconocimiento derogados con efectos a partir del 20 de octubre de 2007, en particular, 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), y la Directiva 92/51/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales, que completa la Directiva 89/48/CEE (DO L 209, p. 25), sin cambiar su mecanismo, prevé en su artículo 1:

«La presente Directiva establece las normas según las cuales un Estado miembro que subordina el acceso a una profesión regulada o su ejercicio, en su territorio, a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales (en lo sucesivo denominado “Estado miembro de acogida”) reconocerá para el acceso a dicha profesión y su ejercicio las cualificaciones profesionales adquiridas en otro u otros Estados miembros (en lo sucesivo denominado “Estado miembro de origen”) y que permitan al titular de las mencionadas cualificaciones ejercer en él la misma profesión.»

- 4 El artículo 4 de la citada Directiva establece los efectos del reconocimiento:

«1. El reconocimiento de las cualificaciones profesionales por el Estado miembro de acogida permitirá al beneficiario acceder en ese Estado miembro a la misma profesión que aquella para la que está cualificado en el Estado miembro de origen y ejercerla con los mismos derechos que los nacionales.

2. A efectos de la presente Directiva, la profesión que se propone ejercer el solicitante en el Estado miembro de acogida es la misma que aquella para la que está cualificado en su Estado miembro de origen si las actividades cubiertas son similares.»

5 El artículo 11 de la misma Directiva describe los niveles de cualificación de la siguiente manera:

«[...]

a) un certificado de competencia expedido por una autoridad competente del Estado miembro de origen designada con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de dicho Estado [...]

[...]

b) un certificado que sanciona un ciclo de estudios secundarios:

[...]

[...]

d) un título que sanciona una formación del nivel de la enseñanza postsecundaria de una duración mínima de tres años y no superior a cuatro, o de una duración equivalente a tiempo parcial, dispensada en una universidad o un centro de enseñanza superior o en otro centro del mismo nivel de formación, así como la formación profesional exigida en su caso además del ciclo de estudios postsecundarios;

e) un título que acredita que el titular ha cursado con éxito un ciclo de estudios postsecundarios de una duración mínima de cuatro años, o de una duración equivalente a tiempo parcial, en una universidad o centro de enseñanza superior o en otra institución de nivel equivalente y, en su caso, que ha cursado con éxito la formación profesional que pueda exigirse además de dicho ciclo de estudios postsecundarios.»

6 El artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2005/36 establece las condiciones para el reconocimiento:

«En caso de que, en un Estado miembro de acogida, el acceso a una profesión regulada o su ejercicio estén supeditados a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales, la autoridad competente de dicho Estado miembro concederá el acceso a esa profesión y su ejercicio en las mismas condiciones que los nacionales a los solicitantes que posean el certificado de competencias o el título de formación exigidos por otro Estado miembro para acceder a esa misma profesión en su territorio o ejercerla en el mismo.

Los certificados de competencias o los títulos de formación deberán cumplir las condiciones siguientes:

a) haber sido expedidos por una autoridad competente en un Estado miembro, designada con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de dicho Estado miembro;

b) acreditar un nivel de cualificación profesional como mínimo equivalente al nivel inmediatamente anterior al exigido en el Estado miembro de acogida, tal como se describe en el artículo 11.»

7 El artículo 14 de la mencionada Directiva se refiere a las medidas compensatorias:

«1. No obstante lo dispuesto en el artículo 13, el Estado miembro de acogida podrá exigir al solicitante que realice un período de prácticas durante tres años como máximo o que se someta a una prueba de aptitud [...]

[...]

4. A efectos de la aplicación del apartado 1 [...], se entenderá por “materias sustancialmente distintas” las materias cuyo conocimiento sea fundamental para el ejercicio de la profesión y en las cuales la formación recibida por el migrante presente diferencias importantes de duración o contenido respecto a la formación exigida en el Estado miembro de acogida.

5. El apartado 1 se aplicará respetando el principio de proporcionalidad. En concreto, si un Estado miembro de acogida se plantea exigir al solicitante que realice un período de prácticas o supere una prueba de aptitud, deberá comprobar en primer lugar si los conocimientos adquiridos por el solicitante a lo largo de su experiencia profesional en un Estado miembro o en un tercer país pueden colmar, total o parcialmente, la diferencia sustancial a la que se refiere el apartado 4».

Derecho griego

- 8 Según el Decreto presidencial 90/1995 con el epígrafe «Derechos profesionales de los titulares de diplomas de la Sección de Fisioterapia de la Facultad de Profesiones de Sanidad y de Previsión de los Centros de Educación de Carácter Técnico», la profesión de fisioterapeuta es una profesión regulada, dado que su ejercicio está supeditado a la posesión de un diploma de la citada escuela, un establecimiento del mismo nivel de formación (superior) que las universidades y los establecimientos de enseñanza superior, expedido tras estudios de una duración mínima de tres años.
- 9 Así, para conceder el acceso a la profesión de fisioterapeuta a una persona que ha obtenido un título profesional en otro Estado miembro, la autoridad competente debe establecer que dicho título constituye no sólo un certificado de competencia o un certificado en el sentido del artículo 11 de la Directiva 2005/36, sino también un título.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 10 El Sr. Nasiopoulos es un nacional griego titular de un certificado de estudios secundarios en un liceo helénico. Tras finalizar, en Alemania, una formación de masajista-especialista sanitario en hidroterapia («Masseur und medizinischer Bademeister») de una duración de dos años y medio que incluye una formación teórica y práctica, obtuvo el título que le autoriza a ejercer dicha profesión. La formación de masajista-especialista sanitario en hidroterapia, en Alemania, es de nivel de enseñanza profesional de grado medio (secundaria).
- 11 Con base en sus cualificaciones profesionales adquiridas en Alemania, el demandante presentó, en el Ministerio de Sanidad en Grecia, una solicitud de que se le reconociese el derecho a acceder a la profesión de fisioterapeuta, por ser en Grecia la profesión más similar a la de masajista-especialista sanitario en hidroterapia.
- 12 Esta solicitud fue desestimada. Por una parte, la profesión de «masajista-especialista sanitario en hidroterapia» no está regulada en Grecia. Por otra parte, el demandante no puede ejercer la profesión de fisioterapeuta, dado que sólo tiene un certificado de una formación de dos años y medio, cuando el acceso a la profesión de fisioterapeuta está supeditada, en Grecia, a la posesión de un diploma de enseñanza superior expedido una vez finalizados unos estudios de una duración mínima de tres años.
- 13 El Sr. Nasiopoulos interpuso un recurso contra dicha decisión ante el Symvoulío tis Epikrateias, alegando que ésta infringía el sistema de reconocimiento de las cualificaciones profesionales de la Unión Europea y violaba su derecho de libre establecimiento previsto en el artículo 49 TFUE.
- 14 El órgano jurisdiccional remitente considera que el hecho de que las autoridades helénicas no le hayan concedido un acceso aunque sea parcial a la profesión regulada de fisioterapeuta en Grecia, a fin de que pueda ejercer en este país la parte de las actividades profesionales de fisioterapeutas (servicios de

masaje e hidroterapia) que puede ejercer legalmente en Alemania, no está, en particular, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 19 de enero de 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, C-330/03, Rec. p. I-801), exenta de dudas razonables.

- 15 En estas circunstancias, el Symvoulio tis Epikrateias decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«Con arreglo al artículo [49 TFUE], ¿basta el objetivo de garantizar un alto nivel en la prestación de servicios sanitarios, habida cuenta del principio de proporcionalidad, para justificar una limitación a la libertad de establecimiento, que se desprende de un sistema de disposiciones vigentes en un determinado Estado miembro (Estado miembro de acogida) que:

- a) permiten el ejercicio de determinadas actividades profesionales únicamente a quienes tienen derecho a ejercer en dicho Estado miembro la profesión regulada de fisioterapeuta;
- b) excluyen la posibilidad de un acceso parcial a la mencionada profesión, y
- c) impiden absolutamente, por tanto, que un nacional del Estado miembro de acogida, que obtuvo en otro Estado miembro (Estado miembro de origen) un título que le permite el ejercicio de una profesión regulada en ese último Estado miembro relacionada con la prestación de servicios sanitarios [pero que no le permite, dado que no concurren los requisitos de la Directiva [...] el ejercicio, en el Estado miembro de acogida, de la profesión de fisioterapeuta] ejerza en el Estado miembro de acogida, mediante un acceso parcial a la profesión de fisioterapeuta, únicamente determinadas actividades de las que incumben a dicha profesión, es decir, aquellas que el interesado está facultado a ejercer en el Estado miembro de origen?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 16 Mediante su cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una legislación nacional que excluye el acceso parcial a la profesión de fisioterapeuta, regulada en el Estado miembro de acogida, a un nacional de ese mismo Estado que ha obtenido en otro Estado miembro un título, como el de masajista-especialista sanitario en hidroterapia, que le autoriza a ejercer, en este segundo Estado miembro, una parte de las actividades que abarca la profesión de fisioterapeuta.
- 17 Esta cuestión debe analizarse a la luz de los principios que se sentaron en la sentencia Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, antes citada, que tenía por objeto el reconocimiento parcial de las cualificaciones profesionales.
- 18 En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia examinó la cuestión de si el artículo 49 TFUE se opone a que las autoridades competentes del Estado miembro de acogida excluyan la posibilidad de un acceso parcial a una profesión regulada, limitado al ejercicio de una o varias de las actividades que abarca dicha profesión.
- 19 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha recordado que, a tenor del artículo 49 TFUE, párrafo segundo, la libertad de establecimiento se ejerce en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales. De ello se desprende que, cuando el acceso a una actividad específica, o su ejercicio, esté regulado en el Estado miembro de acogida, el nacional de otro Estado miembro que pretenda ejercer esa actividad deberá, en principio, reunir los requisitos de dicha normativa (sentencia de 30 de noviembre de 1995, Gebhard, C-55/94, Rec. p. I-4165, apartado 36).

- 20 Dado que los requisitos para acceder a la profesión de fisioterapeuta no han sido objeto, hasta la fecha, de armonización a nivel de la Unión, los Estados miembros siguen siendo competentes para definir tales requisitos, ya que la Directiva 2005/36 no limita sus competencias en este punto. Ello no obsta a la obligación de los Estados miembros de ejercer sus competencias en este ámbito respetando las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado (véanse las sentencias de 1 de febrero de 2001, *Mac Quen y otros*, C-108/96, Rec. p. I-837, apartados 24 y 25, así como *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, antes citada, apartados 28 y 29).
- 21 Por tanto, una normativa del Estado miembro de acogida que excluye todo acceso parcial a una profesión regulada y, por tanto, que puede obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de la libertad de establecimiento, sólo puede estar justificada si responde a razones imperiosas de interés general y no va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo que persigue.
- 22 Pues bien, por lo que respecta al objetivo de una normativa como de la que se trata en el litigio principal, las razones imperiosas de interés general evocadas por los gobiernos que han presentado observaciones son, por una parte, la protección de los consumidores y, por otra, la protección de la salud.
- 23 En lo que atañe a la protección de los consumidores, procede señalar que, es cierto que el reconocimiento parcial de las cualificaciones profesionales puede tener como efecto, en principio, escindir en diferentes actividades las profesiones reguladas en un Estado miembro. Ello implicaría en lo sustancial el riesgo de que los destinatarios de los servicios prestados por los profesionales establecidos en dicho Estado miembro se vean inducidos a error sobre la amplitud de las cualificaciones asociadas a la profesión de fisioterapeuta.
- 24 No obstante, la exclusión de un acceso, incluso parcial, a la profesión de fisioterapeuta va más allá de lo que es necesario para alcanzar el objetivo de la protección de los consumidores.
- 25 En efecto, como ya señaló el Tribunal de Justicia en la sentencia *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, antes citada, el objetivo legítimo de la protección de los consumidores puede alcanzarse con medios menos coercitivos que la exclusión total de acceder, incluso parcialmente, a una profesión, en particular, mediante la obligación de ostentar el título profesional de origen o el título de formación tanto en la lengua en la que ha sido expedido y según su forma original como en la lengua oficial del Estado miembro de acogida (véase, por analogía, la sentencia *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, antes citada, apartado 38).
- 26 Por lo que se refiere a la protección de la salud, el Gobierno checo aduce que las profesiones sanitarias pertenecen a un ámbito particularmente sensible y el gobierno francés considera que dichas profesiones son específicas y no pueden asimilarse a otras profesiones reguladas. Comparte este enfoque, en particular, el Gobierno italiano que no concibe actividades profesionales separables del conjunto de actividades que son objeto de la profesión sanitaria sin cuestionar la protección de la salud pública, el nivel de las prestaciones, así como la confianza depositada por los usuarios en el título de estudios correspondiente.
- 27 A este respecto, procede señalar que, es cierto que la salud pública, citada además en el artículo 52 TFUE, exige, a la hora de apreciar medidas nacionales dirigidas a su protección, una especial atención. Por ello, tal como señala el Gobierno francés, el mero hecho de que un Estado miembro haya elegido un sistema de protección diferente del adoptado por otro Estado miembro no puede influir en la apreciación de la necesidad y de la proporcionalidad de las disposiciones adoptadas en la materia (véanse, en particular, sentencias *Mac Quen y otros*, antes citada, apartados 33 y 34; de 11 de julio de 2002, *Gräbner*, C-294/00, Rec. p. I-6515, apartados 46 y 47, así como de 11 de septiembre de 2008, *Comisión/Alemania*, C-141/07, Rec. p. I-6935, apartado 51).

- 28 Sin embargo, en primer lugar, debe recalarse que la profesión de fisioterapeuta, y, por tanto, la de masajista de cualquier tipo, no está incluida en el sector de las profesiones médicas propiamente dichas sino en el ámbito paramédico. Este ámbito, que abarca una amplia gama de actividades de naturaleza heterogénea, no puede eludir por definición el sistema de reconocimiento mutuo de profesiones reguladas, como establece el Derecho de la Unión.
- 29 En segundo lugar, cabe observar que el destinatario de los servicios prestados por un masajista-especialista sanitario en hidroterapia disfruta de facto de la especial vigilancia que se exige en relación con la protección de la salud. En efecto, como precisa, en particular, el Gobierno helénico en la vista, las prestaciones de servicios realizadas por un masajista-especialista sanitario en hidroterapia consisten exclusivamente en la aplicación de una terapia prescrita al paciente no por dicho masajista, sino por un médico. El paciente se dirige en primer lugar a este médico que posteriormente indica al citado masajista los pasos a seguir para la ejecución técnica de la terapia. De este modo, el paciente no elige directamente al masajista-especialista sanitario en hidroterapia y no sigue sus instrucciones, sino que es designado y actúa en estrecha relación con un representante de la profesión médica, en una relación de dependencia y cooperación.
- 30 Si de lo anterior se desprende que la exclusión de acceder, incluso parcialmente a la profesión de fisioterapeuta va más allá no sólo de lo necesario para alcanzar el objetivo de la protección de los consumidores sino también de lo exigido a nivel de la protección de la salud, es necesario, no obstante, distinguir los dos supuestos siguientes.
- 31 En el primer supuesto, se trata de aquellos casos en los que, en el Estado miembro de origen y en el de acogida, el grado de similitud entre las dos profesiones es tal que pueden calificarse de «comparables» y, por tanto, la «misma profesión», a efectos del artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2005/36. En tales casos, las lagunas de que adolece la formación del solicitante en relación con la formación que se exige en el Estado miembro de acogida pueden colmarse efectivamente mediante la aplicación de las medidas compensatorias previstas en el artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2005/36, garantizando de este modo una completa integración del interesado en el sistema profesional del Estado miembro de acogida (véase la sentencia Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, antes citada, apartado 34). Por consiguiente, en tales circunstancias, no se infringe el artículo 49 TFUE cuando el Estado miembro de acogida no concede el acceso parcial a una profesión.
- 32 En cambio, en el segundo supuesto, se trata de casos no cubiertos por la Directiva 2005/36, en el sentido de que las diferencias entre los campos de actividad son tan grandes que, en realidad, el solicitante debería seguir una formación completa para poder ejercer, en otro Estado miembro, las actividades para las que está cualificado. Pues bien, ello constituye un factor que, desde un punto de vista objetivo, puede disuadir al interesado de ejercer dichas actividades en el Estado miembro de acogida (véase la sentencia Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, antes citada, apartado 35). En tales circunstancias, puede infringirse el artículo 49 TFUE.
- 33 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha señalado, por una parte, que corresponde a las autoridades del Estado miembro de acogida, y concretamente a sus órganos jurisdiccionales competentes, determinar en cada caso concreto hasta qué punto el contenido de la formación obtenida por el interesado es diferente de la que se exige en dicho Estado (véase la sentencia Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, antes citada, apartado 36).
- 34 Por otra parte, el Tribunal de Justicia también ha precisado que uno de los criterios decisivos, que deben examinarse, en primer lugar, por las autoridades nacionales, era la cuestión de si la actividad profesional que el interesado desea ejercer en el Estado miembro de acogida es o no objetivamente disociable del conjunto de las actividades que abarca la correspondiente profesión en dicho Estado, el extremo de si se puede ejercer tal actividad, en forma independiente o autónoma, en el Estado miembro en la que se haya obtenido la cualificación profesional de que se trate, es un indicio al respecto. Si así fuere, hay que considerar que el efecto disuasorio que produce la exclusión de toda

posibilidad de reconocimiento parcial de la cualificación profesional en cuestión es demasiado intenso para poder ser contrarrestado por el temor a la eventual vulneración de los derechos de los destinatarios de los servicios (véase la sentencia Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, antes citada, apartados 37 y 38).

- 35 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una legislación nacional que excluye el acceso parcial a la profesión de fisioterapeuta, regulada en el Estado miembro de acogida, a un nacional de ese mismo Estado que haya obtenido en otro Estado miembro un título, como el de masajista-especialista sanitario en hidroterapia, que le autoriza a ejercer, en ese segundo Estado miembro, una parte de las actividades que abarca la profesión de fisioterapeuta, cuando las diferencias entre los campos de actividad son tan grandes que sería preciso, en realidad, seguir una formación completa para poder acceder a la profesión de fisioterapeuta. Incumbe al órgano jurisdiccional nacional determinar si es éste el caso.

Costas

- 36 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

El artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una legislación nacional que excluye el acceso parcial a la profesión de fisioterapeuta, regulada en el Estado miembro de acogida, a un nacional de ese mismo Estado que haya obtenido en otro Estado miembro un título, como el de masajista-especialista sanitario en hidroterapia, que le autoriza a ejercer, en ese segundo Estado miembro, una parte de las actividades que abarca la profesión de fisioterapeuta, cuando las diferencias entre los campos de actividad son tan grandes que sería preciso, en realidad, seguir una formación completa para poder acceder a la profesión de fisioterapeuta. Incumbe al órgano jurisdiccional nacional determinar si es éste el caso.

Firmas