



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. MACIEJ SZPUNAR  
presentadas el 10 de marzo de 2022<sup>1</sup>

**Asunto C-577/20**

**A**

**con intervención de  
Sosiaali- ja terveystalantaja valvontavirasto**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Finlandia)]

«Procedimiento prejudicial — Libre circulación de personas y servicios — Reconocimiento de cualificaciones profesionales — Requisitos de obtención del derecho de acceso al título de psicoterapeuta sobre la base de un diploma en psicoterapia de otro Estado miembro —  
Apreciación de la equivalencia de la formación en cuestión»

## **I. Introducción**

1. La Directiva 2005/36/CE,<sup>2</sup> relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, es una piedra angular del mercado interior, en la medida en que permite a los nacionales de los Estados miembros ejercer una profesión en un Estado miembro distinto de aquel en el que obtuvieron sus cualificaciones profesionales. En este sentido, concreta las disposiciones del Tratado relativas a la libertad de establecimiento de las personas.

2. Asimismo, constituye el núcleo del presente asunto, que brinda al Tribunal de Justicia la oportunidad de detallar los límites de su aplicación.

<sup>1</sup> Lengua original: francés.

<sup>2</sup> Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (DO 2005, L 255, p. 22; corrección de errores en DO 2007, L 271, p. 18; DO 2008, L 93, p. 28, y DO 2014, L 305, p. 115), en su versión modificada por la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 20 de noviembre de 2013 (DO 2013, L 354, p. 132) (en lo sucesivo, «Directiva 2005/36»).

## II. Marco jurídico

### A. Derecho de la Unión

3. Los considerandos 1, 3, 6, 11 y 17 de la Directiva 2005/36 tienen el siguiente tenor:

«(1) En virtud de lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1, letra c), del Tratado, la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de personas y servicios constituye uno de los objetivos de la Comunidad. Dicha supresión supone concretamente para los nacionales de los Estados miembros la facultad de ejercer una profesión, por cuenta propia o ajena, en un Estado miembro que no sea aquel en que hayan adquirido sus cualificaciones profesionales. Además, en el artículo 47, apartado 1, del Tratado se establece que se adoptarán directivas para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos de formación.

[...]

(3) La garantía que confiere la presente Directiva a las personas que han adquirido sus cualificaciones profesionales en un Estado miembro para acceder a la misma profesión y ejercerla en otro Estado miembro con los mismos derechos que los nacionales debe entenderse sin perjuicio del cumplimiento por el profesional migrante de las condiciones de ejercicio no discriminatorias que pueda imponerle este último Estado miembro, siempre que tales condiciones estén justificadas objetivamente y sean proporcionadas.

[...]

(6) La prestación de servicios debe garantizarse en el marco de un respeto estricto de la salud y seguridad públicas y de la protección del consumidor. Por lo tanto, se deben prever disposiciones específicas para las profesiones reguladas que tengan relación con la salud o la seguridad públicas en las que se presten servicios transfronterizos de manera temporal u ocasional.

[...]

(11) Por lo que respecta a las profesiones cubiertas por el régimen general de reconocimiento de títulos de formación, en lo sucesivo denominado “el régimen general”, los Estados miembros deben conservar la facultad de fijar el nivel mínimo de cualificación necesaria para garantizar la calidad de las prestaciones que se realicen en su territorio. No obstante, en virtud de los artículos 10, 39 y 43 del Tratado, no deben obligar a un nacional de un Estado miembro a adquirir las cualificaciones que dichos Estados generalmente se limitan a determinar mediante referencia a los diplomas expedidos en el ámbito de su sistema, cuando la persona de que se trate haya obtenido la totalidad o parte de dichas cualificaciones en otro Estado miembro. En consecuencia, es conveniente establecer que todos los Estados miembros de acogida en los que esté regulada una profesión estén obligados a tener en cuenta las cualificaciones adquiridas en otro Estado miembro y a considerar si estas corresponden a las que dichos Estados exigen. No obstante, este régimen general no impide que un Estado miembro imponga a toda persona que ejerza una profesión en su territorio requisitos específicos motivados por la aplicación de las normas profesionales justificadas por el interés general. Estas se refieren, en particular, a las normas en materia de organización de la profesión, a las normas profesionales, incluidas las deontológicas, y a las normas de control

y de responsabilidad. Por último, la presente Directiva no tiene por objeto interferir con el interés legítimo de los Estados miembros en impedir que algunos de sus ciudadanos puedan substraerse de una manera abusiva de la aplicación del Derecho nacional en materia de profesiones.

[...]

- (17) Con el fin de tener en cuenta todas las situaciones para las que aún no existe ninguna disposición relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, el régimen general debe extenderse a los casos que no están cubiertos por un régimen específico, bien porque la profesión de que se trate no corresponde a ninguno de tales regímenes, bien porque, aunque la profesión corresponde a un régimen específico, el solicitante no reúne, por un motivo particular y excepcional, las condiciones para beneficiarse del mismo.»

4. El artículo 1 de esta Directiva, titulado «Objeto», dispone lo siguiente:

«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.

La presente Directiva establece asimismo normas relativas al acceso parcial a una profesión regulada y al reconocimiento de un período de prácticas profesionales efectuadas en otro Estado miembro.»

5. El artículo 2 de la citada Directiva, titulado «Ámbito de aplicación», dispone en su apartado 1:

«La presente Directiva se aplicará a todos los nacionales de un Estado miembro, incluidos los miembros de las profesiones liberales, que se propongan ejercer una profesión regulada en un Estado miembro distinto de aquel en el que obtuvieron sus cualificaciones profesionales, por cuenta propia o ajena.

[...]»

6. El artículo 3 de la misma Directiva, titulado «Definiciones», prevé en su apartado 1:

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

- a) “profesión regulada”, la actividad o conjunto de actividades profesionales cuyo acceso, ejercicio o una de las modalidades de ejercicio están subordinados de manera directa o indirecta, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales; en particular, se considerará modalidad de ejercicio el empleo de un título profesional limitado por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas a quien posea una determinada cualificación profesional. Cuando la primera frase de la presente definición no sea de aplicación, las profesiones a que se hace referencia en el apartado 2 quedarán equiparadas a una profesión regulada;

- b) “cualificaciones profesionales”, las cualificaciones acreditadas por un título de formación, un certificado de competencia tal como se define en el artículo 11, letra a), inciso i), y/o una experiencia profesional;
- c) “título de formación”, los diplomas, certificados y otros títulos expedidos por una autoridad de un Estado miembro, designada con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de dicho Estado, que sancionan una formación profesional adquirida de manera preponderante en la Comunidad. Cuando la primera frase de la presente definición no sea de aplicación, los títulos de formación a que se hace referencia en el apartado 3 quedarán equiparados a un título de formación;
- d) “autoridad competente”, toda autoridad u organismo investido de autoridad por los Estados miembros, habilitado, en particular, para expedir o recibir títulos de formación y otros documentos o información, así como para recibir solicitudes y para tomar decisiones contempladas en la presente Directiva;
- e) “formación regulada”, toda formación orientada específicamente al ejercicio de una profesión determinada y que consista en un ciclo de estudios completado, en su caso, por una formación profesional, un período de prácticas profesional o una práctica profesional.

La estructura y el nivel de la formación profesional, del período de prácticas profesionales o de la práctica profesional se determinarán mediante las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas del Estado miembro correspondiente o serán objeto de control o aprobación por la autoridad que se determine con este fin.

[...]»

7. Con arreglo al artículo 4 de la Directiva 2005/36, titulado «Efectos del reconocimiento»:

«1. El reconocimiento de las cualificaciones profesionales por el Estado miembro de acogida permitirá a los beneficiarios acceder en ese Estado miembro a la misma profesión que aquella para la que están cualificados en el Estado miembro de origen y ejercerla en el Estado miembro de acogida en las mismas condiciones que sus 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.

[...]»

8. El artículo 13 de la Directiva 2005/36, que lleva por título «Condiciones para el reconocimiento», enuncia lo siguiente:

«1. 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 a los solicitantes el acceso a esa profesión y su ejercicio, en las mismas condiciones que los nacionales, siempre que posean el certificado de competencia o el título de formación contemplado en el artículo 11 exigidos por otro Estado miembro para acceder a esa misma profesión en su territorio o ejercerla en el mismo.

Los certificados de competencia o los títulos de formación serán expedidos por una autoridad competente en un Estado miembro, designada de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de dicho Estado miembro.

2. El acceso a la profesión y su ejercicio, como se describe en el apartado 1, también se concederán a los solicitantes que hayan ejercido la profesión en cuestión a tiempo completo durante un año o a tiempo parcial durante un período total equivalente en el transcurso de los diez años anteriores en otro Estado miembro que no regule esta profesión, y posean uno o varios certificados de competencia o títulos de formación que haya expedido otro Estado miembro que no regule esta profesión.

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

- a) haber sido expedidos por una autoridad competente en un Estado miembro, designada de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de dicho Estado;
- b) acreditar la preparación del titular para el ejercicio de la profesión correspondiente.

No obstante, la experiencia profesional de un año a que se refiere el párrafo primero no podrá exigirse si el título de formación que el solicitante posee certifica una formación regulada.

[...]»

## **B. Derecho finlandés**

### *1. Ley relativa a los Profesionales Sanitarios*

9. A tenor del artículo 2, párrafo primero, punto 2, de la laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994), ammattihenkilölaki (Ley n.º 559/1994 relativa a los Profesionales Sanitarios), en su versión aplicable a los hechos del litigio principal, a efectos de dicha Ley, se entenderá por «profesional sanitario», en particular, una persona que, en virtud de esta misma Ley, esté autorizada para utilizar el título profesional sanitario regulado por reglamento del Gobierno (profesional con título profesional protegido). Con arreglo al artículo 2, párrafo segundo, de la Ley, los profesionales autorizados y los profesionales con título profesional protegido estarán facultados para ejercer la correspondiente profesión y utilizar el correspondiente título profesional. También podrán desarrollar la actividad de un profesional con título profesional protegido otras personas que cuenten con la formación, experiencia y competencias profesionales necesarios.

10. El artículo 3 *bis*, párrafo tercero, de la Ley relativa a los Profesionales Sanitarios designa al Sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontavirasto (en lo sucesivo, «Valvira») como la autoridad competente a efectos de la Directiva 2005/36 y de la laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015) (Ley n.º 1384/2014 de Reconocimiento de Cualificaciones Profesionales), con respecto a los profesionales sanitarios.

11. De conformidad con el artículo 5, párrafo segundo, de la Ley relativa a los Profesionales Sanitarios, toda persona que haya cursado en Finlandia una formación conducente al ejercicio de una profesión regulada mediante reglamento del Gobierno tendrá derecho a utilizar el correspondiente título profesional.

## 2. Reglamento relativo a los profesionales sanitarios

12. El artículo 1 del *asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä* (564/1994) (Reglamento n.º 564/1994 relativo a los profesionales sanitarios), en su versión aplicable, incluye, entre los títulos profesionales protegidos contemplados en el artículo 2, párrafo primero, punto 2, de la Ley relativa a los Profesionales Sanitarios, en particular, el título de «psicoterapeuta».

13. A tenor del artículo 2 *bis*, párrafo primero, de este Reglamento, para poder utilizar el título profesional protegido de «psicoterapeuta», el interesado deberá haber cursado una formación como psicoterapeuta organizada por una universidad o por una universidad y otra institución docente.

## 3. Ley de Reconocimiento de Cualificaciones Profesionales

14. De conformidad con el artículo 6, párrafo primero, de la Ley de Reconocimiento de Cualificaciones Profesionales, el reconocimiento de una cualificación profesional se basará en un certificado de competencia, un título individual de formación o la combinación de documentos de este tipo que haya expedido una autoridad competente de otro Estado miembro. Para el reconocimiento de una cualificación profesional se requiere que el interesado esté autorizado en su Estado miembro de procedencia para ejercer la profesión para la cual solicita dicho reconocimiento.

15. Con arreglo al artículo 6, párrafo segundo, de dicha Ley, también se reconocerá la cualificación profesional de los solicitantes que en los últimos diez años hayan ejercido su profesión durante un año a tiempo completo o durante el período proporcionalmente equivalente a tiempo parcial en otro Estado miembro donde la profesión no esté regulada, siempre que dispongan de uno o varios certificados de competencia o títulos de formación. Dichos documentos deberán acreditar la capacitación del titular para ejercitar la profesión de que se trate. No obstante, la experiencia profesional de un año no se exigirá cuando los títulos de formación del solicitante acrediten una formación profesional regulada.

## III. Hechos que originaron el litigio principal, cuestión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

16. A cursó, en Finlandia y en lengua finlandesa, una formación organizada por Helsingin Psykoterapiainstituutti Oy (en lo sucesivo, «HPI»), una sociedad anónima finlandesa que desarrolla su actividad en Finlandia, en colaboración con la University of West England, Bristol (Universidad del Oeste de Inglaterra, Bristol, Reino Unido; en lo sucesivo, «UWE»).

17. Tras haber obtenido su título en psicoterapia, expedido el 27 de noviembre de 2017 por la UWE, A solicitó al Valvira que le reconociese el derecho a utilizar el título profesional de psicoterapeuta, protegido por la normativa nacional en vigor.

18. Durante el año 2017, varias personas que habían participado en este programa formativo se pusieron en contacto con el Valvira y le transmitieron sus preocupaciones debido a las múltiples deficiencias en el contenido efectivo del programa formativo y de las prácticas con respecto a los objetivos previstos. El propio Valvira se puso en contacto con otras personas que lo habían cursado, las cuales describieron experiencias similares.

19. Mediante decisión de 29 de junio de 2018, el Valvira denegó la solicitud de A de autorización para utilizar el título profesional protegido de psicoterapeuta que protegía la normativa en vigor, debido, en esencia, a que este último no había proporcionado información suficiente sobre el contenido de la formación recibida.

20. Mediante decisión de 10 de septiembre de 2018, el Valvira desestimó asimismo la reclamación interpuesta por A, al considerar que este había cursado la formación en cuestión en un sistema educativo del extranjero, de modo que el Valvira no pudo confirmar que dicha formación se había desarrollado de conformidad con los requisitos aplicables en Finlandia a los programas de psicoterapia.

21. A interpuso recurso contra esta decisión ante el Helsingin hallinto-oikeus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Helsinki, Finlandia), que lo desestimó mediante sentencia de 25 de abril de 2019. Dicho órgano jurisdiccional declaró que la formación en cuestión debe entenderse cursada en el Reino Unido, pese al hecho de que, en la práctica, estuviera organizada en Finlandia y en fines. A su juicio, el régimen general de reconocimiento de títulos de formación previsto por la Directiva 2005/36 no obliga a acceder a la solicitud del interesado, dado que este no ejerció como psicoterapeuta ni en el Reino Unido, donde la profesión y la formación como psicoterapeuta no están reguladas, ni en ningún otro Estado miembro con un régimen similar.

22. El Helsingin hallinto-oikeus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Helsinki) consideró acreditado que la formación en cuestión presenta importantes deficiencias y diferencias con respecto a la formación en psicoterapia en Finlandia. Así pues, en su opinión, el Valvira declaró acertadamente que A no había demostrado que su conocimiento y sus cualificaciones eran equivalentes a los de una persona formada como psicoterapeuta en Finlandia.

23. En el recurso de casación interpuesto ante el órgano jurisdiccional remitente contra la sentencia dictada en primera instancia, A aduce que su formación debe considerarse cursada en Finlandia y que la UWE, como autoridad competente, ha afirmado que esta formación se adecua a los requisitos del Reglamento relativo a los profesionales sanitarios. Considera, por lo tanto, que debería reconocerse que su formación le da derecho a utilizar el título profesional de psicoterapeuta en Finlandia.

24. En opinión de A, en el caso de que su formación no se considere cursada en Finlandia, esta debe valorarse atendiendo a la documentación, facilitada por A y por las instituciones docentes, sobre el plan de estudios y la calidad del programa. Estima que el Valvira no llevó a cabo tal valoración, sino que se basó en cartas anónimas, en un dictamen emitido por una universidad competidora de la UWE y en entrevistas realizadas por la propia autoridad. Pues bien, el principio de cooperación leal del Derecho de la Unión impide al Valvira cuestionar el contenido de los documentos expedidos por la UWE, en su condición de autoridad competente de otro Estado miembro.

25. El Valvira considera que la formación en psicoterapia cursada en otro Estado miembro debe ser comparada con la impartida por las universidades finlandesas. Pues bien, según el Valvira, la formación cursada por A no cumple los requisitos de contenido y calidad aplicables en Finlandia, por lo que no puede dar derecho a usar el título profesional de psicoterapeuta. El Valvira añade que, en principio, reconoce los certificados expedidos por las universidades y demás instituciones docentes de otros Estados miembros y la información que estos facilitan en cuanto al contenido y el desarrollo práctico de los cursos, y que no efectúa más indagaciones que las necesarias para determinar si existen diferencias entre ellos y la formación impartida en Finlandia.

26. El órgano jurisdiccional remitente precisa que en otro asunto ya declaró que la formación en cuestión en el litigio principal no puede calificarse de «formación cursada en Finlandia» en el sentido del artículo 5 de la Ley relativa a los Profesionales Sanitarios.

27. Dicho órgano jurisdiccional observa que, en Finlandia, la profesión de psicoterapeuta es una profesión regulada en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra a), de la Directiva 2005/36, puesto que el derecho a utilizar el título profesional en cuestión se confiere a las personas que poseen las cualificaciones profesionales exigidas por la normativa finlandesa aplicable. En su opinión, la profesión de psicoterapeuta está sujeta al régimen general de reconocimiento de títulos de formación previsto, en particular, en los artículos 10 a 14 de esta Directiva. Dado que, en el Reino Unido, la profesión y la formación como psicoterapeuta no están reguladas, considera aplicable el artículo 13, apartado 2, de dicha Directiva.

28. El órgano jurisdiccional remitente detalla que, a la luz de las disposiciones de la Directiva 2005/36, puesto que A no ejerció la profesión de psicoterapeuta en otro Estado miembro donde no esté regulada, no tiene derecho a acceder a ella.

29. Dicho órgano jurisdiccional se pregunta si, no obstante lo dispuesto en la Directiva, hay que examinar la situación en cuestión a la luz de las libertades fundamentales consagradas en los artículos 45 TFUE y 49 TFUE, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recaída al respecto. En caso de que se hayan de tener en cuenta las libertades fundamentales, es preciso, a su juicio, pronunciarse sobre la cualificación que debe darse al título del interesado. En tal supuesto, habría de aclararse asimismo si, en su propósito de determinar con certeza que un título extranjero acredita que su titular dispone de los mismos conocimientos y cualificaciones o, cuando menos, equivalentes a los acreditados por un título nacional, la autoridad del Estado miembro de acogida también puede basar su apreciación en otra información sobre la forma de desarrollo de la formación, o si debe tener en cuenta, incluso en las circunstancias particulares del presente asunto, la información que haya facilitado a este respecto una universidad de otro Estado miembro.

30. En estas circunstancias, el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Finlandia) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Deben interpretarse las libertades fundamentales consagradas en el Tratado FUE y la Directiva [2005/36] en el sentido de que la autoridad competente del Estado miembro de acogida debe valorar el derecho de un solicitante al ejercicio de una profesión regulada atendiendo a los artículos 45 TFUE y 49 TFUE y a la jurisprudencia establecida al respecto (en particular, las sentencias de 7 de mayo de 1991, Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, y de 6 de octubre de 2015, Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652), pese a que el artículo 13, apartado 2, de la Directiva [2005/36] supone la exigencia de unos requisitos uniformes para

el ejercicio de una profesión regulada, conforme a los cuales el Estado miembro de acogida debe permitir el ejercicio de una profesión a un solicitante que presente un título de formación de un Estado donde la profesión no esté regulada pero que no cumpla la condición de ejercicio de la profesión que se establece en la citada disposición de dicha Directiva?

- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿se opone el Derecho de la Unión — habida cuenta de los criterios que, según la sentencia Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652), apartado 55, deben tomarse en consideración de manera exclusiva para la apreciación de la equivalencia de los certificados— a que la autoridad competente del Estado miembro de acogida, en una situación como la del presente asunto, base su apreciación de la equivalencia de una formación también en otros datos, aparte de los proporcionados por la institución docente o las autoridades del otro Estado miembro relativos al contenido exacto de la formación y al modo en que se realizó esta?»

31. Han presentado observaciones escritas A, el Valvira, los Gobiernos finlandés, francés, neerlandés y noruego, y la Comisión Europea. Estas mismas partes, con excepción del Gobierno neerlandés, participaron en la vista que se celebró el 2 de diciembre de 2021.

#### IV. Análisis

##### A. Observaciones preliminares

32. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 45 TFUE y 49 TFUE y el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2005/36 deben interpretarse en el sentido de que una solicitud de acceso a una profesión regulada y de ejercicio de la misma en un Estado miembro de acogida debe apreciarse a la luz de las disposiciones del Tratado cuando el solicitante no cumpla las condiciones para dicho acceso previstas en el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2005/36.

33. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 45 TFUE y 49 TFUE se oponen a que la autoridad competente del Estado miembro de acogida base su apreciación sobre la equivalencia de la formación del solicitante en información relativa al contenido exacto y la forma de desarrollo de la formación, cuando ha obtenido tal información de fuentes distintas de la institución docente o de las autoridades competentes del Estado miembro de origen.

34. Estas dos cuestiones se basan en la premisa de que la solicitud de A de acceder a la profesión de psicoterapeuta se basa en unas cualificaciones profesionales obtenidas en otro Estado miembro. De ello resulta, según dicho órgano jurisdiccional, que la situación de A está comprendida, en principio, en el ámbito de aplicación de la Directiva 2005/36, concretamente de su artículo 13, apartado 2, o, en su caso, de las disposiciones del Tratado relativas a las libertades fundamentales.

35. En efecto, el órgano jurisdiccional remitente señala que ya ha tenido ocasión de declarar que la formación en cuestión en el litigio principal no puede calificarse de formación cursada en Finlandia. No obstante, habida cuenta de las constataciones fácticas que resultan de la resolución de remisión, cabe, a mi juicio, preguntarse sobre la pertinencia de las disposiciones del Derecho de la Unión invocadas en una situación como la del litigio principal.

36. Formularé, pues, ciertas propuestas preliminares relativas a la aplicabilidad de la Directiva 2005/36 y de las disposiciones del Tratado que consagran la libertad de establecimiento a la situación de un nacional de un Estado miembro de acogida que ha obtenido su título tras una formación realizada en asociación con una universidad de otro Estado miembro.

37. La Directiva 2005/36 contribuye a la supresión de los obstáculos a la libre circulación de personas y servicios en la Unión y permite a los nacionales de los Estados miembros ejercer una profesión en un Estado miembro que no sea aquel en el que hayan adquirido sus cualificaciones profesionales.<sup>3</sup>

38. Más concretamente, la Directiva 2005/36 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 reconocerá para el acceso a dicha profesión y su ejercicio las cualificaciones profesionales adquiridas en otro u otros Estados miembros.<sup>4</sup>

39. A estos efectos, el título III de la Directiva 2005/36 contempla tres regímenes de reconocimiento de cualificaciones profesionales diferentes, a saber, el régimen de reconocimiento automático aplicable a las profesiones cuyas condiciones mínimas de formación están coordinadas (capítulo III), el régimen de reconocimiento basado en la experiencia profesional (capítulo II) y el régimen general de reconocimiento de cualificaciones profesionales (capítulo I), aplicable a todas las profesiones que no están reguladas por las disposiciones de los capítulos II y III.<sup>5</sup>

40. Como establece el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2005/36, estas disposiciones se aplican a todos los nacionales de un Estado miembro que se propongan ejercer una profesión regulada en un Estado miembro *distinto de aquel en el que obtuvieron sus cualificaciones profesionales*.

41. Este elemento es, en mi opinión, determinante.

42. La Directiva 2005/36 contempla, por lo tanto, las situaciones en las que una persona ha obtenido en un Estado miembro ciertas cualificaciones profesionales que la facultan para acceder a una actividad concreta o para ejercer dicha actividad en ese mismo Estado miembro y se propone, a continuación, que tales cualificaciones sean reconocidas en otro Estado miembro, de modo que dicha persona pueda acceder a una profesión o ejercerla de la misma forma que los nacionales del Estado miembro de acogida.

43. Por lo tanto, se trata de garantizar, en un Estado miembro A, el reconocimiento de cualificaciones profesionales obtenidas en un Estado miembro B, al objeto de permitir el libre establecimiento de la persona que obtuvo las cualificaciones profesionales en el Estado miembro A, aun cuando su título estuviera dirigido, en teoría, al ejercicio de una profesión en el Estado miembro B.

<sup>3</sup> Considerando 1 de la Directiva 2005/36. Véase una presentación de la Directiva 2005/36 y de los regímenes de establecimiento que en ella se prevén en mis conclusiones presentadas en el asunto Angerer (C-477/13, EU:C:2014:2338), puntos 19 a 23.

<sup>4</sup> Artículo 1 de la Directiva 2005/36.

<sup>5</sup> Para un análisis detallado de los diferentes regímenes de reconocimiento de cualificaciones profesionales previstos por la Directiva 2005/36, véase Barnard, C.: *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, 6.ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2019, p. 320.

44. Pues bien, la situación en cuestión en el litigio principal difiere de las previstas por la Directiva 2005/36.

45. El título obtenido por el solicitante en el presente asunto fue expedido tras completar una formación en Finlandia, en lengua finesa, en colaboración con una institución establecida en el mismo Estado miembro. El órgano jurisdiccional remitente señala, además, que la universidad británica que expidió el título alega haber diseñado la formación impartida de modo que cumpliera los requisitos previstos en el Reglamento finlandés relativo a los profesionales sanitarios.

46. Teniendo en cuenta estas consideraciones, cabe concluir que la formación impartida tenía el único objetivo de permitir ejercer la profesión de psicoterapeuta en Finlandia. El hecho de que el título en cuestión fuera expedido en colaboración con una institución de otro Estado miembro carece de incidencia en la constatación de que, en tal situación, el Estado miembro de origen se confunde con el Estado miembro de acogida. En realidad, no está en juego el ejercicio por el solicitante de su derecho a la libertad de establecimiento sobre la base de cualificaciones profesionales obtenidas en un Estado miembro distinto de su Estado miembro de origen. En estas circunstancias, considero que tal situación no está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2005/36, de modo que no puede examinarse a la luz de las disposiciones de dicho acto.

47. De estos elementos se desprende asimismo que la situación de A, tal como ha sido descrita por el órgano jurisdiccional remitente, no presenta ningún elemento de conexión con las disposiciones del Tratado relativas a las libertades fundamentales.<sup>6</sup> El mero hecho de que el título en cuestión fuera expedido en colaboración con una universidad de otro Estado miembro no permite establecer la existencia de un vínculo suficiente con la situación de A si dicho título se expidió al completar una formación impartida en el Estado miembro de acogida, en la lengua de este, destinada exclusivamente a permitir el acceso a la profesión de psicoterapeuta en Finlandia. Desde el punto de vista de A, la implicación de la universidad extranjera presenta, a mi juicio, un carácter meramente accesorio.<sup>7</sup> En estas circunstancias, los artículos 45 TFUE y 49 TFUE, que tienen por objeto proteger a las personas que hacen un uso efectivo de las libertades fundamentales, no pueden atribuir derechos a A.<sup>8</sup> Este último no puede invocarlos en su solicitud de acceso a la profesión de psicoterapeuta y de ejercicio de la misma.

48. Ciertamente, tal conclusión no significa que el Derecho de la Unión carezca de toda pertinencia en una situación como la que se examina en el litigio principal. Ahora bien, en mi opinión, dicha situación se enmarca únicamente en las disposiciones relativas a la libre prestación de servicios o a la libertad de establecimiento de la UWE, en cuanto institución de un Estado miembro que ha celebrado un acuerdo de colaboración con una institución de otro Estado miembro para impartir un programa de formación en este último. Por consiguiente, el eventual menoscabo de las disposiciones relativas a las libertades fundamentales previstas en el Tratado debería examinarse principalmente respecto de la universidad extranjera.

<sup>6</sup> Sentencia de 15 de noviembre de 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), apartado 57.

<sup>7</sup> Ahora bien, pese a que la situación de A no presenta, por lo tanto, ningún elemento de conexión con las libertades fundamentales, estas pueden incidir en el contexto fáctico descrito por el órgano jurisdiccional remitente, en lo que respecta a la situación de la universidad de otro Estado miembro. Véase el punto 48 de las presentes conclusiones.

<sup>8</sup> Sentencia de 15 de noviembre de 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), apartado 57.

49. Pues bien, considero que esta cuestión excede del marco de las cuestiones prejudiciales formuladas por el órgano jurisdiccional remitente y requeriría necesariamente un análisis diferente que el Tribunal de Justicia, habida cuenta de la información facilitada en la resolución de remisión, no está en condiciones de efectuar.

50. Del contexto fáctico subyacente a la segunda cuestión prejudicial resulta, además, que a la situación de A no son aplicables ni las disposiciones de la Directiva 2005/36 ni las disposiciones del Tratado FUE relativas a las libertades fundamentales. En efecto, esta segunda cuestión prejudicial tiene el objetivo de determinar si el Valvira, como autoridad competente, podía llevar a cabo un examen exhaustivo de las cualificaciones profesionales invocadas por el solicitante para establecer si tales cualificaciones le permiten acceder en Finlandia a la profesión de psicoterapeuta.

51. Pues bien, el mero hecho de recurrir a información sobre el contenido exacto y la forma de desarrollo de la formación cursada sugieren, desde mi punto de vista, que, al margen de estos elementos, esta formación sí permite, en teoría, acceder en Finlandia a la profesión de psicoterapeuta. Si la formación cursada en cuestión tuviera otro objeto, del que resultase de manera inequívoca que solo cumple parcialmente las exigencias impuestas por el Derecho finlandés, tal constatación bastaría para denegar la solicitud de acceso a la profesión.

52. Por lo tanto, el Valvira realiza tal examen exhaustivo, destinado a comprobar que la formación se ajusta, en la práctica, a las exigencias del Derecho finlandés, únicamente porque dicha formación tiene por objeto formar a psicoterapeutas en Finlandia.

53. En este sentido, al basarse en información sobre el contenido exacto y el desarrollo concreto de la formación, el Valvira no trata de comprobar la equivalencia de un programa de formación impartido por una institución de otro Estado miembro con los que se imparten en Finlandia, sino de controlar que la formación impartida en Finlandia se ajusta a los requisitos de acceso a la profesión de psicoterapeuta previstos por el Derecho finlandés.

54. En estas circunstancias, opino que la formación en cuestión debería considerarse una formación impartida en Finlandia a efectos de las disposiciones del Derecho de la Unión, de forma que la situación de A no puede analizarse ni a la luz de las disposiciones de la Directiva 2005/36 ni a la luz de las disposiciones del Tratado relativas a su libertad de establecimiento.

55. Por consiguiente, a la vista de las consideraciones que preceden, considero que ha de responderse a las cuestiones prejudiciales que la solicitud de acceso a una profesión y de ejercicio de la misma formulada por un estudiante que obtuvo un título expedido en colaboración con una universidad de otro Estado miembro tras completar una formación cursada exclusivamente en el Estado miembro de acogida, en la lengua de este Estado, con el objetivo de ejercer la profesión en cuestión en ese mismo Estado miembro, no puede examinarse a la luz de la Directiva 2005/36 o de los artículos 45 TFUE y 49 TFUE.

56. Sin embargo, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia considere que la Directiva 2005/36 y las disposiciones relativas a la libertad de establecimiento de A son aplicables a una situación como la que concurre en el litigio principal, procederé a analizar las cuestiones prejudiciales.

## ***B. Sobre la primera cuestión prejudicial***

57. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 45 TFUE y 49 TFUE y el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2005/36 deben interpretarse en el sentido de que una solicitud de acceso a una profesión regulada y de ejercicio de la misma en un Estado miembro de acogida debe apreciarse a la luz de las disposiciones del Tratado cuando el solicitante no cumpla las condiciones para dicho acceso previstas en el citado artículo 13, apartado 2.

58. En el marco del régimen general previsto por la Directiva 2005/36, el artículo 13, apartado 2, de dicha Directiva establece las condiciones en las que el Estado miembro de acogida debe autorizar el acceso a una profesión regulada y su ejercicio cuando el solicitante posee un título de formación expedido en un Estado miembro en el que la profesión no está regulada.

59. Como señala el órgano jurisdiccional remitente, la profesión de psicoterapeuta no está contemplada en el régimen de reconocimiento automático, de modo que está sujeta a las disposiciones del régimen general. Por otro lado, del marco jurídico y fáctico descrito por el órgano jurisdiccional remitente resulta que la profesión de psicoterapeuta es una profesión regulada en Finlandia en el sentido de la Directiva 2005/36, a diferencia del Reino Unido, donde no está sujeta a la obtención de unas cualificaciones profesionales determinadas.

60. Dicho esto, no se discute que el demandante en el procedimiento principal no cumple las condiciones previstas en el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2005/36. Se plantea, por lo tanto, la cuestión de si el acceso a la profesión de psicoterapeuta y su ejercicio podrían, no obstante, reconocerse al amparo de las libertades fundamentales consagradas por el Tratado FUE.

61. Como alegan los Gobiernos francés y finlandés, la respuesta a esta cuestión depende del grado de armonización efectuado por la Directiva 2005/36. Efectivamente, según reiterada jurisprudencia, toda medida nacional adoptada en un ámbito que haya sido armonizado con carácter exhaustivo en el Derecho de la Unión debe apreciarse a la luz de las disposiciones de la medida de armonización y no de las del Derecho primario.<sup>9</sup> Este efecto de desplazamiento de las normas del Tratado en beneficio del acto de Derecho derivado se produce, como es lógico, únicamente cuando el acto normativo de la Unión regula una materia de forma exhaustiva.<sup>10</sup>

62. En otras palabras, si se considerase que la armonización efectuada por el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2005/36 es exhaustiva, una solicitud de acceso a la profesión de psicoterapeuta en un Estado miembro de acogida sobre la base de cualificaciones profesionales obtenidas en otro Estado miembro dejaría de poder apreciarse a la luz del Derecho primario.

63. A, al igual que los Gobierno francés y finlandés, defienden esta tesis, mientras que el Gobierno neerlandés y la Comisión se oponen a ella. Consideran que el hecho de que no se cumplan las condiciones del artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2005/36 no implica que la solicitud de acceso a la profesión de psicoterapeuta no pueda examinarse a la luz de las disposiciones del Tratado.

<sup>9</sup> Sentencias de 12 de octubre de 1993, Vanacker y Lesage (C-37/92, EU:C:1993:836); de 11 de diciembre de 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664), apartado 64, y de 11 de junio de 2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463), apartado 30.

<sup>10</sup> Véanse las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón presentadas en el asunto Comisión/Francia (C-216/11, EU:C:2012:819), punto 35.

64. Comparto este punto de vista. El artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2005/36 no lleva a cabo, a mi juicio, una armonización exhaustiva, y el hecho de que no concurren las condiciones previstas en esta disposición no impide que una solicitud de acceso a una profesión y de ejercicio de la misma se examine sobre la base del Tratado FUE.

### *1. Sobre la intensidad de la armonización efectuada por la Directiva 2005/36*

65. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la intensidad de la armonización efectuada por las disposiciones de una Directiva debe determinarse teniendo en cuenta no solo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la norma de la que forma parte.<sup>11</sup>

66. El Tribunal de Justicia ha declarado que las directivas relativas al reconocimiento mutuo de títulos tienen el objetivo de facilitar el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos, mediante el establecimiento de normas y de criterios comunes.<sup>12</sup> Por otra parte, del considerando 40 de la Directiva 2005/36 se colige que esta tiene como objetivos «la racionalización, simplificación y mejora de las normas de reconocimiento de cualificaciones profesionales» para que los nacionales de los Estados miembros puedan ejercer una profesión en un Estado miembro que no sea aquel en el que hayan adquirido sus cualificaciones profesionales.<sup>13</sup>

67. A tal fin, la Directiva 2005/36 confiere a las personas que han adquirido sus cualificaciones profesionales en un Estado miembro una garantía para acceder a la misma profesión y ejercerla en otro Estado miembro con los mismos derechos que los nacionales.<sup>14</sup>

68. Estos objetivos de simplificación y mejora del reconocimiento de las cualificaciones profesionales, junto con la idea de la garantía que confiere la Directiva 2005/36, muestran claramente la voluntad del legislador de la Unión de garantizar el derecho a la libertad de establecimiento de los Estados miembros en Estados miembros de acogida, siempre que concurren las condiciones previstas por la Directiva 2005/36. Ahora bien, de ello no se sigue que el reconocimiento de cualificaciones profesionales solo pueda efectuarse con sujeción a tales condiciones.

69. Dicho de otro modo, a la luz de los objetivos de la Directiva 2005/36, si bien es cierto que se facilita el reconocimiento de cualificaciones profesionales sobre la base de las disposiciones de dicha Directiva y que la concurrencia de las condiciones que en ella se prevén garantiza a la persona que ha obtenido las cualificaciones el derecho a acceder a una profesión y a su ejercicio en otro Estado miembro, no puede deducirse de ello que este derecho solo pueda reconocerse en estos supuestos.

70. El tenor del apartado 2 del artículo 13 de la Directiva 2005/36, titulado «Condiciones para el reconocimiento», también lo demuestra. En efecto, dicho precepto dispone que el acceso a la profesión y su ejercicio «se concederán» a los solicitantes que cumplan las condiciones previstas. Esta formulación sugiere que, cuando se reúnen tales condiciones, el Estado miembro de acogida

<sup>11</sup> Sentencia de 16 de julio de 2015, UNIC y Uni.co.pel (C-95/14, EU:C:2015:492), apartado 35.

<sup>12</sup> Sentencia de 8 de julio de 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554), apartado 36.

<sup>13</sup> Considerando 1 de la Directiva 2005/36.

<sup>14</sup> Considerando 3 de la Directiva 2005/36.

está obligado a reconocer las cualificaciones profesionales en cuestión y a permitir el acceso a la profesión. En este sentido, el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2005/36 constituye la expresión de la garantía enunciada en los considerandos de dicho acto.

71. Ahora bien, de lo anterior no cabe deducir que estas condiciones son las únicas que pueden *permitir* el acceso a la profesión y su ejercicio. En cambio, sí son las únicas condiciones que *garantizan* el acceso a dicha profesión.

72. De los objetivos de la Directiva 2005/36 y el tenor literal del artículo 13, apartado 2, de esta se deduce, en mi opinión, que el texto no lleva a cabo una armonización exhaustiva. Así pues, aunque el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2005/36 establece las condiciones en las que los Estados miembros están obligados a reconocer las cualificaciones profesionales obtenidas en otro Estado miembro, no ha de interpretarse en el sentido de que exige a los Estados miembros denegar sistemáticamente el acceso a una profesión y su ejercicio cuando tales condiciones no se cumplen.

## 2. *Articulación entre la Directiva 2005/36 y las disposiciones del Tratado*

73. He de observar que el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de declarar que el principio inherente a las libertades fundamentales consagradas por el Tratado FUE no puede perder una parte de su valor por la adopción de directivas relativas al reconocimiento mutuo de títulos. En efecto, el objetivo de dichas directivas no consiste en hacer más difícil el reconocimiento de tales diplomas, certificados y otros títulos en las situaciones en las que no sean de aplicación, ni puede ser este el efecto de las mismas.<sup>15</sup>

74. Es preciso señalar que, si bien la expresión «situaciones en las que no sean de aplicación» parece referirse a las situaciones que no están comprendidas en el ámbito de aplicación de las directivas relativas al reconocimiento mutuo de títulos, esta jurisprudencia se ha desarrollado simultáneamente en el contexto de tales situaciones<sup>16</sup> y en el de aquellas en las que no concurren las condiciones previstas en tales directivas.<sup>17</sup>

75. En otras palabras, la Directiva 2005/36 armoniza las condiciones para el reconocimiento de cualificaciones profesionales sobre la base de las disposiciones de la misma. En cambio, no recoge ninguna regla de reconocimiento (o de no reconocimiento) de las cualificaciones profesionales respecto de las situaciones que no están comprendidas en su ámbito de aplicación, o en las que las que no concurren las condiciones previstas por las disposiciones de la Directiva 2005/36.

76. De ello resulta, en mi opinión, que las libertades fundamentales consagradas por el Tratado FUE tienen vocación de aplicarse a situaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2005/36 pero que no cumplen las condiciones previstas en su artículo 13, apartado 2.

<sup>15</sup> Sentencias de 14 de septiembre de 2000, Hoczman (C-238/98, EU:C:2000:440), apartados 31 y 34; de 22 de enero de 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35), apartados 25 y 26; de 8 de julio de 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554), apartados 35 y 36, y de 3 de marzo de 2022, Sosiaali- ja terveystalant lupa- ja valvontavirasto (Formación básica de médico) (C-634/20, EU:C:2022:149), apartado 37.

<sup>16</sup> Sentencias de 22 de enero de 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35); de 8 de julio de 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554), y de 3 de marzo de 2022, Sosiaali- ja terveystalant lupa- ja valvontavirasto (Formación básica de médico) (C-634/20, EU:C:2022:149).

<sup>17</sup> Sentencia de 14 de septiembre de 2000, Hoczman (C-238/98, EU:C:2000:440), apartado 34.

77. La lectura de la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia relativa a la aplicación de las disposiciones del Tratado FUE cuando la Directiva 2005/36 no es aplicable refuerza, a mi juicio, esta interpretación, en la medida en que un solicitante que no ha finalizado sus estudios no dispone de título alguno que acredite su cualificación profesional de farmacéutico<sup>18</sup> o cuando el solicitante, aunque disponga de un título de formación, no presente el certificado de experiencia que acompaña al título de formación que condiciona el derecho a ejercer plenamente la profesión de médico en el Estado miembro de origen.<sup>19</sup>

78. Sería, a mi parecer, paradójico admitir que una solicitud de acceso puede examinarse sobre la base de unas disposiciones distintas a las de la Directiva 2005/36 cuando el solicitante no dispone de un título de formación completa, y no cuando sí dispone de tal título, pero este no cumple las condiciones previstas por la Directiva 2005/36. Los solicitantes que no poseen un título de formación recibirían, por lo tanto, un trato más favorable que quienes, pese a disponer de cualificaciones profesionales, no satisfacen las condiciones previstas en el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2005/36.

79. Esto es tanto más cierto cuanto que, por lo que respecta a estas situaciones, ha de observarse que el límite entre los supuestos incluidos y excluidos del ámbito de aplicación de dicha Directiva puede ser difícil de definir. En efecto, también podría defenderse, en cuanto atañe a las situaciones en las que el solicitante no dispone de título alguno, que, pese a ser aplicables, no concurren las condiciones del artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2005/36, dado que el solicitante no ha invocado un título de formación en el sentido de la Directiva 2005/36.

80. En estas circunstancias, es difícilmente admisible, desde mi punto de vista, que estas dos situaciones puedan recibir un tratamiento distinto. En ambos supuestos, la Directiva 2005/36 no prevé ninguna disposición particular ni exige al Estado denegar el reconocimiento de las cualificaciones profesionales del solicitante.

81. Además, añadiría que, contrariamente a cuanto alega el Gobierno francés, no percibo el riesgo que tal interpretación entrañaría para el efecto útil del artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2005/36.

82. Las condiciones previstas en esta disposición siguen siendo las únicas que garantizan al solicitante el acceso a una profesión y su ejercicio, puesto que, si se cumplen, el Estado miembro está obligado a atender su solicitud. El hecho de que la solicitud presentada por un solicitante que no cumple estas condiciones pueda ser examinada sobre la base del Tratado FUE no pone en entredicho esta afirmación. En tal caso, dicho solicitante no tiene garantía alguna de que el Estado miembro estimará su solicitud, pues el examen de sus cualificaciones profesionales al objeto de permitirle acceder a una profesión depende de otros factores.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Sentencia de 8 de julio de 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554). Si bien dicho asunto versaba sobre una profesión incluida en el régimen de reconocimiento automático, el mismo razonamiento se aplica a las profesiones que no forman parte de tal régimen.

<sup>19</sup> Sentencia de 3 de marzo de 2022, Sosiaali- ja terveystalaja lupa- ja valvontavirasto (Formación básica de médico) (C-634/20, EU:C:2022:149).

<sup>20</sup> Véase mi análisis relativo a la segunda cuestión prejudicial.

83. Por lo tanto, considero que los artículos 45 TFUE y 49 TFUE y el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2005/36 deben interpretarse en el sentido de que una solicitud de acceso a una profesión regulada y de ejercicio de la misma en un Estado miembro de acogida debe apreciarse a la luz de las disposiciones del Tratado FUE cuando el solicitante no cumpla las condiciones para dicho acceso previstas en el citado artículo 13, apartado 2.

### *C. Sobre la segunda cuestión prejudicial*

84. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 45 TFUE y 49 TFUE se oponen a que la autoridad competente del Estado miembro de acogida base su apreciación sobre la equivalencia de la formación del solicitante en información relativa al contenido exacto y la forma de desarrollo de la formación, cuando ha obtenido tal información de fuentes distintas a la institución docente o las autoridades competentes del Estado miembro de origen.

85. Procederé a realizar un breve recordatorio de la jurisprudencia relativa al examen de las solicitudes de acceso a una profesión en un Estado miembro de acogida en virtud de las disposiciones del Tratado FUE, la cual establece una presunción de adquisición de conocimientos y cualificaciones basada en el título invocado por el solicitante. A continuación, examinaré si esta presunción puede refutarse y, en su caso, en qué condiciones.

#### *1. Jurisprudencia relativa a la aplicación de los artículos 45 TFUE y 49 TFUE al examen por el Estado miembro de acogida de una solicitud de acceso a una profesión y de ejercicio de la misma: existencia de una presunción*

86. Es de reiterada jurisprudencia que, a falta de armonización de los requisitos de acceso a una profesión, los Estados miembros tienen derecho a determinar los conocimientos y cualificaciones necesarios para el ejercicio de dicha profesión y a exigir la presentación de un título que certifique que se poseen dichos conocimientos y cualificaciones.<sup>21</sup>

87. Sin embargo, los Estados miembros deben ejercer sus competencias en este ámbito respetando las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado FUE.<sup>22</sup> En particular, las disposiciones nacionales adoptadas a este respecto no pueden constituir un obstáculo injustificado al ejercicio efectivo de las libertades fundamentales garantizadas por los artículos 45 TFUE y 49 TFUE.<sup>23</sup>

88. Así, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las normas nacionales que establecen los requisitos de cualificación, aunque se apliquen sin ninguna discriminación vinculada a la nacionalidad, pueden tener por efecto obstaculizar el ejercicio de dichas libertades fundamentales si tales normas nacionales prescinden de los conocimientos y de las cualificaciones que el interesado haya adquirido ya en otro Estado miembro.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Sentencias de 7 de mayo de 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193), apartado 9, y de 6 de octubre de 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652), apartado 48.

<sup>22</sup> Sentencia de 6 de octubre de 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652), apartado 51.

<sup>23</sup> Sentencia de 6 de octubre de 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652), apartado 52.

<sup>24</sup> Sentencias de 7 de mayo de 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193), apartado 15, y de 6 de octubre de 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652), apartado 53.

89. En este contexto, las autoridades de un Estado miembro ante quienes un nacional de la Unión haya solicitado 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, o también a ciertos períodos de experiencia práctica, están obligadas a tomar en consideración todos los diplomas, certificados y otros títulos del interesado, así como su experiencia pertinente, efectuando una comparación entre, por una parte, las competencias que esos títulos y esa experiencia acreditan y, por otra parte, los conocimientos y cualificaciones exigidos por la legislación nacional.<sup>25</sup>

90. Este procedimiento de examen comparativo debe permitir que las autoridades del Estado miembro de acogida se aseguren *objetivamente* de que el título extranjero acredita que el titular posee conocimientos y cualificaciones, si no idénticos, al menos equivalentes a los acreditados por el título nacional. Esta apreciación de la equivalencia del título extranjero debe hacerse tomando en consideración *exclusivamente* el grado de conocimientos y de cualificaciones que ese título permite *presumir* en el titular, habida cuenta de la naturaleza y duración de los estudios y de la formación práctica correspondiente.<sup>26</sup>

91. En otras palabras, la autoridad del Estado miembro de acogida está obligada a confiar en los conocimientos y las cualificaciones que el título invocado por el solicitante permite adquirir. En este sentido, este mecanismo, basado en la confianza entre los Estados miembros, establece la presunción de que el solicitante dispone de los conocimientos y las cualificaciones que acredita el título en cuestión, sin que el Estado miembro de acogida tenga derecho a comprobar si el solicitante ha adquirido efectivamente estos conocimientos y cualificaciones.

92. Más concretamente, el procedimiento de examen comparativo está destinado únicamente a determinar el contenido, la naturaleza y la duración del programa de formación completado, al objeto de determinar si las cualificaciones acreditadas por el título extranjero equivalen a las exigidas por las disposiciones del Estado miembro de acogida.<sup>27</sup> En cambio, como señala la Comisión, el análisis comparativo que lleve a cabo el Estado miembro de acogida no puede en ningún caso permitir una evaluación de la calidad de la formación impartida o una comprobación de la adquisición efectiva de los conocimientos acreditados por el título.

93. Tal comprobación no solo sería contraria a la idea de una presunción establecida por vía jurisprudencial y basada en el único título que posee el solicitante, sino que mermaría la confianza entre los Estados miembros y las autoridades competentes, y acabaría impidiendo el reconocimiento de los títulos.

94. En estas circunstancias, considero que los artículos 45 TFUE y 49 TFUE se oponen, en principio, a que la autoridad competente del Estado miembro de acogida base su apreciación sobre la equivalencia de la formación del solicitante en información relativa al contenido exacto y la forma de desarrollo de la formación, cuando ha obtenido tal información de fuentes distintas a la institución docente o las autoridades competentes del Estado miembro de origen. En efecto, en

<sup>25</sup> Sentencias de 7 de mayo de 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193), apartado 16; de 22 de enero de 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35), apartado 24; de 6 de octubre de 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652), apartado 54; de 8 de julio de 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554), apartado 34, y de 3 de marzo de 2022, Sosiaali- ja terveystieteiden valvontavirasto (Formación básica de médico) (C-634/20, EU:C:2022:149).

<sup>26</sup> Sentencias de 7 de mayo de 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193), apartado 17, y de 6 de octubre de 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652), apartado 55.

<sup>27</sup> Sentencia de 6 de octubre de 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652), apartado 57.

mi opinión, tener en cuenta estos elementos va más allá de lo permitido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y atenta contra el sistema de reconocimiento mutuo de cualificaciones en la Unión.

## 2. *Destrucción de la presunción*

95. Si bien es cierto que de la jurisprudencia se desprende claramente que el examen comparativo de títulos llevado a cabo por la autoridad competente del Estado miembro de acogida se basa en las cualificaciones que el título invocado por el solicitante permite presumir, considero asimismo que tal presunción puede refutarse en determinados supuestos tasados, y que, por lo tanto, la autoridad competente del Estado miembro de acogida puede realizar comprobaciones más allá de las cualificaciones que acredita el título del solicitante.

96. En mi opinión, esta posibilidad es en realidad inherente a las libertades fundamentales previstas en el Tratado, que garantizan la libertad de establecimiento y el reconocimiento de cualificaciones profesionales obtenidas en otro Estado miembro o tras completar una formación impartida por una institución de otro Estado miembro, al tiempo que prevén excepciones a estos principios en ciertos supuestos tasados.

97. En este sentido, aunque está claro, como ha declarado el Tribunal de Justicia, que las normas nacionales que establecen los requisitos de cualificación, aunque se apliquen sin ninguna discriminación vinculada a la nacionalidad, pueden tener por efecto obstaculizar el ejercicio de dichas libertades fundamentales si tales normas nacionales prescinden de los conocimientos y de las cualificaciones que el interesado haya adquirido ya en otro Estado miembro, considero que tal obstáculo podría estar justificado por razones imperiosas de interés general, siempre que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que pretenden y no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo.

98. Como observan los Gobiernos francés y finlandés, la profesión en cuestión en el litigio principal es la de los profesionales sanitarios que están a cargo de pacientes. En este contexto, el examen comparativo que lleva a cabo la autoridad competente y va más allá de la presunción basada en el título invocado por el solicitante está destinado a garantizar la seguridad de los pacientes, así como, por lo tanto, la protección de la salud pública, que constituye una razón imperiosa de interés general, que puede justificar una restricción de la libertad de establecimiento.<sup>28</sup>

99. Sin embargo, es preciso comprobar que tal examen es adecuado para garantizar el objetivo de protección de la salud pública y que no va más allá de lo necesario para alcanzar este objetivo.

100. A mi juicio, para cumplir los requisitos de proporcionalidad y necesidad, solo puede llevarse a cabo un examen comparativo de las cualificaciones profesionales que tenga en cuenta elementos distintos de las propias cualificaciones profesionales que el título permite presumir para garantizar la protección de la salud pública en el caso de que el acceso del solicitante a la profesión en cuestión y su ejercicio entrañe precisamente un riesgo cierto para la seguridad de los pacientes y la salud pública.

<sup>28</sup> Sentencia de 21 de septiembre de 2017, Malta Dental Technologists Association y Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707), apartado 58.

101. La existencia de tal riesgo debe ser constatada por la autoridad competente del Estado miembro de acogida, que puede basarse en un conjunto de indicios concordantes en cuanto a la existencia de deficiencias sistémicas en la formación completada por el solicitante. En cambio, no puede basarse solamente en denuncias anónimas y aisladas, sin proceder a otras verificaciones, máxime si la formación se cursó en realidad en dicho Estado miembro, de modo que la autoridad dispone de amplios medios para efectuar un examen a tal fin.

102. En particular, como señala el Gobierno francés, debe permitirse a la autoridad que expide el título en cuestión aportar elementos aclaratorios cuando la autoridad competente del Estado miembro de acogida detecta que la formación cursada puede suponer un riesgo para la salud pública.

103. En otras palabras, si bien la protección de la salud pública puede justificar un examen comparativo de títulos que no esté basado únicamente en las cualificaciones profesionales que pueden presumirse a partir del título invocado por el solicitante, la autoridad competente está obligada en cualquier caso a tomar en consideración no solo las competencias profesionales que el solicitante ha desarrollado efectivamente, sino todos los elementos pertinentes que permitan el acceso a la profesión y su ejercicio.

104. Por consiguiente, considero que es preciso responder a la segunda cuestión prejudicial que los artículos 45 TFUE y 49 TFUE no se oponen a que la autoridad competente del Estado miembro de acogida tenga en cuenta información relativa al contenido exacto y la forma de desarrollo de la formación, cuando ha obtenido tal información de fuentes fiables distintas a la institución docente o las autoridades competentes del Estado miembro de origen, al objeto de determinar la existencia de un riesgo cierto para la seguridad de los pacientes. No obstante, la autoridad competente del Estado miembro de acogida no puede basarse exclusivamente en tales elementos para denegar el acceso a una profesión y su ejercicio a un nacional de un Estado miembro que obtuvo su título en una universidad de otro Estado miembro.

## V. Conclusión

105. A la vista de las consideraciones que preceden, propongo responder a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Finlandia) del siguiente modo:

«Una solicitud de acceso a una profesión y de ejercicio de la misma formulada por un estudiante que obtuvo un título expedido en colaboración con una universidad de otro Estado miembro tras completar una formación cursada exclusivamente en el Estado miembro de acogida, en la lengua de este Estado, con el objetivo de ejercer la profesión en cuestión en ese mismo Estado miembro, no puede examinarse a la luz de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, en su versión modificada por la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013. Los artículos 45 TFUE y 49 TFUE, que tienen por objeto proteger a las personas que hacen un uso efectivo de las libertades fundamentales, tampoco son aplicables a la situación de tal estudiante, de suerte que este último no puede invocarlos en el contexto de su solicitud de acceso a una profesión y de ejercicio de la misma.»