



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PRIIT PIKAMÄE
presentadas el 14 de septiembre de 2023¹

Asunto C-75/22

**Comisión Europea
contra**

República Checa

«Incumplimiento de Estado — Directivas 2005/36/CE y 2013/55/UE — Reconocimiento de cualificaciones profesionales — Artículo 3, apartado 1, letras g) y h) — Período de prácticas — Prueba de aptitud — Determinación del estatuto del migrante en prácticas y del solicitante que desea prepararse para la prueba de aptitud — Artículo 6, letra b) — Prestadores de servicios — Dispensa de la obligación de inscripción en un organismo de seguridad social de Derecho público del Estado miembro de acogida — Artículo 45, apartado 2 — Farmacéuticos — Ejercicio autónomo de actividades — Experiencia profesional complementaria»

I. Introducción

1. En el presente asunto, la Comisión Europea ha interpuesto un recurso con arreglo al artículo 258 TFUE contra la República Checa por no haber transpuesto correctamente varias disposiciones de la Directiva 2005/36/CE,² en su versión modificada por la Directiva 2013/55/UE³ (en lo sucesivo, «Directiva 2005/36»).

2. La Comisión formula ocho imputaciones. A petición del Tribunal de Justicia, las presentes conclusiones se centrarán en las imputaciones primera, segunda, cuarta y quinta.

3. Mediante la primera imputación, la Comisión sostiene que la República Checa no ha transpuesto correctamente el artículo 3, apartado 1, letras g) y h), de la Directiva 2005/36, en la medida en que esta obliga a las autoridades competentes del Estado miembro a determinar el estatuto jurídico de las personas que realizan un período de prácticas o que desean preparar una prueba de aptitud.

4. Mediante la segunda imputación, la Comisión reprocha a la República Checa no haber transpuesto el artículo 6, letra b), de la Directiva 2005/36, en lo que respecta, por un lado, a la dispensa a los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro de la obligación de

¹ Lengua original: francés.

² 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).

³ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013 (DO 2013, L 354, p. 132).

inscripción en un organismo de seguridad social de Derecho público del Estado miembro de acogida y, por otro lado, a la obligación de informar a dicho organismo que incumbe a los prestadores de servicios.

5. La cuarta imputación se basa en la falta de transposición de los artículos 21, apartado 6, y 31, apartado 3, de la Directiva 2005/36, relativos al título profesional de enfermero responsable de cuidados generales.

6. Mediante la quinta imputación, la Comisión alega que la República Checa no ha garantizado a las personas que poseen un título de formación profesional en farmacia el acceso a las actividades previstas en el artículo 45, apartado 2, letra c), parte de la letra e), y letra f), de la Directiva 2005/36.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

7. Son pertinentes para el presente asunto los artículos 3, 6, 21, 31, 44 y 45 de la Directiva 2005/36.

B. Derecho checo

1. Ley de reconocimiento de cualificaciones profesionales

8. El artículo 13 de la zákon č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a některých příslušníků jiných států a o změně některých zákonů (Ley n.º 18/2004 Rec. relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y otras competencias de los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y de determinados nacionales de otros Estados por la que se modifican varias leyes) (en lo sucesivo, «Ley n.º 18/2004»), dispone:

«(1) Por “período de prácticas” se entenderá el período en el que un solicitante ejerce actividades reguladas en la República Checa, bajo la supervisión de una persona física profesionalmente cualificada, con el objetivo de completar los conocimientos teórico-prácticos que forman parte del contenido de los estudios y de la formación que conducen a la expedición de un certificado de formación exigido en la República Checa y que es preciso adquirir para ejercer las actividades reguladas. El período de prácticas también podrá incluir estudios o formación complementarios destinados a completar las cualificaciones profesionales.

(2) La autoridad de reconocimiento elaborará una lista de las materias cuyo conocimiento debe adquirirse para ejercer una actividad regulada y que, según la documentación presentada, no estén cubiertas por las cualificaciones profesionales del solicitante. Estas materias podrán incluir tanto los conocimientos teóricos como las competencias prácticas necesarios para el ejercicio de la actividad regulada.

(3) La autoridad de reconocimiento determinará, en la decisión a que se refiere el artículo 24, las condiciones de desarrollo del período de prácticas, concretamente:

a) la duración del período de prácticas;

b) las materias mencionadas en el apartado 2 cuyo conocimiento debe adquirir el solicitante durante el período de prácticas, y

c) el método de evaluación del período de prácticas.

(4) La duración del período de prácticas no podrá ser superior a tres años. En caso de que el solicitante tenga la intención de ejercer una actividad regulada en la República Checa para la que se exija una cualificación de primer grado, la duración del período de prácticas no podrá ser superior a dos años.

(5) Sobre la base de la declaración de la persona profesionalmente cualificada a que se refiere el apartado 1, la autoridad de reconocimiento evaluará si se ha alcanzado el objetivo del período de prácticas una vez finalizado dicho período, cuya duración se determinará conforme al apartado 3, letra a), o, si el solicitante así lo pide, una vez transcurrida la primera mitad del período de prácticas y, posteriormente, cada seis meses. El objetivo del período de prácticas se alcanzará si el solicitante demuestra su conocimiento de las materias a que se refiere el apartado 3, letra b). En tal caso, la autoridad de reconocimiento reconocerá las cualificaciones profesionales del solicitante.»

9. El artículo 14 de dicha Ley establece:

«(1) Una prueba de aptitud es un examen de los conocimientos, capacidades y competencias profesionales del solicitante que desea evaluar su aptitud para ejercer una actividad regulada en la República Checa. La prueba de aptitud se llevará a cabo ante una autoridad de reconocimiento, ante otra autoridad administrativa, en una universidad o en otro centro de enseñanza de la materia de que se trate (en lo sucesivo, “centro examinador”).

(2) La autoridad de reconocimiento elaborará una lista de las materias cuyo conocimiento debe adquirirse para ejercer una actividad regulada y que, según la documentación presentada, no estén cubiertas por las cualificaciones profesionales del solicitante. Estas materias podrán incluir tanto los conocimientos teóricos como las competencias prácticas necesarios para el ejercicio de la actividad regulada.

(3) La autoridad de reconocimiento determinará, en la decisión a que se refiere el artículo 24, las condiciones de desarrollo de la prueba de aptitud, concretamente:

a) las materias mencionadas en el apartado 2 que serán objeto de una prueba de aptitud, y

b) el procedimiento y el método de evaluación de la prueba de aptitud.

(4) La autoridad de reconocimiento velará por que el solicitante tenga la oportunidad de realizar la prueba de aptitud en un plazo de seis meses a partir de la decisión a que se refiere el apartado 3.

(5) Por lo general, la prueba de aptitud constará de una parte escrita y de una parte oral. La prueba de aptitud se realizará normalmente en checo y su contenido tendrá en cuenta que el solicitante es una persona cualificada para ejercer la profesión en [el Estado miembro de origen]. Las tasas asociadas a la prueba de aptitud correrán a cargo del solicitante y no podrán superar las 6 500 [coronas checas] (CZK). [4]

⁴ Aproximadamente 270 euros.

(6) El centro examinador evaluará si el candidato ha superado o no la prueba de aptitud. El candidato superará la prueba si demuestra conocer las materias mencionadas en el apartado 3, letra a). En tal caso, la autoridad de reconocimiento reconocerá sus cualificaciones profesionales.»

10. De conformidad con el artículo 15 de la citada Ley:

«Por lo que respecta a las actividades reguladas individuales y a los grupos de actividades reguladas, las modalidades de determinación de la duración del período de prácticas, así como las condiciones de desarrollo y evaluación de las prácticas y de la prueba de aptitud, incluidas la forma, el contenido y el alcance de dicha prueba, podrán establecerse mediante un reglamento de desarrollo o un reglamento profesional dependiendo de sus características particulares.»

11. A tenor del artículo 36a de la misma Ley:

«(1) El solicitante que sea nacional de un Estado miembro [...] y que ejerza de conformidad con la legislación del Estado miembro de origen la actividad en cuestión, cuando esta sea una actividad regulada en la República Checa, estará asimismo autorizado a ejercer dicha actividad con carácter temporal u ocasional en el territorio de la República Checa sin tener que cumplir la obligación de inscripción, registro, autorización o adhesión a un organismo profesional con arreglo a la normativa específica ni solicitar el reconocimiento de sus cualificaciones profesionales [...].

(2) Si la actividad en cuestión no está regulada en el Estado miembro de origen, el solicitante deberá aportar un documento que acredite que ha ejercido dicha actividad en uno o varios Estados miembros durante al menos un año en el transcurso de los diez años anteriores o que ha completado una formación regulada que lo prepara para el ejercicio de la actividad en cuestión en el Estado miembro de origen [...].

(3) Si para el ejercicio de una actividad regulada en la República Checa se exige presentar el justificante de un seguro de responsabilidad civil por daños causados en el ejercicio de la actividad regulada, el solicitante deberá acreditar que está asegurado en la medida y en las condiciones previstas por la legislación especial.

(4) El solicitante deberá remitir una notificación a la autoridad de reconocimiento antes de iniciar la actividad regulada en el territorio de la República Checa. La notificación deberá incluir:

- a) el nombre y los apellidos del solicitante, su fecha de nacimiento y su nacionalidad,
- b) el nombre de la actividad regulada que se vaya a ejercer e información sobre si la actividad está regulada en el Estado miembro de origen o, en su caso, sobre la actividad que más se asemeje,
- c) información sobre las cualificaciones profesionales, así como, en los supuestos contemplados en el apartado 2, sobre el ejercicio de la actividad o la formación regulada,
- d) los datos del empleador establecido en otro estado miembro de la Unión Europea si el solicitante es desplazado al territorio de la República Checa en el contexto de la prestación de servicios por dicho empleador:

1. nombre, apellidos, fecha de nacimiento, Estado miembro de establecimiento y dirección del centro de actividad, cuando el empleador sea una persona física, o

2. nombre, domicilio social y Estado de establecimiento, cuando el empleador sea una persona jurídica.

(5) El solicitante deberá adjuntar la siguiente documentación a la notificación mencionada en el apartado 4:

- a) un documento de identidad, un documento que acredite la nacionalidad del solicitante y, en su caso, un documento que confirme la situación jurídica a que se refiere el artículo 1, apartado 2 (las disposiciones del artículo 22, apartados 6, primera y segunda frases, y 7, se aplicarán *mutatis mutandis*);
- b) un documento que certifique que el solicitante está establecido en el Estado miembro de origen, que ejerce la actividad en cuestión de conformidad con la legislación de dicho Estado miembro y que es titular de una autorización para ejercer esa actividad en el Estado miembro de origen que no ha sido retirada ni suspendida temporalmente (las disposiciones del artículo 22, apartado 7, se aplicarán *mutatis mutandis*);
- c) la prueba de las cualificaciones profesionales (las disposiciones del artículo 22, apartados 4, 5, 6, primera y tercera frases, 7 y 8, se aplicarán *mutatis mutandis*);
- d) el documento a que se refiere el apartado 2, en caso de que la actividad en cuestión no esté regulada en el Estado miembro de origen (las disposiciones del artículo 22, apartados 4, 5, 6, primera y tercera frases, 7 y 8, se aplicarán *mutatis mutandis*);
- e) el justificante de un seguro de responsabilidad civil por daños causados en el ejercicio de la actividad regulada a que se refiere el apartado 3, cuando sea obligatorio presentarlo para el ejercicio de tal actividad en la República Checa (las disposiciones del artículo 22, apartados 7 y 8, se aplicarán *mutatis mutandis*).

(6) El Ministerio informará sobre el cumplimiento de la obligación de notificación y permitirá el acceso remoto a tal información.

(7) Si la notificación o la documentación adjunta a la misma no cumplieran los requisitos previstos en el Código de Procedimiento Administrativo o en los apartados 4 y 5 anteriores, la autoridad de reconocimiento colaborará con el solicitante para subsanar las irregularidades o le instará a que las solucione de inmediato. Además, le advertirá de que no estará autorizado a ejercer una actividad regulada en la República Checa hasta que sean subsanadas las deficiencias o hasta que transcurra el plazo establecido en el artículo 36b, apartado 6, si una ley especial exige que se comprueben las cualificaciones profesionales.

(8) El solicitante está obligado a informar inmediatamente a la autoridad de reconocimiento de cualquier cambio que se produzca en todos los hechos indicados en la notificación o en los documentos adjuntos a la notificación, incluidos los hechos que pudieran ser motivo de extinción de la autorización para realizar temporal u ocasionalmente actividades reguladas en el territorio de la República Checa. Si el solicitante tiene la intención de ejercer una actividad regulada en la República Checa con carácter temporal u ocasional transcurridos doce meses desde la fecha de presentación de una notificación completa, deberá volver a efectuar dicha notificación, salvo en los supuestos contemplados en el artículo 24c, apartado 3. En caso de volver a efectuar la notificación, el solicitante deberá presentar los documentos a que se refiere el

apartado 5, letras b) a e), únicamente en caso de que cambien los hechos expuestos en la notificación inicial o en la documentación adjunta a la misma.

(9) La autoridad de reconocimiento inscribirá los datos relativos al solicitante y los hechos que haya notificado en un registro separado. La autoridad de reconocimiento deberá hacer constar en cada una de las notificaciones el número de registro, la fecha de notificación, la fecha de presentación de la notificación completa ante dicha autoridad y una indicación sobre la validez de la notificación.»

2. Ley del seguro de enfermedad público

12. El artículo 11, apartado 1, de la zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (Ley n.º 48/1997 Rec. relativa al seguro de enfermedad público y por la que se completan varios actos conexos) (en lo sucesivo, «Ley n.º 48/1997»), dispone:

«(1) El asegurado tiene derecho a:

- a) elegir la caja del seguro de enfermedad [...];
- b) elegir al proveedor de servicios sanitarios en el territorio de la República Checa [...] que tenga un vínculo contractual con la caja del seguro de enfermedad correspondiente [...];
- c) acceder en el tiempo y en el espacio a los servicios sujetos a reembolso prestados por los proveedores contractuales de la caja del seguro de enfermedad correspondiente;
- d) recibir servicios sujetos a reembolso en la medida y en las condiciones previstas en la presente Ley, debiendo señalarse que el proveedor no podrá percibir ninguna compensación del asegurado a cambio de dichos servicios;

[...]».

13. El artículo 17, apartado 1, de dicha Ley establece:

«Para garantizar a los asegurados las prestaciones en especie de los servicios sujetos a reembolso, la Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky (Caja del Seguro de Enfermedad, República Checa) y las demás cajas del seguro de enfermedad celebrarán con los proveedores [...] contratos relativos a la prestación y al reembolso de tales servicios. [...] No será necesario celebrar dichos contratos cuando esté prevista una dispensa respecto de:

- a) cuidados de urgencia al asegurado,

[...]».

3. Ley sobre los requisitos de adquisición y reconocimiento de las competencias profesionales y especializadas para el ejercicio de las profesiones de médico, odontólogo y farmacéutico

14. El artículo 2, letra g), de la zákon č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta (Ley n.º 95/2004 Rec. sobre los requisitos de adquisición y reconocimiento de las competencias profesionales y especializadas para el ejercicio de las profesiones de médico, dentista y farmacéutico) (en lo sucesivo, «Ley n.º 95/2004»), prevé:

«Por “ejercicio autónomo de la actividad” de farmacéutico, se entenderá el ejercicio de las actividades que [...] el farmacéutico está habilitado para llevar a cabo sin supervisión profesional, sobre la base de su propia evaluación y apreciación del estado de salud del paciente y de las circunstancias correspondientes.»

15. El artículo 10, apartado 2, de dicha Ley dispone:

«Una vez adquiridas las competencias profesionales, [...] el farmacéutico tendrá derecho a ejercer de manera autónoma las actividades que se incluyen en la prestación de asistencia farmacéutica de conformidad con Ley de Servicios Sanitarios, con excepción de las actividades cuyo ejercicio autónomo esté sujeto a la adquisición de competencias especializadas en el sentido del artículo 11. El farmacéutico también está facultado para ejercer actividades que no estén comprendidas en la prestación de asistencia sanitaria, en el contexto de la fabricación y del control de los medicamentos, así como del almacenamiento y de la distribución de medicamentos en el establecimiento de un distribuidor de medicamentos con arreglo a la Ley [n.º 378/2007 Rec.] sobre los Medicamentos».

16. El artículo 11 de la Ley n.º 95/2004 está redactado en los siguientes términos:

«(1) Para adquirir competencias especializadas de farmacéutico se exige:

a) superar una formación especializada que culmine con una prueba de certificación [...] y dé lugar a la expedición por el Ministerio, a favor del farmacéutico, de un diploma de especialización en el ámbito de especialización correspondiente, o bien

b) adquirir experiencia profesional complementaria de conformidad con el programa de formación correspondiente en un centro autorizado para el ámbito de formación especializada de que se trate o para el ámbito de experiencia profesional complementaria de que se trate, que expedirá al solicitante un certificado de aprovechamiento.

(2) Los ámbitos de formación especializada de los farmacéuticos, las cualificaciones y la duración de la formación especializada se describen en el anexo n.º 1 de la presente Ley. [...]

(3) El candidato presentará la solicitud de inscripción basada en la experiencia profesional complementaria en un centro acreditado para la profesión respecto de la cual se exige tal experiencia. La solicitud incluirá la documentación acreditativa de las competencias profesionales y, en su caso, de las competencias especializadas adquiridas, así como la tarjeta profesional a que se refiere el artículo 23 [...].

[...]

(5) El Ministerio expedirá el diploma de aptitud especializada obtenido a petición del candidato que haya adquirido la experiencia profesional complementaria a que se refiere el apartado 1, letra b). La solicitud de diploma de competencia especializada deberá ir acompañada del certificado expedido por el centro acreditado al que se refiere el apartado 1, letra b).

[...]

(7) La adquisición de competencias especializadas, en el sentido del apartado 1, letra a), es un requisito [...] para el ejercicio autónomo de actividades

- a) relacionadas con la protección de la salud pública,
- b) en centros de transfusión,
- c) en el sector de las tecnologías farmacéuticas,
- d) en el sector de los métodos de laboratorio y de análisis en el ámbito sanitario, y
- e) en el sector de los medicamentos radiofarmacéuticos.

(8) La adquisición de competencias especializadas, en el sentido del apartado 1, en el sector de las oficinas de farmacia es un requisito para el ejercicio autónomo de las actividades de gestión de una farmacia [...].

(9) La adquisición de competencias especializadas, en el sentido del apartado 1, letra a), en el sector de la farmacia clínica es un requisito para el ejercicio autónomo de las actividades de farmacia clínica.

(10) La adquisición de competencias especializadas específicas en el sector de la farmacia hospitalaria es un requisito para el ejercicio autónomo de actividades de gestión de farmacias que cuenten con instalaciones especializadas para la preparación de fórmulas farmacéuticas especialmente complejas. A efectos de la presente Ley se entenderá por “fórmulas farmacéuticas especialmente complejas” los medicamentos estériles destinados a la aplicación parental preparados en las instalaciones especializadas de las farmacias.

(11) La adquisición de competencias especializadas en el sentido del apartado 1, letra a), en el sector de los medicamentos radiofarmacéuticos o de las tecnologías farmacéuticas, o la adquisición de competencias especializadas específicas en el sector de la farmacia hospitalaria es un requisito para el ejercicio autónomo de actividades de preparación de fórmulas farmacéuticas especialmente complejas.

(12) Cuando el farmacéutico todavía no haya adquirido competencias especializadas, ejercerá las actividades mencionadas en los apartados 7 a 11 bajo la supervisión profesional de un profesional sanitario que posea las competencias especializadas oportunas.»

III. Procedimiento administrativo previo

17. La Directiva 2013/55 por la que se modifica la Directiva 2005/36 debía transponerse a más tardar el 18 de enero de 2016.⁵

18. El 25 de enero de 2019, la Comisión envió a la República Checa un escrito de requerimiento relativo a las medidas adoptadas por dicho Estado miembro para transponer la Directiva 2005/36. El 22 de marzo de 2019, la República Checa respondió a ese escrito de requerimiento.

19. Tras examinar esta respuesta, el 28 de noviembre de 2019 la Comisión envió a la República Checa un dictamen motivado. Dicho Estado miembro respondió al dictamen el 28 de enero de 2020.

20. El 18 de febrero de 2021, la Comisión remitió a la República Checa un dictamen motivado complementario, al que ese Estado respondió el 16 de abril de 2021.

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

21. Al considerar que, pese a sus explicaciones, la República Checa no había transpuesto correctamente varias disposiciones de la Directiva 2005/36, la Comisión interpuso el presente recurso mediante escrito de 4 de febrero de 2022.

22. La República Checa presentó escrito de contestación el 25 de abril de 2022.

23. Posteriormente, la Comisión y la República Checa presentaron sendos escritos de réplica y de dúplica los días 7 de junio de 2022 y 29 de julio de 2022, respectivamente.

24. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Declare que la República Checa, al no transponer correctamente los artículos 3, apartado 1, letras g) y h), 6, letra b), 7, apartado 3, 21, apartado 6, 31, apartado 3, 45, apartados 2, letra c), parte de la letra e), y letra f), y 3, 50, apartado 1 —este último en relación con el apartado 1, letras d) y e), del anexo VII—, y 51, apartado 1, de la Directiva 2005/36, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de esas disposiciones de la Directiva.
- Condene en costas a la República Checa.

25. La República Checa solicita al Tribunal de Justicia que:

- Inadmita la parte del recurso relativa a las imputaciones primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y séptima.
- Desestime el recurso por infundado en todo lo demás.
- Condene en costas a la Comisión.

⁵ A este respecto, el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2013/55 establece: «los Estados miembros adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva a más tardar el 18 de enero de 2016.»

26. Con carácter subsidiario, la República Checa solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso por infundado.
- Condene en costas a la Comisión.

V. Análisis jurídico

A. Observaciones preliminares

27. La República Checa se opone a que se admitan las imputaciones que constituyen el objeto de las presentes conclusiones. A este respecto, propone, en esencia, varias causas de inadmisión basadas, por un lado, en la falta de coherencia y de precisión de las imputaciones invocadas por la Comisión tanto en el procedimiento administrativo previo como en el procedimiento contencioso y, por el otro, en la modificación del objeto del litigio.

28. Para que el Tribunal de Justicia pueda pronunciarse sobre estas causas de inadmisión, me parece necesario recordar las principales enseñanzas que se derivan de la jurisprudencia que ha desarrollado a este respecto.

1. Sobre la obligación de presentar las alegaciones de forma coherente y detallada

29. Por un lado, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el procedimiento administrativo previo tiene la finalidad de dar al Estado miembro interesado la posibilidad de cumplir sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión y de formular adecuadamente las alegaciones que, en su defensa, estime pertinentes frente a las imputaciones de la Comisión.⁶ La regularidad del procedimiento mencionado constituye una garantía esencial pretendida por el Tratado FUE no solo para la protección de los derechos del Estado miembro de que se trate sino también para garantizar que el posible procedimiento contencioso tenga por objeto un litigio claramente definido.⁷

30. Por otra parte, si bien el dictamen motivado debe contener una exposición coherente y detallada de las razones que han llevado a la Comisión a la convicción de que el Estado miembro interesado ha incumplido alguna de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, el escrito de requerimiento no está sujeto a unas exigencias de precisión tan estrictas como las que se imponen al dictamen motivado, ya que necesariamente aquel es solo un primer resumen sucinto de las imputaciones. Nada impide, pues, a la Comisión detallar en el dictamen motivado las imputaciones que ya formuló de manera más general en el escrito de requerimiento.⁸

31. Por otro lado, en relación con el procedimiento contencioso, he de recordar que, según jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el recurso debe presentar las imputaciones de forma coherente y precisa, a fin de permitir que el Estado miembro y el Tribunal de Justicia

⁶ Véanse, en particular, las sentencias de 8 de diciembre de 2005, Comisión/Luxemburgo (C-33/04, EU:C:2005:750), apartado 70; de 31 de mayo de 2018, Comisión/Polonia (C-526/16, EU:C:2018:356), apartado 49, y de 18 de octubre de 2018, Comisión/Rumanía (C-301/17, EU:C:2018:846), apartado 32.

⁷ Véase la sentencia de 19 de septiembre de 2017, Comisión/Irlanda (Impuesto de matriculación) (C-552/15, EU:C:2017:698), apartados 28 y 29 y jurisprudencia citada.

⁸ Sentencia de 26 de abril de 2018, Comisión/Bulgaria (C-97/17, EU:C:2018:285), apartados 18 y 19 y jurisprudencia citada.

comprendan exactamente el alcance de la infracción del Derecho de la Unión reprochada, requisito necesario para que dicho Estado pueda invocar eficazmente los motivos en que basa su defensa y para que el Tribunal de Justicia pueda verificar la existencia del incumplimiento imputado.⁹ En particular, el recurso de la Comisión debe contener una exposición coherente y detallada de las razones que la han llevado a la convicción de que el Estado miembro de que se trate ha incumplido alguna de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados.¹⁰

2. Sobre la obligación de no modificar el objeto del litigio

32. A este respecto, conviene subrayar que, en el marco de un recurso interpuesto con arreglo al artículo 258 TFUE, el escrito de requerimiento que la Comisión dirige al Estado miembro y, posteriormente, el dictamen motivado emitido por esta delimitan el objeto del litigio y, en consecuencia, este ya no puede ser ampliado. En efecto, la posibilidad de que el Estado miembro afectado presente observaciones constituye, aun cuando considere que no debe utilizarla, una garantía esencial establecida por el Tratado y su observancia es un requisito sustancial de la regularidad del procedimiento por el que se declara el incumplimiento de un Estado miembro. Por consiguiente, el dictamen motivado y el recurso de la Comisión deben basarse en las mismas imputaciones que el escrito de requerimiento que inicia el procedimiento administrativo previo.¹¹ En caso contrario, no cabe considerar que tal irregularidad quede anulada por el hecho de que el Estado miembro demandado haya presentado observaciones sobre el dictamen motivado.¹²

33. Sentado lo anterior, si bien es cierto que el objeto del recurso está delimitado por el procedimiento administrativo previo y que, en consecuencia, el dictamen motivado de la Comisión y el recurso han de fundarse en idénticas imputaciones,¹³ este requisito no puede llegar al punto de imponer en todos los supuestos una coincidencia perfecta en la formulación, cuando el objeto del litigio no se ha ampliado ni se ha modificado.¹⁴ Por tanto, la Comisión puede precisar esas imputaciones en su demanda, siempre que no modifique el objeto del litigio.¹⁵

34. Las causas de inadmisión propuestas por la República Checa deben analizarse a la luz de esta jurisprudencia.

⁹ Sentencia de 8 de marzo de 2022, Comisión/Reino Unido (Lucha contra el fraude por infravaloración) (C-213/19, EU:C:2022:167), apartado 133 y jurisprudencia citada.

¹⁰ Véase la sentencia de 11 de julio de 2018, Comisión/Bélgica (C-356/15, EU:C:2018:555), apartado 34 y jurisprudencia citada.

¹¹ Sentencia de 22 de septiembre de 2016, Comisión/República Checa (C-525/14, EU:C:2016:714), apartado 17 y jurisprudencia citada.

¹² Sentencia de 25 de abril de 2013, Comisión/España (C-64/11, EU:C:2013:264), apartado 14 y jurisprudencia citada.

¹³ Sentencia de 2 de marzo de 2023, Comisión/Polonia (Gestión y buenas prácticas forestales) (C-432/21, EU:C:2023:139), apartado 32 y jurisprudencia citada.

¹⁴ Sentencia de 21 de diciembre de 2016, Comisión/Portugal (C-503/14, EU:C:2016:979), apartado 16 y jurisprudencia citada.

¹⁵ Sentencia de 30 de abril de 2020, Comisión/Rumanía (Superación de los valores límite para las PM₁₀) (C-638/18, EU:C:2020:334), apartado 49 y jurisprudencia citada.

B. Sobre la primera imputación, basada en la falta de transposición del artículo 3, apartado 1, letras g) y h), de la Directiva 2005/36

1. Sobre la admisibilidad de la imputación

a) Alegaciones de las partes

35. La República Checa propone dos causas de inadmisión.

36. En primer lugar, alega que la imputación formulada en el recurso no se corresponde con la que figura en el dictamen motivado. A este respecto, afirma que el dictamen motivado se refería exclusivamente al hecho de que la normativa checa debía describir el estatuto de las personas afectadas, mientras que, en el recurso, la Comisión reprocha a la República Checa no haber introducido en el Derecho nacional la obligación, a cargo de las autoridades competentes, de determinar el estatuto de las personas afectadas.

37. En segundo lugar, la República Checa sostiene que la imputación no está formulada con claridad. En su opinión, en el apartado 23 del recurso, la Comisión da a entender que la autoridad competente debe expedir a cada persona afectada un documento que determine dicho estatuto, mientras que, en el apartado 22 del mismo escrito, parece aceptar que el estatuto de esas personas pueda establecerse por ley.

38. Por su parte, la Comisión considera que la imputación es admisible. Aduce que el objeto del litigio, tal como se define en el escrito de requerimiento y posteriormente en el dictamen motivado, no fue ampliado ni modificado en el recurso. Añade que la imputación se refiere claramente a la falta de transposición del artículo 3, apartado 1, letras g) y h), de la Directiva 2005/36 en lo que atañe a la obligación de las autoridades competentes de determinar el estatuto jurídico de las personas que realizan un período de prácticas o que desean prepararse para una prueba de aptitud.

b) Apreciación

39. Por lo que respecta a la primera causa de inadmisión, del dictamen motivado se desprende,¹⁶ por una parte, que la Comisión considera que las disposiciones del Derecho checo de aplicación de la Directiva 2005/36 no detallan el estatuto jurídico de las personas que realizan un período de prácticas o se preparan para una prueba de aptitud ni proporcionan una base jurídica que permita a las autoridades competentes explicar dicho estatuto. Añade que ese estatuto debe ser suficientemente claro y preciso como para permitir a las personas afectadas conocer sus derechos. Por otra parte, según el recurso interpuesto por la Comisión, las disposiciones pertinentes del Derecho checo no permiten determinar de forma suficientemente clara y precisa el estatuto jurídico de las personas afectadas.

40. En mi opinión, de esta comparación se desprende que, tanto en el dictamen motivado como en el recurso, la Comisión reprocha que la legislación checa no precisa suficientemente el estatuto jurídico de las personas que realizan un período de prácticas o se preparan para una

¹⁶ Véase el punto 3.1 del dictamen motivado y, más concretamente, las consideraciones que figuran en la página 155 de dicho dictamen.

prueba de aptitud. De ello se deduce, a mi juicio, que, en la fase del procedimiento contencioso, la Comisión no ha modificado el objeto del litigio, de modo que la causa de inadmisión formulada carece de fundamento.

41. En cuanto a la segunda causa de inadmisión, basada en la obligación de presentar la imputación de forma coherente y precisa, considero que la Comisión no ha incumplido esta exigencia, puesto que, como ya se ha indicado, del recurso se desprende que la Comisión alega de forma inequívoca que el Derecho checo no permite determinar el estatuto jurídico de los interesados. Por consiguiente, esta causa de inadmisión debe desestimarse.

2. Sobre la fundamentación de la imputación

a) Alegaciones de las partes

42. La Comisión sostiene que las disposiciones del Derecho checo, concretamente los artículos 13 a 15 de la Ley n.º 18/2004, no precisan el estatuto jurídico de las personas que realizan un período de prácticas o se preparan para una prueba de aptitud.

43. Alega que el objetivo principal de las disposiciones del artículo 3, apartado 1, letras g) y h), de la Directiva 2005/36 es garantizar a las personas afectadas un estatuto jurídico seguro y suficientemente claro que les permita no ser objeto de una decisión arbitraria en el Estado miembro al que se desplazan.

44. Señala que la República Checa no menciona ninguna disposición nacional que permita determinar claramente el estatuto de las personas afectadas.

45. Por su parte, la República Checa afirma que la imputación carece de fundamento.

46. Recuerda que los Estados miembros no están obligados a transponer literalmente las disposiciones de una directiva. Subraya que el artículo 3, apartado 1, letras g) y h), de la Directiva 2005/36 no establece los derechos y obligaciones concretos que deben atribuirse a las personas afectadas ni exige que se les confiera un estatuto específico, de modo que no se opone, como establece el Derecho checo, a que el estatuto de dichas personas sea objeto de una normativa general.

47. La República Checa añade que la Directiva 2005/36 no exige que la normativa nacional establezca un régimen uniforme aplicable a las personas que realizan un período de prácticas o se preparan para una prueba de aptitud. Tal exigencia se basaría en la presunción errónea de que estas personas constituyen un grupo homogéneo que podría ser objeto de un estatuto específico único, aun cuando el estatuto de las personas afectadas depende necesariamente de su situación personal. Pues bien, considera que el Derecho checo establece unos criterios claros y precisos que permiten a las personas afectadas identificar su estatuto en función de las circunstancias específicas de su residencia.

b) Apreciación

48. El examen de esta imputación implica, en primer término, precisar el objeto y el alcance exactos de la obligación establecida en el artículo 3, apartado 1, letras g) y h), de la Directiva 2005/36.

49. A este respecto, debo recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para determinar el sentido y el alcance de una disposición del Derecho de la Unión, no solo debe tenerse en cuenta su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte.¹⁷

50. En cuanto a los objetivos perseguidos por la Directiva 2005/36, de los artículos 1 y 4 de esta se deduce que el objeto esencial del reconocimiento mutuo es permitir que el titular de una cualificación profesional que le da acceso a una profesión regulada en su Estado miembro de origen acceda en el Estado miembro de acogida a la misma profesión para la que está cualificado en el Estado miembro de origen y la ejerza en él en las mismas condiciones que los nacionales.¹⁸

51. A continuación, los artículos 10 a 14 de la Directiva 2005/36 establecen un régimen general de reconocimiento de títulos de formación. En el contexto de dicho régimen, el artículo 13, apartado 1, de la Directiva dispone que la autoridad competente del Estado miembro de acogida debe permitir a los solicitantes acceder a una profesión regulada y ejercerla en las mismas condiciones que sus nacionales si poseen un certificado de competencias o un título de formación, como el contemplado en el artículo 11 de la referida Directiva, expedido por una autoridad competente de otro Estado miembro con ese mismo fin. No obstante, el Estado miembro de acogida podrá proceder a una comparación entre las exigencias de formación establecidas en su normativa y las previstas en el Estado miembro de origen. Tras este examen, el Estado miembro de acogida tiene la posibilidad, en virtud del artículo 14, apartado 1, de la misma Directiva, de exigir, en las situaciones previstas taxativamente,¹⁹ medidas compensatorias consistentes, bien en un «período de prácticas», con una duración de tres años como máximo, bien en una «prueba de aptitud». De ello se desprende que esta posibilidad —a la que, según precisa el artículo 14, apartado 5, de la Directiva 2005/36, debe optarse respetando el principio de proporcionalidad— solo entra en juego en la medida en que no pueda aplicarse el principio de equivalencia de las cualificaciones.

52. Este es el contexto en el que las expresiones «período de prácticas» y «prueba de aptitud» se definen respectivamente en las letras g) y h) del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2005/36. Más concretamente, de tales disposiciones resulta que estas medidas compensatorias y los estatutos de los que gocen la persona en prácticas y el solicitante que desea prepararse para prueba de aptitud vendrán «determinados» por las autoridades competentes²⁰ del Estado miembro de acogida. En mi opinión, del empleo de la palabra «determinar» se desprende que dichas autoridades están obligadas a «definir con precisión»²¹ el estatuto de las personas afectadas por estas disposiciones.

¹⁷ Sentencia de 22 de diciembre de 2022, *Les Entreprises du Médicament* (C-20/22, EU:C:2022:1028), apartado 18 y jurisprudencia citada.

¹⁸ Sentencia de 3 de marzo de 2022, *Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus ja valvontavirasto* (Formación básica de médico) (C-634/20, EU:C:2022:149), apartado 34 y jurisprudencia citada.

¹⁹ De este artículo resulta, en esencia, que el Estado miembro está facultado para exigir medidas compensatorias en caso de que la formación corresponda a materias sustancialmente distintas de las que cubre el título de formación exigido en el Estado miembro de acogida o si el campo de actividades profesionales que abarca la profesión es más amplio en el Estado miembro de acogida que en el Estado miembro de origen.

²⁰ Con arreglo al artículo 3, apartado 1, letra d), de la Directiva 2005/36, se entenderá por «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».

²¹ Esta es la definición de la palabra «determinar» que ofrece la novena edición (en proceso de publicación) del *Dictionnaire de l'Académie française*. El resto de versiones lingüísticas de la Directiva 2005/36 son homogéneas por lo que respecta a esta exigencia. Véanse las letras g) y h), respectivamente, del artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva en alemán, «festgelegt»; en estonio, «kehtestab» y «määrab»; en inglés, «shall be laid down» y «shall be determined»; en italiano, «sono determinati» y «sono determinate»; y, en checo, «stanová».

53. En lo concerniente al período de prácticas, el artículo 3, apartado 1, letra g), de la Directiva 2005/36 establece, en particular, que el «estatuto de la persona en prácticas en el Estado miembro de acogida, especialmente en lo que se refiere al derecho de residencia así como a las obligaciones, derechos y beneficios sociales, dietas y remuneración lo fijan las autoridades competentes de dicho Estado miembro conforme al Derecho comunitario aplicable». A mi parecer, esta adición se explica por la duración y las características del período de prácticas que, a tenor de ese mismo artículo, implica «el ejercicio de una profesión regulada efectuado en el Estado miembro de acogida bajo la responsabilidad de un profesional cualificado, eventualmente acompañado de una formación complementaria». En efecto, el contenido del estatuto de las personas afectadas no es necesariamente similar, pues el ámbito del estatuto de los solicitantes que realizan un período de prácticas es ineludiblemente más amplio que el de los solicitantes que se preparan para una prueba de aptitud. Dicho esto, no me parece que esta diferencia de contenido implique una diferencia de naturaleza, ya que las autoridades competentes están obligadas a determinar con el mismo grado de precisión tanto el estatuto de los migrantes en prácticas como el de los candidatos a la prueba de aptitud.

54. De todas estas consideraciones deduzco que las autoridades competentes no solo están obligadas a definir el estatuto de las personas afectadas, sino también a garantizar la precisión y claridad de este, al objeto de permitirles conocer con certeza su situación jurídica, en particular, a fin de facilitar la correcta ejecución de las medidas compensatorias necesarias para su establecimiento en el Estado miembro de acogida. Por otra parte, esta doble exigencia se impone con independencia de la modalidad elegida por los Estados miembros, que siguen siendo libres de determinar dicho estatuto mediante la adopción de disposiciones específicas o mediante la remisión a leyes generales. No obstante, cualquiera que sea la modalidad elegida, es necesario que las medidas nacionales permitan alcanzar el resultado prescrito por la Directiva.²²

55. El fundamento de la imputación invocado por la Comisión debe examinarse, en segundo término, a la luz de todas estas consideraciones.

56. Procede subrayar sobre este particular que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, cuando la Comisión ha aportado suficientes datos que ponen de relieve que las disposiciones nacionales adoptadas por el Estado miembro demandado no pueden garantizar la aplicación efectiva de una Directiva, incumbe a dicho Estado miembro rebatir de manera fundada y pormenorizada los datos presentados y las consecuencias que se derivan de ellos.²³

57. En el presente asunto, consta que los artículos 13 a 15 de la Ley n.º 18/2004 establecen las modalidades del período de prácticas y de la prueba de aptitud. En cambio, estos artículos no prevén, como sostiene la Comisión, ninguna disposición relativa al estatuto de las personas afectadas ni remiten tampoco a otras normativas para la determinación de dicho estatuto.

58. A la vista de la información facilitada por la Comisión, la República Checa se basa en una serie de normas nacionales de carácter general cuya aplicación depende de la categoría a la que, habida cuenta de su situación individual, pertenezcan el migrante en prácticas y el solicitante que desee prepararse para una prueba de aptitud.

²² A este respecto, ha de recordarse que, si bien incumbe a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios para conseguir el resultado prescrito por una Directiva, para observar el principio de seguridad jurídica, las medidas de transposición deben ser suficientemente precisas y claras. Véase, en este sentido, la sentencia de 12 de mayo de 2022, U. I. (Representante aduanero indirecto) (C-714/20, EU:C:2022:374), apartados 57 a 59 y jurisprudencia citada.

²³ Sentencia de 6 de mayo de 2010, Comisión/Polonia (C-311/09, EU:C:2010:257), apartado 34 y jurisprudencia citada.

59. Dicho esto, aun cuando la pluralidad de situaciones posibles podría dificultar la adopción de un estatuto uniforme, tal justificación no puede dispensar a las autoridades competentes de su obligación de determinar la situación jurídica de las personas afectadas de forma que estas dispongan de información clara y precisa a este respecto.

60. Pues bien, considero que, al no existir ninguna norma nacional que permita identificar fácilmente el estatuto de estas personas, la mera existencia de estas disposiciones de carácter general no basta para garantizar la correcta transposición de la obligación prevista en el artículo 3, apartado 1, letras g) y h), de la Directiva 2005/36.

61. En estas circunstancias, propongo al Tribunal de Justicia que estime la primera imputación invocada por la Comisión.

C. Sobre la segunda imputación, basada en la falta de transposición del artículo 6, letra b), de la Directiva 2005/36

1. Sobre la admisibilidad de la imputación

a) Alegaciones de las partes

62. La República Checa formula dos causas de inadmisión.

63. Por lo que respecta a la falta de transposición del artículo 6, letra b), de la Directiva 2005/36, la República Checa sostiene que este incumplimiento no se invocó, ni siquiera de manera concisa, en el escrito de requerimiento y que no se expuso de manera coherente y detallada en el dictamen motivado. Añade que la Comisión no indicó ni en el escrito de requerimiento ni en el dictamen motivado las disposiciones del Derecho checo controvertidas y que hasta la fase de recurso no tuvo la posibilidad de comprender que la obligación de inscripción en un organismo de seguridad social en el Estado miembro de acogida debía entenderse también como la obligación del prestador de celebrar un contrato con un seguro de enfermedad público. De ello deduce que la Comisión no cumplió su obligación de precisar la imputación ya en el procedimiento administrativo previo y que amplió su objeto en la fase de recurso.

64. Por otra parte, la República Checa subraya que la obligación de informar previamente o, en caso de urgencia, posteriormente, al organismo de seguridad social de las prestaciones de servicios efectuadas está prevista en el artículo 6, párrafo segundo, de la Directiva. Ahora bien, observa que la infracción de esta disposición no fue invocada ni en el escrito de requerimiento ni en el dictamen motivado y que tampoco se menciona en el recurso ni en su *petitum*. Añade que en el escrito de requerimiento no se hace alusión a la propia esencia de este incumplimiento, de modo que la Comisión ha ampliado el objeto de la imputación. Afirma, por último, que en el dictamen motivado no se formula esta imputación de forma clara y coherente y deduce de ello que el recurso es inadmisiblesobre este particular.

65. Por su parte, la Comisión considera que dicha imputación es admisible.

66. Sostiene que el contenido de la imputación no ha variado desde el escrito de requerimiento. Aduce que la contestación de la República Checa al escrito de requerimiento demuestra que dicho Estado había comprendido el objeto de la imputación. La Comisión afirma que, dada la

ausencia de toda remisión por parte de ese Estado miembro a su Derecho interno, ella misma tuvo que buscar las disposiciones pertinentes del Derecho nacional, de modo que la mención de tales disposiciones únicamente en la fase de recurso no puede entenderse como una modificación de la imputación.

67. La Comisión reconoce que, en lo atinente a la obligación del prestador de servicios de informar al organismo de seguridad social, debió referirse al «segundo párrafo del artículo 6» de la Directiva 2005/36. Sin embargo, señala que, en el escrito de requerimiento y en el dictamen motivado, evocó el tenor de dicha disposición y que la República Checa formuló una respuesta concreta a esta imputación en sus observaciones.

b) Apreciación

68. En cuanto atañe a la primera causa de inadmisión, he de subrayar, antes de nada, que, en el escrito de requerimiento, la Comisión indicó que el artículo 6, letra b), de la Directiva 2005/36, relativo a la dispensa a los prestadores de servicios extranjeros de las exigencias de inscripción en un organismo de seguridad social, no ha sido transpuesto a la legislación nacional checa.²⁴

69. A continuación, debo observar que, en su dictamen motivado, la Comisión examinó las respuestas de la República Checa y detalló esta imputación al precisar que el artículo 6, letra b), de la Directiva 2005/36 no exige la inscripción y que la simple información del prestador de servicios de un organismo público de seguridad social sustituye a tal inscripción por lo que respecta a la liquidación de cuentas con el asegurador. La Comisión explicó que esta disposición implica que el hecho de que un médico haya prestado servicios médicos en otro Estado miembro a un paciente cubierto por el régimen público del seguro de enfermedad no puede dar lugar a la denegación del reembolso de los cuidados dispensados al paciente o al médico debido a que este último no esté inscrito en el régimen público del seguro de enfermedad en el Estado miembro de acogida. Posteriormente, afirmó que el Derecho checo no cumple estos requisitos.²⁵

70. De lo anterior se desprende que, contrariamente a lo que sostiene la República Checa, la imputación se planteó en el escrito de requerimiento y se detalló suficientemente en el dictamen motivado.

71. Por otra parte, tampoco puede sostenerse que la Comisión haya ampliado el objeto de la imputación en la fase del procedimiento contencioso. En efecto, a raíz de las respuestas al dictamen motivado formuladas por la República Checa, la Comisión se limitó a referirse a nuevas disposiciones del Derecho checo para alegar que la imputación, cuyo contenido no modificó, es fundada.

72. A la luz de todos estos elementos, considero que no puede acogerse la primera causa de inadmisión invocada por la República Checa.

73. Por lo que respecta a la segunda causa de inadmisión, basta señalar que, en el escrito de requerimiento,²⁶ la Comisión recordó, en esencia, la obligación de informar al organismo de seguridad social que incumbe al prestador de servicios e instó a la República Checa a atenerse a

²⁴ Véase el punto 2.2.2 del escrito de requerimiento.

²⁵ Véase el punto 3.3 del dictamen motivado.

²⁶ Véase el punto 2.2.2 del escrito de requerimiento.

ella. Por otra parte, en el dictamen motivado,²⁷ la Comisión reiteró esta imputación y subrayó que la legislación nacional checa no debería haber impuesto a dichos prestadores solamente esa obligación.

74. De lo anterior se desprende, en mi opinión, que, en la fase del procedimiento administrativo previo, la Comisión respetó las exigencias relativas a la formulación de dicha imputación y que no se le puede reprochar que solo la haya invocado en su recurso.

2. *Sobre la fundamentación de la imputación*

a) *Alegaciones de las partes*

75. En opinión de la Comisión, el artículo 36a de la Ley n.º 18/2004, invocado por las autoridades checas, no basta para transponer correctamente el artículo 6, letra b), de la Directiva 2005/36, puesto que el Derecho checo²⁸ supedita el reembolso del asegurado a la existencia de un vínculo contractual entre el prestador de servicios y un seguro de enfermedad checo.

76. La Comisión alega que el artículo 6, letra b), de la Directiva 2005/36 obliga al Estado miembro de acogida a dispensar a los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro de inscribirse «en un organismo de seguridad social de Derecho público para liquidar con un organismo asegurador las cuentas relacionadas con las actividades ejercidas en beneficio de [los] asegurados sociales» y que, en consecuencia, dicha disposición también prohíbe a los Estados miembros supeditar a tal afiliación el reembolso, al médico y al paciente, de los cuidados prestados en este contexto. Considera que el objetivo de dicho artículo es prohibir cualquier restricción injustificada a la libre prestación de servicios. Señala que, con anterioridad a la entrada en vigor de la Directiva 2005/36, la denegación del reembolso de los cuidados dispensados a los pacientes, sin autorización previa, por prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro fue declarada contraria al artículo 56 TFUE.²⁹

77. La Comisión añade que este concepto de «inscripción» debe considerarse un concepto autónomo del Derecho de la Unión que ha de interpretarse teniendo en cuenta el contexto de dicha disposición y el objetivo perseguido por la normativa controvertida, que es garantizar el respeto de la libre prestación de servicios.

78. De este modo, en su opinión, dicho concepto engloba no solo la inscripción —en el sentido estricto del término— en el organismo identificado por el Estado miembro como su organismo principal de seguridad social, sino también los demás requisitos administrativos o legales que produzcan efectos similares a la inscripción, que haya que cumplir, en su caso, ante otros organismos del Estado miembro y que contribuyan, de un modo u otro, al funcionamiento del sistema de seguridad social.

79. La Comisión alega que, según la información de que dispone, el sistema del seguro de enfermedad checo está organizado de tal forma que, cuando los médicos no han celebrado un contrato con la caja del seguro de enfermedad del asegurado, los cuidados dispensados no se reembolsan a los pacientes, aun cuando abonen las cotizaciones a su caja de enfermedad. Por

²⁷ Véase el punto 3.3 del dictamen motivado.

²⁸ La Comisión se refiere a los artículos 11, apartado 1, y 17, apartado 1, de la Ley n.º 48/1997.

²⁹ La Comisión se refiere a las sentencias de 28 de abril de 1998, Decker (C-120/95, EU:C:1998:167), y de 28 de abril de 1998, Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171).

consiguiente, considera que, salvo en el caso de los cuidados de urgencia, el paciente está obligado a abonar la asistencia al médico sin opción de obtener un reembolso de su caja del seguro de enfermedad.

80. Dicha institución observa que la celebración de tales contratos con la caja del seguro de enfermedad es el resultado de un proceso complejo y que la obtención del contrato no es automática, sino que está sujeta a un exigente procedimiento de selección, de modo que no es posible celebrar un contrato *ad hoc* en el contexto de la libre prestación de servicios consagrada en el artículo 56 TFUE.

81. De ello deduce que la obligación de celebrar un contrato con la caja del seguro de enfermedad del paciente debe considerarse una obligación comprendida en la «inscripción» para liquidar las cuentas con organismos aseguradores, en el sentido del artículo 6, letra b), de la Directiva 2005/36.

82. La Comisión admite que el Derecho de la Unión no impide, en principio, a un Estado miembro supeditar el reembolso de un tratamiento a la observancia de ciertas exigencias, pero estima que el artículo 6, letra b), de la Directiva 2005/36 se opone a los requisitos administrativos que, al igual que la inscripción, hacen absolutamente imposible el reembolso de las prestaciones realizadas en el marco de una prestación de servicios.

83. Precisa que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,³⁰ el sistema checo de reembolso de los gastos también infringe el artículo 56 TFUE, del que es expresión el artículo 6, letra b), de la Directiva 2005/36, y que la realización de las libertades fundamentales garantizadas por dicho Tratado obliga a los Estados miembros a introducir adaptaciones en sus sistemas de seguridad social.

84. Aduce que el concepto de «organismo de seguridad social de Derecho público» en el sentido del artículo 6, letra b), de la Directiva 2005/36 es más amplio que el de «organismo asegurador» y que también engloba a las cajas del seguro de enfermedad por ser las responsables del reembolso de los servicios médicos prestados a los pacientes en el contexto del seguro de enfermedad.

85. La República Checa sostiene que la segunda imputación carece de fundamento.

86. Estima que la obligación de celebrar un contrato con una caja del seguro de enfermedad, prevista por el Derecho checo, no puede asimilarse a una obligación de inscripción en un organismo de seguridad social de Derecho público en el sentido del artículo 6, letra b), de la Directiva 2005/36 y se remite a este respecto a la sentencia Comisión/España.³¹

87. Alega que el análisis de la Comisión no está respaldado por el tenor del artículo 6 de la Directiva 2005/36, que distingue, por un lado, el *organismo de seguridad social de Derecho público* ante el que no cabe exigir la inscripción y, por otro, el *organismo asegurador* al que se facturan las prestaciones. Pues bien, a su juicio, a efectos de dicha disposición, la caja del seguro de enfermedad en cuestión es un organismo asegurador y no un organismo de seguridad social de Derecho público.

³⁰ La Comisión se refiere a las sentencias de 16 de mayo de 2006, Watts (C-372/04, EU:C:2006:325), y de 27 de octubre de 2011, Comisión/Portugal (C-255/09, EU:C:2011:695).

³¹ Sentencia de 16 de mayo de 2002 (C-232/99, en lo sucesivo, «sentencia Comisión/España», EU:C:2002:291).

88. La República Checa observa que un régimen de seguridad social en el que solo se reembolsan a los socios contractuales los gastos distintos de los derivados de los cuidados de urgencia es ciertamente habitual en la Unión y permite garantizar la estabilidad financiera, la calidad y la cercanía al paciente de dicho régimen.

89. Asimismo, se remite al considerando 38 de la Directiva 2005/36, que, en su opinión, respalda su análisis según el cual dicha Directiva no se refiere a la prestación de servicios sanitarios ni al reembolso de estos.

b) Apreciación

90. Antes de examinar la fundamentación de esta imputación, procede delimitar exactamente su objeto. A este respecto, cabe señalar que, en esencia, la Comisión reprocha a la República Checa no haber transpuesto el artículo 6, letra b), de la Directiva 2005/36, en lo que respecta, por un lado, a la dispensa a los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro de la obligación de inscripción en un organismo de seguridad social de Derecho público en el Estado miembro de acogida y, por el otro, a la obligación de información a dicho organismo que recae en el prestador de servicios.

91. De ello se desprende, en mi opinión, que, en el presente recurso por incumplimiento de Estado, la compatibilidad de las medidas nacionales adoptadas por la República Checa solo puede apreciarse a la luz de dicho artículo y no de otras disposiciones del Derecho de la Unión, como el artículo 56 TFUE. Por tanto, considero que las alegaciones formuladas por la Comisión sobre la base de este último artículo no son pertinentes.

92. Dicho esto, para entender el sentido y el alcance de las disposiciones del artículo 6, letra b), de la Directiva 2005/36, procede recordar previamente los objetivos de dicha Directiva y el sistema que establece en materia de prestación de servicios.

93. En cuanto a los objetivos de la Directiva 2005/36, de su considerando 4 se desprende que pretende facilitar la libre prestación de servicios mediante el establecimiento de normas específicas destinadas a extender la posibilidad de ejercicio de las actividades profesionales con el título profesional original.

94. En este contexto, la Directiva 2005/36 instaura, en su título II,³² un procedimiento de reconocimiento simplificado para los prestadores de servicios. Este sistema, que se basa en el principio de libre prestación de servicios,³³ está vinculado a las características específicas de dicha prestación, que, con arreglo al artículo 5, apartado 2, de la Directiva, corresponde al ejercicio temporal y ocasional de una profesión en el Estado miembro de acogida.³⁴

95. Con todo, la citada Directiva concilia el principio de libre prestación de servicios con los intereses del Estado miembro de acogida. De este modo, al tiempo que dispensa al prestador del mecanismo de reconocimiento de cualificaciones, esa misma Directiva autoriza a los Estados

³² Este título engloba los artículos 5 a 9 de la Directiva 2005/36.

³³ Esta expresión se corresponde con el título del artículo 5 de la Directiva 2005/36.

³⁴ Según el párrafo segundo de dicho artículo, «el carácter temporal y ocasional de la prestación de servicios se evaluará en cada caso por separado, atendiendo en particular, a la duración de la propia prestación, su frecuencia, su periodicidad y su continuidad».

miembros, en virtud de su artículo 7, apartado 1, a exigir una declaración previa³⁵ a la primera prestación de servicios, que tiene por objeto, en particular, en el caso de profesiones relacionadas con la salud y la seguridad públicas, proceder a un control limitado de las cualificaciones profesionales del prestador. Realizado este control, la autoridad competente deberá, en un plazo máximo de un mes a partir de la recepción de la declaración,³⁶ tomar la decisión de permitir la prestación de servicios o de exigir una prueba de aptitud.

96. Es en el contexto de este sistema en el que, con el fin de limitar los obstáculos a la libre prestación de servicios, el artículo 6 de la Directiva 2005/36 prevé que el Estado miembro de acogida dispensará a los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro de las exigencias impuestas a los profesionales establecidos en su territorio relativas, según su letra a), a «la autorización, inscripción o adhesión a una organización u organismo profesionales» y, según su letra b), a «la inscripción en un organismo de seguridad social de Derecho público para liquidar con un organismo asegurador las cuentas relacionadas con las actividades ejercidas en beneficio de asegurados sociales». Este artículo precisa que, «no obstante, el prestador de servicios informará previamente o, en caso de urgencia, posteriormente, al organismo mencionado en la letra b) de su prestación de servicios».

97. La sentencia Comisión/España, invocada por la República Checa, podría arrojar luz sobre la interpretación del artículo 6, letra b), de la Directiva 2005/36. En dicho asunto, la Comisión, que había interpuesto un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia, reprochaba al Reino de España no haber transpuesto el artículo 18 de la Directiva 93/16/CEE,³⁷ cuyas disposiciones son equivalentes³⁸ a las del artículo 6, letra b), de la Directiva 2005/36. Las alegaciones de la Comisión se basaban, en esencia, en el hecho de que la normativa de dicho Estado miembro supeditaba el reembolso de las prestaciones médicas a que el médico estuviera afiliado al sistema nacional de salud.

98. Para desestimar esta alegación, el Tribunal de Justicia declaró, antes de nada, que ni el artículo 18 de la Directiva 93/16 ni ninguna otra de las disposiciones de dicha Directiva pretende eliminar la totalidad de los obstáculos que puedan existir en los Estados miembros por lo que respecta al reembolso de las prestaciones médicas por un organismo asegurador al que no pertenezca el médico establecido en otro Estado miembro.³⁹ A continuación, el Tribunal de Justicia señaló que tal obligación excedería el ámbito de una directiva de reconocimiento mutuo de diplomas y entraría en conflicto con el vigésimo segundo considerando de la Directiva 93/16, conforme al cual dicha Directiva no afecta a la competencia de los Estados miembros para organizar su régimen nacional de seguridad social.⁴⁰

³⁵ Con arreglo al artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2005/36, los Estados miembros podrán exigir que la declaración vaya acompañada de ciertos documentos. Sin mencionar todos los documentos que se enuncian taxativamente en dicho artículo, su presentación tiene por objeto permitir a los Estados controlar las cualificaciones o la experiencia profesional del prestador y asegurarse, sobre todo en el ámbito de la salud pública, de que este presenta garantías suficientes, en particular, en cuanto a su probidad y a su conocimiento de la lengua del Estado miembro de acogida.

³⁶ Dicho esto, tal decisión podrá aplazarse en las condiciones establecidas en el artículo 7, apartado 4, de la Directiva 2005/36.

³⁷ Directiva del Consejo, de 5 de abril de 1993, destinada a facilitar la libre circulación de los médicos y el reconocimiento mutuo de sus diplomas, certificados y otros títulos (DO 1993, L 165, p. 1).

³⁸ A tenor del artículo 18 de la Directiva 93/16, «cuando en un Estado miembro de acogida sea preciso estar inscrito en un organismo de seguridad social de Derecho público para poder regular con un organismo asegurado las cuentas relacionadas con las actividades ejercidas en beneficio de asegurados sociales, dicho Estado miembro, en caso de una prestación de servicios que implique el desplazamiento del beneficiario, dispensará de esta exigencia a los nacionales de los Estados miembros establecidos en otro Estado miembro. No obstante, el beneficiario informará a este organismo de su prestación de servicios previamente o, en caso de urgencia, posteriormente».

³⁹ Sentencia Comisión/España, apartado 52.

⁴⁰ Sentencia Comisión/España, apartado 53.

99. Así pues, de la citada sentencia se desprende que el Tribunal de Justicia establece una distinción entre, por un lado, la obligación impuesta al Estado miembro de acogida de dispensar al prestador de servicios de la inscripción en un organismo de seguridad social de Derecho público y, por el otro, la organización por dicho Estado de su sistema de reembolso de las prestaciones médicas.

100. Pues bien, considero que, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, el razonamiento seguido por el Tribunal de Justicia en la sentencia Comisión/España resulta pertinente para apreciar el fundamento de la presente imputación.

101. A este respecto, del tenor literal del artículo 6, letra b), de la Directiva 2005/36 resulta que el reembolso de las prestaciones médicas realizadas por un prestador de servicios no puede supeditarse a la inscripción de este en un organismo de seguridad social de Derecho público. Por consiguiente, el tenor de esa disposición no permite deducir en modo alguno que, más allá de la dispensa que prevé, el prestador no esté obligado a cumplir las formalidades de facturación de las prestaciones médicas inherentes a la organización del sistema de seguridad social del Estado miembro de acogida. De ello se colige, en mi opinión, que la referida disposición no regula las modalidades de reembolso de las prestaciones médicas previstas por la normativa nacional de un Estado miembro.

102. Por último, esta interpretación se ve corroborada por la lectura del considerando 38 de la Directiva 2005/36, según el cual, «lo dispuesto en la presente Directiva no afecta a la competencia de los Estados miembros por lo que respecta a la organización de su régimen nacional de seguridad social y a la determinación de las actividades que han de ejercerse en el ámbito de dicho régimen». Conforme a esta lógica, la Directiva no establece ningún mecanismo general que organice las relaciones entre el reconocimiento de cualificaciones y los sistemas nacionales de seguridad social. Por tanto, me parece difícil concebir que el ejercicio de una profesión en el Estado miembro de acogida, aunque sea temporal u ocasional, lleve aparejado el derecho a que los seguros sociales de dicho Estado miembro se hagan cargo de las prestaciones médicas, sin que sea necesario cumplir las formalidades exigidas por la normativa nacional.

103. En estas circunstancias, dudo, como ya declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia Comisión/España, de que, al adoptar el artículo 6, letra b), de la Directiva 2005/36, el legislador de la Unión quisiera conferir a la dispensa de inscripción en un organismo de seguridad social de Derecho público un alcance tal que afecte a la organización del sistema de seguridad social de un Estado miembro. En otras palabras, considero que esta disposición no puede ser objeto de una interpretación tan amplia y que, en realidad, solo tiene por objeto, en el contexto del sistema establecido por dicha Directiva, excluir la formalidad de inscripción que dicha disposición establece expresamente.

104. A la luz de todas estas consideraciones, opino que la Comisión no puede sostener fundadamente que la obligación del Estado miembro de acogida de dispensar a los prestadores de servicios de la inscripción en un organismo de seguridad social de Derecho público implique dispensar a los prestadores de servicios de la obligación de celebrar un contrato con la caja del seguro de enfermedad del paciente.

105. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que desestime la segunda imputación, basada en la falta de transposición del artículo 6, letra b), de la Directiva 2005/36.

D. Sobre la cuarta imputación, basada en la falta de transposición de los artículos 21, apartado 6, y 31, apartado 3, de la Directiva 2005/36

1. Sobre la admisibilidad de la imputación

a) Alegaciones de las partes

106. La República Checa propone tres causas de inadmisión.

107. En primer lugar, sostiene que la cuarta imputación no figuraba en modo alguno en la parte dispositiva del dictamen motivado y que tal omisión no puede subsanarse, puesto que da lugar a una diferencia fundamental entre esa parte dispositiva y las pretensiones de la demanda. Añade que esa irregularidad, que no fue subsanada en el dictamen motivado complementario, la privó de toda certeza en cuanto al alcance exacto de la infracción del Derecho de la Unión aducida por la Comisión.

108. En segundo lugar, la República Checa alega que, en el recurso, la Comisión modificó el objeto de la imputación por lo que respecta al procedimiento administrativo previo. A este respecto, arguye que, en la fase del dictamen motivado y del escrito de requerimiento, la imputación se refería exclusivamente a la denominación de la profesión de «enfermero practicante» prevista por el Derecho checo, que genera un riesgo de confusión con la profesión de enfermero generalista, que se corresponde con la de «enfermero responsable de cuidados generales» mencionada en la Directiva 2005/36. De ello deduce que dicha imputación es distinta de la formulada en el recurso, en la medida en que ahora se refiere al alcance exacto de las actividades de los enfermeros practicantes.

109. En tercer lugar, argumenta que la cuarta imputación no se formuló de forma coherente y precisa, por cuanto, en particular, en el punto 115 del recurso, la Comisión recapitula el análisis de esta imputación mediante la mera referencia a la *denominación* de la profesión de enfermero practicante, sin hacer alusión a la cuestión relativa al solapamiento de las actividades de las citadas profesiones.

110. Por su parte, la Comisión considera que dicha imputación es admisible.

111. En cuanto a la primera causa de inadmisión, estima que la omisión de la imputación en la parte dispositiva del dictamen motivado, que califica de «error administrativo», no afectó al derecho de defensa de la República Checa, que presentó observaciones sobre esa imputación.

112. Por lo que respecta a las causas de inadmisión segunda y tercera, la Comisión aduce que no modificó ni amplió el objeto de dicha imputación, tal como había sido definido en el dictamen motivado, puesto que ya en el escrito de requerimiento invocó el incumplimiento de la obligación prevista en los artículos 21, apartado 6, y 31, apartado 3, de la Directiva 2005/36. Subraya que, en la fase del procedimiento administrativo previo, indicó que la Directiva no se opone a que determinadas actividades de la profesión de enfermero también puedan ser ejercidas por otras personas menos cualificadas, si bien no debía existir ninguna ambigüedad en cuanto a los diferentes niveles de formación y competencia de los profesionales afectados.

113. Por otra parte, afirma que, en su respuesta, las autoridades checas se refirieron a las diferencias entre las actividades de las profesiones de «enfermero generalista» y de «enfermero practicante», de modo que comprendieron perfectamente que la Comisión censuraba la coexistencia de ambas.

b) Apreciación

114. Como ya se ha expuesto, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que el dictamen motivado y el recurso de la Comisión deben basarse en las mismas imputaciones que el escrito de requerimiento que inicia el procedimiento administrativo previo. Aun cuando tal exigencia no pueda llegar al punto de imponer en todos los supuestos una coincidencia perfecta en la formulación, no es menos cierto que el objeto del litigio no puede ampliarse ni modificarse durante el procedimiento contencioso.⁴¹

115. En el presente asunto, del escrito de requerimiento⁴² y del dictamen motivado⁴³ se desprende que, en la fase del procedimiento administrativo previo, la Comisión señaló que el Derecho checo regula la profesión de «enfermero generalista», cuyos ejercientes pueden invocar el título profesional de «enfermero responsable de cuidados generales», como se define en la Directiva 2005/36. La Comisión explicó que el Derecho checo también regula la profesión de «enfermero practicante» y que el acceso a este título profesional exige una formación cuyo nivel no cumple las exigencias mínimas establecidas en el artículo 31, apartado 3, de dicha Directiva. Precisó que los términos «generalista» y «practicante» generan, para los pacientes y los profesionales de los Estados miembros, un riesgo de confusión entre ambas profesiones. De ello dedujo que es necesario modificar el título profesional de «enfermero practicante» añadiendo la palabra «asistente», así como los requisitos de formación asociados a dicha profesión.

116. En la fase del procedimiento contencioso, la Comisión alega que la imputación que formula se basa, en esencia, en que las actividades propias de las profesiones de «enfermero generalista» y de «enfermero practicante» son, en gran medida, altamente comparables, de modo que la República Checa no podía crear una profesión paralela sin cuestionar la eficacia de la Directiva 2005/36 y eludir los requisitos exigidos por ella. En apoyo de esta alegación, la Comisión realiza un análisis comparativo y detallado de las actividades comprendidas en cada una de estas profesiones.

117. De lo anterior se desprende que, aunque la imputación tiene por objeto que se declare en los mismos términos el incumplimiento de los artículos 21, apartado 6, y 31, apartado 3, de la Directiva 2005/36, dicha imputación, tal como se formula en el recurso, se refiere sobre todo a la naturaleza exacta de las actividades de los enfermeros practicantes y al examen exhaustivo de su comparabilidad con las propias de los enfermeros generalistas, cuando el escrito de requerimiento y el dictamen motivado versaban sobre el riesgo de confusión resultante de la denominación de ambas profesiones.

⁴¹ Véanse los puntos 32 y 33 de las presentes conclusiones.

⁴² Véase el punto 2.4.3 del escrito de requerimiento.

⁴³ Véase el punto 3.5.3.1 del dictamen motivado, habida cuenta de que esta imputación no se aborda en el dictamen motivado complementario.

118. Así pues, en mi opinión, la Comisión no se ha limitado a precisar esta imputación, sino que ha modificado sustancialmente su objeto al trasladar el debate a una cuestión que no fue discutida por las partes durante el procedimiento administrativo previo. En estas circunstancias, se privó a la República Checa de la posibilidad de formular eficazmente alegaciones en su defensa frente a la imputación formulada por la Comisión.

119. A mayor abundamiento, procede observar que la imputación formulada en el recurso presenta un carácter particularmente técnico en la medida en que implica un examen en profundidad de las actividades encomendadas, respectivamente, a las profesiones de «enfermero generalista» y de «enfermero practicante». Pues bien, considero que, dado que este extremo no fue abordado en el procedimiento administrativo previo, el Tribunal de Justicia no dispondrá de elementos que le permitan pronunciarse con pleno conocimiento de causa.

120. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que inadmita la cuarta imputación.

2. Sobre la fundamentación de la imputación

121. Como ya he indicado, el vicio que afecta a la regularidad del procedimiento impide apreciar el fondo de esta imputación. En estas circunstancias, no me parece posible llegar a una conclusión sobre su fundamentación.

E. Sobre la quinta imputación, basada en la falta de transposición del artículo 45, apartado 2, de la Directiva 2005/36

1. Sobre la admisibilidad de la imputación

a) Alegaciones de las partes

122. En apoyo de las causas de inadmisión que propone, la República Checa alega que la Comisión no ha indicado de forma coherente y precisa la supuesta infracción del Derecho de la Unión.

123. La República Checa sostiene, en particular, que en el dictamen motivado la Comisión no detalló de forma clara las disposiciones del Derecho checo que consideraba contrarias al artículo 45, apartado 2, de la Directiva 2005/36, ni siquiera el contenido exacto de la infracción que le reprochaba.

124. Añade que el propio recurso tampoco permite definir con precisión el alcance del incumplimiento, en la medida en que unas veces menciona el artículo 45, apartado 2, de la Directiva 2005/36 en su conjunto y otras, únicamente las letras c), e) y f) de esta disposición.

125. Por otra parte, precisa que, en la fase de recurso, la Comisión ya no invoca las disposiciones del Derecho checo a las que se refería en el escrito de requerimiento, sino otras disposiciones del Derecho checo. De ello deduce la República Checa que la Comisión ha ampliado el objeto de esta imputación.

126. Por su parte, la Comisión sostiene que la quinta imputación es admisible.

127. Aduce que, ya en el escrito de requerimiento, había reprochado a la República Checa no haber transpuesto suficientemente el artículo 45, apartado 2, de la Directiva 2005/36, y había hecho referencia al Decreto n.º 187/2009 Rec.⁴⁴ porque no transponía las obligaciones previstas en el Derecho de la Unión, y no porque lo infringiese. Así pues, en su opinión, poco importa que en el recurso no se haga alusión a ello.

128. Sostiene haberse remitido posteriormente, en el dictamen motivado, a la Ley n.º 95/2004, habida cuenta de las observaciones sobre el escrito de requerimiento formuladas por la República Checa.

129. La Comisión añade que, a raíz de las observaciones presentadas por dicho Estado miembro sobre el escrito de requerimiento, terminó limitando el alcance de la imputación al artículo 45, apartado 2, letra c), parte de la letra e), y letra f), de la Directiva 2005/36 en el dictamen motivado y que dicho alcance coincide con el de la imputación formulada en su recurso.

b) Apreciación

130. Por lo que respecta a la causa de inadmisión basada en la modificación del objeto del litigio, he de señalar que la Comisión indicó en el escrito de requerimiento⁴⁵ que el Derecho checo, esto es, el artículo 4, apartado 2, del Decreto n.º 187/2009, no transpone el artículo 45, apartado 2, de la Directiva 2005/36 en la medida en que no menciona las actividades previstas en las letras c), f) y h) a j) de dicha disposición y se refiere únicamente a una parte de las actividades contempladas en su letra e).

131. En sus observaciones sobre el escrito de requerimiento,⁴⁶ la República Checa indicó que el artículo 4, apartado 2, del Decreto n.º 187/2009 establece los requisitos mínimos para adquirir las competencias profesionales para el ejercicio de la profesión de farmacéutico. Precisó que el artículo 10, apartado 2, de la Ley n.º 95/2004 regula las actividades que un farmacéutico tiene derecho a ejercer de forma autónoma.

132. En el dictamen motivado,⁴⁷ la Comisión examinó las disposiciones pertinentes de estas dos leyes y observó que el Derecho checo supedita a la adquisición de una formación complementaria especializada el ejercicio autónomo por parte de un farmacéutico de las actividades contempladas en la letra c), en parte de la letra e), y en la letra f) del artículo 45, apartado 2, de la Directiva 2005/36. De ello dedujo que, al no mencionar esas actividades entre las que puede ejercer un farmacéutico que disponga de una formación de base, la República Checa incumplió las obligaciones derivadas de dicho artículo. Posteriormente, esta alegación fue reiterada y desarrollada en el recurso.

133. De estos elementos se desprende que la Comisión alegó ya en el escrito de requerimiento que el Derecho checo no garantiza el acceso de los farmacéuticos a una parte de las actividades contempladas en el artículo 45, apartado 2, de la Directiva 2005/36. Posteriormente, en el dictamen motivado y el recurso, la Comisión desarrolló esta imputación por lo que respecta a las disposiciones del Derecho nacional mencionadas por la República checa en sus observaciones

⁴⁴ Vyhláška č. 187/2009 Sb., o minimálních požadavcích na studijní programy všeobecné lékařství, zubní lékařství, farmacie a na vzdělávací program všeobecné praktické lékařství (Decreto n.º 187/2009 Sb., relativo a los requisitos mínimos de los programas de estudio de medicina general, odontología y del programa formativo de medicina general práctica) (en lo sucesivo, «Decreto n.º 187/2009»).

⁴⁵ Véase el punto 2.4.6 del escrito de requerimiento.

⁴⁶ Véase el punto 2.4.6 de las observaciones sobre el escrito de requerimiento.

⁴⁷ Véase el punto 3.5.1 del dictamen motivado.

sobre el escrito de requerimiento. Me parece que, al referirse a nuevas disposiciones del Derecho checo, la Comisión no amplió la imputación, tal como fue formulada en el escrito de requerimiento, sino que precisó su objeto durante los intercambios contradictorios inherentes al desarrollo regular del procedimiento contradictorio.

134. Asimismo, considero que tampoco puede reprocharse a la Comisión no haber formulado la imputación de forma precisa y coherente ni en la fase del procedimiento administrativo previo ni en la de recurso. En efecto, de las consideraciones anteriores se desprende que, tanto en el dictamen motivado como en el recurso, la Comisión indicó las razones por las que considera que las disposiciones del Derecho checo —que ha identificado con precisión— incumplen las obligaciones dimanantes del artículo 45, apartado 2, letra c), parte de la letra e), y letra f), de la Directiva 2005/36.

135. En estas circunstancias, opino que la República Checa no puede sostener que la quinta imputación es inadmisibles.

2. Sobre la fundamentación de la imputación

a) Alegaciones de las partes

136. La Comisión expone que el artículo 45, apartado 2, de la Directiva 2005/36 exige que los Estados miembros garanticen que los farmacéuticos que cumplan las condiciones básicas de cualificación profesional que se enumeran en el artículo 44 de dicha Directiva puedan acceder a las actividades mencionadas en el artículo 45, apartado 2, de la citada Directiva, a reserva únicamente de la exigencia, en su caso, de una experiencia profesional complementaria. Por consiguiente, en su opinión, la única restricción al ejercicio de dichas actividades que puede imponer un Estado miembro es la relativa a la exigencia de una experiencia profesional complementaria.

137. La Comisión sostiene que la República Checa no ha transpuesto esta disposición por lo que respecta a algunas de las actividades contempladas en el artículo 45, apartado 2, de la Directiva 2005/36 al supeditar el ejercicio autónomo de esas actividades a competencias especializadas complementarias. Más concretamente, la Comisión señala, en particular, que las disposiciones de la normativa checa que figuran en el artículo 11, apartados 7 a 11, de la Ley n.º 95/2004 exigen la obtención de formación especializada complementaria para el ejercicio autónomo de las siguientes actividades:

- las tecnologías farmacéuticas,
- los métodos de laboratorio y de análisis en el ámbito sanitario,
- los medicamentos radiofarmacéuticos,
- las oficinas de farmacia,
- la farmacia clínica,
- la farmacia hospitalaria.

138. La Comisión observa asimismo que, con arreglo al artículo 11, apartado 12, de dicha Ley, cuando el farmacéutico todavía no ha adquirido esas competencias especializadas, únicamente podrá ejercer las actividades mencionadas en los apartados 7 a 11 de dicha disposición bajo la supervisión profesional de un profesional sanitario que ya posea las citadas competencias.

139. Según la Comisión, tales actividades se corresponden con las que se relacionan en el artículo 45, apartado 2, letra c), parte de la letra e), y letra f), de la Directiva 2005/36.

140. La Comisión alega que los requisitos relativos a la formación especializada complementaria o a la supervisión profesional impuestos por el Derecho checo no son conformes con el objetivo y el sistema de la sección 7, titulada «Farmacéutico», de la Directiva 2005/36. Opina, en efecto, que los farmacéuticos cuya formación profesional cumpla los requisitos mínimos de armonización deben poder ejercer todas las actividades mencionadas en el artículo 45, apartado 2, de dicha Directiva, a reserva únicamente de la exigencia, en su caso, de disponer de experiencia profesional complementaria. De ello deduce que las restricciones adicionales impuestas por el Derecho checo constituyen una infracción de dicho artículo y un obstáculo a la libre circulación.

141. Por su parte, la República Checa afirma que la imputación carece de fundamento.

142. En primer lugar, aduce que el artículo 45, apartado 2, de la Directiva 2005/36 no engloba las actividades para las que el Derecho checo exige competencias especializadas a los farmacéuticos. Argumenta que, al utilizar en dicha disposición la expresión «al menos», el legislador de la Unión admitió que pueden existir otras actividades, que precisan una especialización particular, a las que los farmacéuticos que posean una cualificación básica en el sentido de la Directiva 2005/36 no pueden tener acceso. Indica que, en ámbitos muy especializados de la farmacia, la falta de experiencia y de supervisión profesional pueden tener graves repercusiones para la vida y la salud de un gran número de personas.

143. La República Checa considera que las actividades previstas en el artículo 11, apartados 7 a 11, de la Ley n.º 95/2004 —de las que hace una exposición detallada— pertenecen a esta categoría y no se corresponden con las actividades «habituales» enumeradas en el artículo 45, apartado 2, letras c), e) y f), de la Directiva 2005/36.

144. En segundo lugar, la República Checa alega que tales competencias especializadas se refieren únicamente al ejercicio autónomo de las actividades en cuestión y que, en virtud del artículo 11, apartado 12, de la Ley n.º 95/2004, cualquier farmacéutico podrá ejercer todas las actividades para las que se requieren competencias especializadas, bajo la supervisión profesional de un profesional sanitario que posea dichas competencias. Pues bien, a su juicio, este enfoque es plenamente conforme con el artículo 45, apartado 2, de la Directiva 2005/36, puesto que esta disposición solamente exige que las personas que posean un título de formación profesional en farmacia tengan acceso a determinadas actividades y a su ejercicio. En cambio, dicha disposición no exige que las actividades que contempla se ejerzan necesariamente de manera autónoma.

145. En tercer lugar, la República Checa subraya que, con arreglo al artículo 45, apartado 2, de la Directiva 2005/36, los Estados miembros pueden exigir, para habilitar el acceso a determinadas actividades de farmacéutico, la adquisición de una experiencia profesional complementaria. A este respecto, observa que, en virtud del artículo 11, apartado 1, de la Ley n.º 95/2004, las competencias especializadas de que se trata pueden adquirirse mediante formación especializada o mediante experiencia profesional complementaria. De ello deduce que esta disposición permite elegir entre

dos métodos de adquisición de competencias especializadas, de modo que un farmacéutico no está obligado a realizar una formación especializada para ejercer las actividades que requieren tales competencias.

b) Apreciación

146. Con carácter preliminar, procede recordar que la Directiva 2005/36 establece en su título III, capítulo III, un sistema de reconocimiento mutuo automático aplicable a siete profesiones, entre ellas la de farmacéutico.⁴⁸ Este sistema se basa, por un lado, en la definición de las exigencias mínimas de formación que todos los Estados miembros deben respetar y, por el otro, en el reconocimiento automático de todos los diplomas que cumplan dichas exigencias.

147. En este contexto, los artículos 44 y 45⁴⁹ de dicha Directiva recogen las normas en materia de formación aplicables a los farmacéuticos y las actividades a las que pueden acceder en virtud de tales cualificaciones. Más concretamente, el artículo 45, apartado 2, de la citada Directiva dispone que «los Estados miembros velarán por que las personas que poseen un título de formación universitaria o de un nivel reconocido equivalente en farmacia que cumplan los requisitos indicados en el artículo 44 sean habilitados al menos para el acceso a las actividades siguientes y su ejercicio, a reserva del requisito, en su caso, de una experiencia profesional complementaria». Estas actividades incluyen, en la letra c) de dicha disposición, el control de los medicamentos en un laboratorio de control de medicamentos; en la letra e), el suministro, la preparación, el control, el almacenamiento, la distribución y la dispensación de medicamentos seguros y eficaces de la calidad requerida en farmacias abiertas al público,⁵⁰ y en la letra f), la preparación, el control, el almacenamiento y la dispensación de medicamentos seguros y eficaces de la calidad requerida en hospitales.

148. En el presente asunto, el artículo 11 de la Ley n.º 95/2004 supedita el ejercicio autónomo de ciertas actividades de farmacéutico a la adquisición de competencias especializadas, de modo que, antes de adquirirlas, el farmacéutico solo puede ejercer esas actividades bajo la supervisión de un profesional sanitario que posea tales competencias.

149. Para apreciar el fundamento de esta imputación es necesario, en primer término, comprobar si el requisito relativo a la adquisición de competencias especializadas exigido por el Derecho checo es conforme a lo dispuesto en el artículo 45, apartado 2, de la Directiva 2005/36, en virtud del cual el acceso a las actividades farmacéuticas únicamente puede supeditarse a la adquisición de experiencia profesional complementaria.

150. A este respecto, procede señalar que, según el artículo 3, apartado 1, letra f), de la Directiva 2005/36, el concepto de «experiencia profesional» debe entenderse como el ejercicio efectivo y lícito en un Estado miembro de la profesión de que se trate.⁵¹ A mi juicio, de esta definición se deduce que dicha experiencia debe presentar un carácter concreto y real que permita al farmacéutico ejercer, gracias a la práctica, la actividad de que se trate.

⁴⁸ Las disposiciones específicas para los farmacéuticos figuran en la sección 7 de dicho capítulo.

⁴⁹ Los artículos 44 y 45 de la Directiva 2005/36 reproducen los artículos 1 y 2 de la Directiva 85/432/CEE del Consejo, de 16 de septiembre de 1985, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas para ciertas actividades farmacéuticas (DO 1985, L 253, p. 34; EE 06/03, p. 25). Más ampliamente, las disposiciones de la Directiva 2005/36 tienen por objeto consolidar y simplificar el régimen resultante de la Directiva 85/432. Véase, en este sentido, la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales [COM/2002/0119 final] (DO 2002, C 181E, p. 183).

⁵⁰ Debe precisarse que, por lo que respecta al artículo 45, apartado 2, letra e), de la Directiva 2005/36, la Comisión únicamente se refiere, en apoyo de su recurso, a las actividades de suministro y distribución de medicamentos.

⁵¹ Véase, en este sentido, la sentencia de 5 de abril de 2011, Toki (C-424/09, EU:C:2011:210), apartado 28.

151. Además, como resulta del tenor del artículo 45, apartado 2, de la Directiva 2005/36, la citada experiencia solo puede constituir un complemento de la formación previamente adquirida por un farmacéutico en las condiciones exigidas por dicha Directiva. En efecto, a menos que eluda el sistema de reconocimiento mutuo de cualificaciones que rige la profesión de farmacéutico, un Estado miembro no puede exigir una experiencia profesional que constituya en realidad una formación titulada adicional.

152. Pues bien, he de observar que, en virtud del artículo 11, apartado 1, de la Ley n.º 95/2004, las competencias especializadas de farmacéutico se adquieren mediante la superación de una formación especializada que culmine con una prueba de certificación, o bien mediante la obtención de «experiencia profesional complementaria».

153. Evidentemente, el primer requisito, consistente en la superación de formación especializada, no es acorde con la definición de «experiencia profesional complementaria» que propongo al Tribunal de Justicia.

154. En cuanto al segundo requisito, considero que, pese a su formulación, tampoco es acorde con esa definición. A este respecto, debo señalar que, conforme al artículo 11 de la Ley n.º 95/2004,⁵² la solicitud de inscripción basada en la experiencia profesional complementaria debe presentarse en un centro acreditado y, una vez finalizado el período de formación acreditada mediante un certificado, el Ministerio expedirá un diploma de aptitud especializada. A mi juicio, habida cuenta de estos requisitos, la experiencia profesional complementaria, tal como está regulada en el Derecho checo, constituye una formación especializada complementaria.

155. Con todo, esta constatación no basta por sí sola para que pueda considerarse fundada la imputación formulada por la Comisión.

156. Ciertamente, es necesario, en segundo término, determinar en qué medida un Estado miembro de acogida puede imponer, respecto de algunas de las actividades profesionales de los farmacéuticos, la adquisición de competencias especializadas que vayan más allá del requisito de una experiencia profesional complementaria en el sentido del artículo 45, apartado 2, de la Directiva 2005/36.

157. A este respecto, considero que el análisis literal de esta disposición ofrece un elemento de interpretación útil. En efecto, de su tenor literal se desprende que, siempre que se cumplan los requisitos de formación exigidos por la Directiva 2005/36, los farmacéuticos deben ser habilitados al menos para el acceso a las actividades mencionadas en dicha disposición. A mi juicio, de la expresión «al menos» se desprende que el artículo 45, apartado 2, de la Directiva solo exige a los Estados miembros garantizar el acceso a las actividades previstas en dicho precepto, a reserva del requisito, en su caso, de una experiencia profesional complementaria.⁵³ De ello se

⁵² Me refiero, en particular, a los apartados 3 y 5 de esta disposición.

⁵³ So pena de privar de toda efectividad a estas disposiciones, tal garantía implica necesariamente que el farmacéutico que cumple las exigencias mínimas de cualificación profesional pueda ejercer con total autonomía las actividades previstas en el artículo 45, apartado 2, de la Directiva 2005/36.

deriva, a su vez, que esos Estados disponen de total libertad para supeditar a exigencias reforzadas de formación el acceso a otras actividades que no se mencionan en la citada disposición.⁵⁴

158. Por lo demás, tal interpretación se ve corroborada por la lectura del considerando 25 de la Directiva 2005/36, del que se desprende que, con la excepción del campo mínimo de actividades a las que deben tener acceso los farmacéuticos que reúnan los requisitos de formación básica, los Estados miembros siguen siendo libres para exigir condiciones complementarias de formación para el acceso a actividades no incluidas en dicho campo.⁵⁵

159. Asimismo, he de señalar que, con arreglo al considerando 44 de la Directiva, «la presente Directiva se entiende sin perjuicio de las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel de protección de la salud y de los consumidores». A mi parecer, esta formulación refleja la voluntad del legislador de la Unión de dejar a los Estados miembros la posibilidad de exigir, para alcanzar este objetivo, una formación especializada respecto de determinadas actividades que requieran un alto grado de experiencia.

160. A la luz de estos elementos de interpretación, debe comprobarse si las actividades para las que la normativa checa exige la adquisición de competencias especializadas están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 45, apartado 2, letra c), parte de la letra e), y letra f), de la Directiva 2005/36.

161. En lo que atañe, en primer lugar, al sector de los métodos de laboratorio y de análisis en el ámbito sanitario contemplado en el artículo 11, apartado 7, de la Ley n.º 95/2004, he de observar que el artículo 45, apartado 2, letra c), de la Directiva 2005/36, en el que se basa la Comisión, se refiere al control de los medicamentos en un laboratorio de control de medicamentos. Pues bien, tanto del nombre de este sector como de las precisiones aportadas por la República Checa se infiere que dichos métodos versan sobre las técnicas relativas a los exámenes realizados en un laboratorio. Dado que este sector difiere del ámbito del control de medicamentos en un laboratorio de control de medicamentos, no está comprendido, a mi juicio, en el campo mínimo de actividades a que se refiere el artículo 45, apartado 2, de la Directiva.

162. Por lo que respecta, en segundo lugar, al sector de la farmacia clínica, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, corresponde a la Comisión demostrar la existencia del incumplimiento alegado y aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que este pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin que la Comisión pueda basarse en presunción alguna.⁵⁶ En el presente asunto, ha de hacerse constar que la Comisión no expone en qué sentido este sector guarda relación alguna de las actividades consideradas en el artículo 45,

⁵⁴ Cabe señalar que, con arreglo al artículo 3 de la Directiva 85/432, la Comisión debía presentar al Consejo de la Unión Europea propuestas adecuadas relativas a las especializaciones en farmacia, y en particular a la de farmacia hospitalaria. De ello se sigue que, más allá de los requisitos de formación básica y del campo de actividades a las que dan acceso estas cualificaciones reguladas en los artículos 1 y 2 de dicha Directiva, el legislador había reservado la existencia de formaciones especializadas. En la medida en que estas disposiciones se reproducen, en esencia, en los artículos 44 y 45 de la Directiva 2005/36, considero que el sistema resultante de dicha Directiva solo pretende, al igual que el de la Directiva 85/432, establecer el campo mínimo de actividades a las que deben tener acceso los farmacéuticos que posean las cualificaciones básicas.

⁵⁵ A tenor del considerando 25 de la Directiva 2005/36, «las personas que poseen títulos de formación de farmacéutico son especialistas en el sector de los medicamentos y en principio han de tener acceso en todos los Estados miembros a un campo mínimo de actividades en ese sector». Dicho esto, «lo dispuesto en la presente Directiva no obsta para que los Estados miembros puedan exigir condiciones complementarias de formación para el acceso a actividades no incluidas en el campo mínimo de actividades coordinado. Por ello, el Estado miembro de acogida que imponga tales condiciones deberá poder aplicarlas a los nacionales de los Estados miembros que posean alguno de los títulos de formación que son objeto de reconocimiento automático con arreglo a la presente Directiva».

⁵⁶ Sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional) (C-808/18, EU:C:2020:1029), apartado 112 y jurisprudencia citada.

apartado 2, de la Directiva 2005/36 y se limita a sostener que las alegaciones de la República Checa no se basan en ninguna remisión pertinente a legislación checa. Por tanto, la existencia del citado incumplimiento no se ha demostrado de modo suficiente con arreglo a Derecho.

163. En lo concerniente, en tercer lugar, a la farmacia hospitalaria, las tecnologías farmacéuticas y los medicamentos radiofarmacéuticos, debo observar que, de conformidad con el artículo 11, apartados 10 y 11, de la Ley n.º 95/2004, estas actividades están relacionadas con la preparación de fórmulas farmacéuticas especialmente complejas, expresión esta última que, a efectos de dicha Ley, se refiere a medicamentos estériles destinados a la aplicación parental, preparados en las instalaciones especializadas de las farmacias. En mi opinión, a menos que se haga una interpretación demasiado amplia del artículo 45, apartado 2, letra f), de la Directiva 2005/36,⁵⁷ tales actividades no pueden equipararse a la preparación de medicamentos seguros y eficaces de la calidad requerida en hospitales. En efecto, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, no me parece que el hecho de que ese apartado no establezca una distinción en función del grado de complejidad de los medicamentos preparados en los hospitales constituya un criterio de interpretación determinante. Atendiendo a la lógica que propongo seguir al Tribunal de Justicia, estimo más bien que esta diferencia justifica plenamente que la preparación de fórmulas farmacéuticas que tengan, habida cuenta de su definición, un alto nivel de tecnicidad no se incluya en el campo mínimo de actividades previsto en el artículo 45, apartado 2, de dicha Directiva.

164. En lo tocante, en cuarto lugar, al sector de las oficinas de farmacia, procede evocar el tenor del artículo 11, apartado 8, de la Ley n.º 95/2004, según el cual la adquisición de competencias especializadas en este ámbito es un requisito para el ejercicio autónomo de las actividades de gestión de una farmacia. Pues bien, es innegable que el suministro y la distribución de medicamentos en farmacias abiertas al público, en el sentido del artículo 45, apartado 2, letra e), de la Directiva 2005/36, suponen necesariamente el desarrollo de actividades de gestión de una farmacia y constituyen un componente esencial de estas. En tales circunstancias, considero que dicho sector, que forma parte, por lo demás, del ejercicio habitual de la profesión de farmacéutico, está comprendido en el ámbito de las actividades contempladas en el artículo 45 de esa Directiva.

165. Por todas las razones expuestas, propongo que se estime la quinta imputación únicamente por lo que respecta a este último punto.

F. Síntesis del análisis

166. El análisis del recurso me lleva a la conclusión de que la primera imputación y parte de la quinta son fundadas. Procede desestimar el recurso en todo lo demás.

VI. Conclusión

167. A la luz de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre las imputaciones primera, segunda, cuarta y quinta del siguiente modo:

«1) La República Checa

⁵⁷ A este respecto, he de recordar que, en cuanto atañe a la letra e) del artículo 45, apartado 2, de esa Directiva, la Comisión no se refiere, en apoyo de su recurso, a la actividad de preparación de medicamentos.

- ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartado 1, letras g) y h), 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, al no haber adoptado las medidas necesarias para determinar el estatuto del migrante en prácticas y el estatuto del solicitante que desea prepararse para la prueba de aptitud, y
- ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 45, apartado 2, letra e), de la Directiva 2005/36, en su versión modificada por la Directiva 2013/55, al supeditar el ejercicio autónomo de las actividades relacionadas con la gestión de una farmacia a la adquisición de competencias especializadas.

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.»