



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 26 de junio de 2019\*

«Incumplimiento de Estado — Artículo 258 TFUE — Artículo 49 TFUE — Directiva 2006/123/CE — Artículo 15, apartados 2 y 3 — Directiva 2005/36/CE — Artículos 13, 14, 50 y anexo VII — Libertad de establecimiento — Reconocimiento de cualificaciones profesionales — Normas nacionales relativas a los prestadores de formación de los mediadores»

En el asunto C-729/17,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 22 de diciembre de 2017,

**Comisión Europea**, representada por la Sra. H. Tserepa-Lacombe y el Sr. H. Støvlbæk, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

**República Helénica**, representada por las Sras. M. Tassopoulou y D. Tsagkaraki y el Sr. C. Machairas, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. M. Vilaras, Presidente de Sala, y la Sra. K. Jürimäe y los Sres. D. Šváby, S. Rodin (Ponente) y N. Piçarra, Jueces;

Abogado General: Sr. H. Saugmandsgaard Øe;

Secretario: Sr. R. Schiano, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de diciembre de 2018;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de febrero de 2019;

dicta la siguiente

\* Lengua de procedimiento: griego.

## Sentencia

- 1 Mediante su recurso la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 TFUE y del artículo 15, apartado 2, letras b) y c), y apartado 3, de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO 2006, L 376, p. 36), al limitar la forma jurídica de las entidades de formación de mediadores exigiendo que revistan la forma de sociedades sin ánimo de lucro compuestas por, al menos, un colegio de abogados y por, al menos, una cámara profesional de Grecia. Asimismo, esa institución solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 TFUE, y en virtud de los artículos 13 y 14, del artículo 50, apartado 1, y del anexo VII de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (DO 2005, L 255, p. 22), en su versión modificada por la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013 (DO 2013, L 354, p. 132) (en lo sucesivo, «Directiva 2005/36»), al supeditar el procedimiento de reconocimiento de los títulos académicos a requisitos adicionales en relación con el contenido de los certificados y a medidas compensatorias, sin previa evaluación de las diferencias sustanciales, y al mantener en vigor disposiciones discriminatorias que obligan a los solicitantes de la acreditación de mediador que poseen títulos de autorización obtenidos en el extranjero o expedidos por una entidad de formación reconocida extranjera tras una formación impartida en Grecia a acreditar una experiencia de, al menos, tres participaciones en un procedimiento de mediación.

### Marco jurídico

#### *Derecho de la Unión*

##### *Directiva 2006/123*

- 2 El considerando 6 de la Directiva 2006/123 tiene la siguiente redacción:

«La supresión de [los obstáculos a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de servicios entre Estados miembros] no puede hacerse únicamente mediante la aplicación directa de los artículos [49] y [56] del Tratado, ya que, por un lado, resolver caso por caso mediante procedimientos de infracción contra los correspondientes Estados miembros sería, especialmente a raíz de las ampliaciones, una forma de actuar extremadamente complicada para las instituciones nacionales y comunitarias y, por otro, la eliminación de numerosos obstáculos requiere una coordinación previa de las legislaciones nacionales, coordinación que también es necesaria para instaurar un sistema de cooperación administrativa. Como han admitido el Parlamento Europeo y el Consejo, un instrumento legislativo comunitario permitiría crear un auténtico mercado interior de servicios.»

- 3 Según el considerando 73 de dicha Directiva:

«Entre los requisitos que hay que examinar figuran los regímenes nacionales que, por motivos distintos de los relacionados con las cualificaciones profesionales, reservan a prestadores concretos el acceso a ciertas actividades. Estos requisitos incluyen también la obligación para un prestador de adoptar una forma jurídica particular, concretamente de constituirse como persona jurídica, sociedad de personas, entidad sin ánimo de lucro o sociedad perteneciente únicamente a personas físicas, y requisitos relativos a la posesión de capital de una sociedad, concretamente la obligación de disponer de un capital mínimo para determinadas actividades o tener una cualificación específica para poseer el capital social o gestionar determinadas sociedades. La evaluación de la compatibilidad de las tarifas

fijas mínimas o máximas con la libertad de establecimiento se refiere solo a las tarifas impuestas por las autoridades competentes para la prestación específica de determinados servicios y no, por ejemplo, a las normas generales sobre fijación de precios como las aplicables al alquiler de alojamientos.»

4 El artículo 15, apartados 1 a 3, de la mencionada Directiva dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros examinarán si en su ordenamiento jurídico están previstos los requisitos contemplados en el apartado 2 y harán lo necesario para que dichos requisitos sean compatibles con las condiciones contempladas en el apartado 3. Los Estados miembros adaptarán sus disposiciones legales, reglamentarias o administrativas con el fin de lograr que sean compatibles con dichas condiciones.

2. Los Estados miembros examinarán si sus respectivos ordenamientos jurídicos supeditan el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio al cumplimiento de los siguientes requisitos no discriminatorios:

[...]

b) requisitos que obliguen al prestador a constituirse adoptando una forma jurídica particular;

c) requisitos relativos a la posesión de capital de una sociedad;

[...]

3. Los Estados miembros comprobarán que los requisitos contemplados en el apartado 2 cumplan las condiciones siguientes:

a) no discriminación: que los requisitos no sean discriminatorios, ni directa ni indirectamente, en función de la nacionalidad o, por lo que se refiere a las sociedades, del domicilio social;

b) necesidad: que los requisitos estén justificados por una razón imperiosa de interés general;

c) proporcionalidad: que los requisitos sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no vayan más allá de lo necesario para conseguir dicho objetivo y que no se puedan sustituir por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado.»

#### *Directiva 2006/36*

5 Con arreglo a su artículo 1, la Directiva 2005/36 establece las normas según las cuales un Estado miembro que subordina el acceso a una profesión regulada o su ejercicio, en su territorio, a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales, denominado «Estado miembro de acogida», reconocerá para el acceso a dicha profesión y su ejercicio las cualificaciones profesionales adquiridas en otro u otros Estados miembros y que permitan al titular de las mencionadas cualificaciones ejercer en él la misma profesión.

6 Resulta de su artículo 2, apartado 1, que esta Directiva se aplicará a todos los nacionales de un Estado miembro, incluidos los miembros de las profesiones liberales, que se propongan ejercer una profesión regulada en un Estado miembro distinto de aquel en el que obtuvieron sus cualificaciones profesionales, ya sea por cuenta propia o por cuenta ajena.

7 Según el artículo 3, apartado 1, letras a) a c) y e), de la Directiva 2005/36:

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

- a) “profesión regulada”, la actividad o conjunto de actividades profesionales cuyo acceso, ejercicio o una de las modalidades de ejercicio están subordinados de manera directa o indirecta, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales; en particular, se considerará modalidad de ejercicio el empleo de un título profesional limitado por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas a quien posea una determinada cualificación profesional. Cuando la primera frase de la presente definición no sea de aplicación, las profesiones a que se hace referencia en el apartado 2 quedarán equiparadas a una profesión regulada;
- b) “cualificaciones profesionales”, las cualificaciones acreditadas por un título de formación, un certificado de competencia tal como se define en el artículo 11, letra a), inciso i), y/o una experiencia profesional;
- c) “título de formación”, los diplomas, certificados y otros títulos expedidos por una autoridad de un Estado miembro, designada con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de dicho Estado, que sancionan una formación profesional adquirida de manera preponderante en la Comunidad. Cuando la primera frase de la presente definición no sea de aplicación, los títulos de formación a que se hace referencia en el apartado 3 quedarán equiparados a un título de formación;

[...]

- e) “formación regulada”, toda formación orientada específicamente al ejercicio de una profesión determinada y que consista en un ciclo de estudios completado, en su caso, por una formación profesional, un período de prácticas profesional o una práctica profesional.

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

8 El artículo 13, apartados 1 y 2, de esta Directiva dispone:

«1. En caso de que, en un Estado miembro de acogida, el acceso a una profesión regulada o su ejercicio estén supeditados a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales, la autoridad competente de dicho Estado miembro concederá a los solicitantes el acceso a esa profesión y su ejercicio, en las mismas condiciones que los nacionales, siempre que posean el certificado de competencia o el título de formación contemplado en el artículo 11 exigidos por otro Estado miembro para acceder a esa misma profesión en su territorio o ejercerla en el mismo.

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

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

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

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

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

- 9 El artículo 14, apartados 1, 4 y 5, de dicha Directiva establece lo siguiente:

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

- a) la formación recibida por el solicitante corresponda a materias sustancialmente distintas de las cubiertas por el título de formación exigido en el Estado miembro de acogida;
- b) la profesión regulada en el Estado miembro de acogida abarque una o varias actividades profesionales reguladas que no existan en la profesión correspondiente en el Estado miembro de origen del solicitante, y la formación exigida en el Estado miembro de acogida se extienda a materias sustancialmente distintas de las cubiertas por el certificado que acredite una competencia o el título de formación del solicitante.

[...]

4. A efectos de los apartados 1 y 5, se entenderá por “materias sustancialmente distintas” las materias respecto de las cuales el conocimiento, las capacidades y las competencias adquiridas son esenciales para el ejercicio de la profesión y en relación con [las] cuales la formación recibida por el migrante presenta diferencias significativas en términos de contenido respecto a la formación exigida en el Estado miembro de acogida.

5. El apartado 1 se aplicará respetando el principio de proporcionalidad. En concreto, si un Estado miembro de acogida se plantea exigir al solicitante que realice un período de prácticas o supere una prueba de aptitud, deberá comprobar en primer lugar si los conocimientos, capacidades y competencias adquiridos por el solicitante a lo largo de su experiencia profesional o del aprendizaje permanente, y validados formalmente a tal fin por un organismo competente, en un Estado miembro o en un tercer país pueden colmar, total o parcialmente, las materias sustancialmente distintas definidas en el apartado 4.»

- 10 Con arreglo al artículo 50, apartado 1, de la Directiva 2005/36:

«Cuando las autoridades competentes del Estado miembro de acogida resuelvan solicitudes de autorización para el ejercicio de la profesión regulada de que se trate en aplicación del presente título, podrán exigir los documentos y certificados enumerados en el anexo VII.

[...]»

- 11 El artículo 56, apartado 3, de esta Directiva dispone que cada Estado miembro designará, a más tardar el 20 de octubre de 2007, las autoridades y organismos competentes facultados para expedir o recibir las pruebas de los títulos y demás documentos o información, así como aquellos facultados para recibir las solicitudes y tomar las decisiones a que se refiere la presente Directiva, e informará inmediatamente de ello a los demás Estados miembros y a la Comisión.

12 El punto 1, letras a) a c), del anexo VII de esta Directiva tiene la siguiente redacción:

«1. Documentos

- a) Prueba de la nacionalidad del interesado.
- b) Copia de los certificados de competencia o del título de formación que dé acceso a la profesión de que se trate, así como, llegado el caso, un certificado de la experiencia profesional del interesado.

Las autoridades competentes del Estado miembro de acogida podrán invitar al solicitante a que facilite información sobre su formación en la medida necesaria para determinar la posible existencia de diferencias sustanciales con respecto a la formación nacional exigida, como las mencionadas en el artículo 14. En caso de que al solicitante le resulte imposible facilitar dicha información, la autoridad competente del Estado miembro de acogida se dirigirá al punto de contacto, a la autoridad competente o a cualquier otro organismo pertinente del Estado miembro de origen.

- c) En los casos previstos en el artículo 16, un certificado que acredite el tipo y la duración de la actividad, expedido por la autoridad o el organismo competente del Estado miembro de origen o del Estado miembro de procedencia del extranjero.»

*Directiva 2008/52*

13 El considerando 16 de la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles (DO 2008, L 136, p. 3), tiene la siguiente redacción:

«Para asegurar la necesaria confianza mutua en lo que respecta a la confidencialidad, el efecto sobre los plazos de caducidad y prescripción, y el reconocimiento y ejecución de los acuerdos resultantes de la mediación, los Estados miembros deben promover, por los medios que consideren adecuados, la formación de mediadores y el establecimiento de mecanismos eficaces de control de calidad relativos a la prestación de servicios de mediación.»

14 Según el artículo 1, apartado 1, de esta Directiva:

«El objetivo de la presente Directiva es facilitar el acceso a modalidades alternativas de solución de conflictos y fomentar la resolución amistosa de litigios promoviendo el uso de la mediación y asegurando una relación equilibrada entre la mediación y el proceso judicial.»

15 El artículo 3, apartado 1, letra b), de dicha Directiva prevé lo siguiente:

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

[...]

- b) “mediador”: todo tercero a quien se pida que lleve a cabo una mediación de forma eficaz, imparcial y competente, independientemente de su denominación o profesión en el Estado miembro en cuestión y del modo en que haya sido designado o se le haya solicitado que lleve a cabo la mediación.»

16 Con arreglo al artículo 4 de la misma Directiva:

«1. Los Estados miembros fomentarán, de la forma que consideren conveniente, la elaboración de códigos de conducta voluntarios y la adhesión de los mediadores y las organizaciones que presten servicios de mediación a dichos códigos, así como otros mecanismos efectivos de control de calidad referentes a la prestación de servicios de mediación.

2. Los Estados miembros fomentarán la formación inicial y continua de mediadores para garantizar que la mediación se lleve a cabo de forma eficaz, imparcial y competente en relación con las partes.»

### ***Derecho griego***

#### *Ley n.º 3898/2010*

17 El artículo 5, apartados 1 y 2, de la Ley n.º 3898/2010 (FEK A' 211/16.2.2010), que adaptó el Derecho nacional a la Directiva 2008/52, tiene la siguiente redacción:

«1. Las entidades de formación de mediadores podrán ser sociedades civiles sin ánimo de lucro constituidas conjuntamente por, al menos, un colegio de abogados y, al menos, una de las cámaras profesionales del país y que operen en virtud de una autorización expedida por el servicio al que se refiere el artículo 7.

2. Un decreto presidencial, publicado a propuesta del Ministro de Justicia, Transparencia y Derechos Humanos, del Ministro de Economía, de Competencia y de la Marina Mercante y del Ministro de Educación, de Formación Continua y de Cultos, precisará los requisitos de autorización y de funcionamiento de las entidades de formación de mediadores, el contenido de los programas de educación de base, de formación y de formación continua, su duración, el lugar donde se imparten los cursos, las cualificaciones de los formadores, el número de participantes y las sanciones impuestas a las entidades de formación de mediadores en caso de incumplimiento de sus obligaciones. Estas sanciones consistirán en una multa o en una revocación provisional o definitiva de su autorización para ejercer su actividad. Los criterios de selección y el cálculo de las sanciones quedarán determinados por el mencionado decreto presidencial.

[...]»

18 El artículo 6, apartados 1 y 3, de dicha Ley dispone:

«1. Se constituirá una “Comisión de Acreditación de Mediadores” bajo la supervisión del Ministerio de Justicia, Transparencia y Derechos Humanos. Serán competencia de la Comisión, entre otras, la acreditación de los candidatos a mediadores, el control del cumplimiento de las obligaciones que incumben a las entidades de formación de mediadores y el control del respeto por parte de los mediadores autorizados del código deontológico. La Comisión deberá asimismo emitir un informe destinado al Ministerio de Justicia, Transparencia y Derechos Humanos a efectos de la imposición de las sanciones previstas en los artículos 5 y 7. La Comisión estará compuesta por su presidente y cuatro (4) miembros y por un número igual de suplentes. La duración de su mandato será de tres años.

[...]

3. La acreditación de los candidatos a mediadores se efectuará previa prueba de aptitud ante un tribunal examinador en la que participarán dos miembros de la Comisión a que se refiere el apartado 1, designados por su Presidente, así como un juez designado con arreglo a lo dispuesto en el artículo 41, apartado 2, de la Ley n.º 1756/1988 y que presidirá dicho tribunal. El tribunal examinador

comprobará si el candidato posee los conocimientos, competencias y formación suficiente impartida por las entidades de formación contempladas en el artículo 5, para prestar los servicios de mediación; la decisión se consignará por escrito y deberá estar motivada. La asamblea general de los colegios de abogados estará obligada a poner a disposición el personal previsto por el reglamento al que se refiere el apartado 5 del presente artículo para la secretaría de la Comisión mencionada en el apartado 1 y del tribunal examinador. Mediante resolución conjunta, el Ministro de Hacienda y el Ministro de Justicia, Transparencia y Derechos Humanos establecerán:

- a) la modalidad y la cuantía de la remuneración de los miembros del tribunal examinador, que remuneración corre a cargo de la Caja de Financiación de los Edificios Judiciales,
- b) los derechos de examen que los candidatos deben satisfacer antes de la prueba al tribunal.

[...]»

19 Según el artículo 7, apartado 2, de esa misma Ley:

«Mediante orden, el Ministro de Justicia, Transparencia y Derechos Humanos:

- a) establecerá los requisitos especiales para la certificación de los mediadores, así como el procedimiento de reconocimiento del título de certificación, obtenido por los mediadores en otro Estado miembro de la Unión Europea. Dicho reconocimiento, así como la revocación provisional o definitiva de la certificación, estarán supeditados al consentimiento previo de la Comisión a que se refiere el artículo 6, apartado 1;
- b) redactará un código deontológico para los mediadores certificados;
- c) establecerá los requisitos especiales relativos a la aplicación de sanciones en caso de inobservancia de las disposiciones del citado código. Esas sanciones, impuestas con el consentimiento de la Comisión a que se refiere el artículo 6, apartado 1, consistirán en la revocación provisional o definitiva de la certificación, y
- d) regulará cualquier cuestión conexas.»

20 El artículo 14 de la Ley n.º 3898/2010 fue modificado mediante el acto legislativo, de 4 de diciembre de 2012, relativo a la resolución de cuestiones urgentes comprendidas en el ámbito de las competencias del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Desarrollo, Competencia, Infraestructuras, Transportes y Redes, del Ministerio de Educación y Cultos, del Ministerio de Cultura y Deportes, del Ministerio de Medioambiente, Energía y Cambio Climático, del Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y Asistencia Social, del Ministerio de Justicia, Transparencia y Derechos Humanos, del Ministerio de Reforma Administrativa y Gobernanza Electrónica, y otras disposiciones (FEK A' 237/5.12.2012), el cual añadió un apartado 2, según el cual «se podrá reconocer un título de certificación de mediador expedido por una entidad de formación extranjera tras una formación prestada en Grecia, siempre que dicho título se haya obtenido a más tardar en la fecha de la concesión de autorización y de inicio de la actividad de una o varias entidades de formación contempladas en el artículo 5 de la Ley n.º 3898/2010 y, en cualquier caso, a más tardar el 31 de diciembre de 2012».

*Ley n.º 4512/2018*

- 21 El artículo 205 de la Ley n.º 4512/2018, de 17 de enero de 2018, por la que se establecen las normas para la aplicación de las reformas estructurales del programa de adaptación económica y otras disposiciones (FEK A' 5/17.1.2018), tiene la siguiente redacción:

«Desde la entrada en vigor de la presente ley queda derogada toda disposición contraria que regule en otro sentido toda cuestión relativa a la mediación. Las disposiciones que figuran en el artículo 1 de la Ley n.º 3898/2010 permanecerán vigentes.»

*Decreto Presidencial n.º 123/2011*

- 22 El artículo 1, apartado 1, del Decreto Presidencial n.º 123/2011, por el que se definen los requisitos de autorización y de funcionamiento de las entidades de formación de mediadores en materia civil y mercantil (FEK A' 255/9.12.2011), dispone:

«Las entidades de formación de mediadores, en lo sucesivo, “entidades”, revestirán la forma de sociedad civil sin ánimo de lucro constituida conjuntamente por, al menos, un colegio de abogados y por, al menos, una de las cámaras profesionales del país, y operarán una vez obtengan la autorización expedida por el servicio de la profesión de abogado y secretario judicial perteneciente a la Dirección General de la Administración de Justicia del Ministerio de Justicia, Transparencia y Derechos Humanos (artículo 5, apartado 1, de la Ley n.º 3898/2010).»

*Orden Ministerial n.º 109088 modificada*

- 23 El capítulo A, artículo único, apartados 1, 2 y 5, de la Orden Ministerial n.º 109088, de 12 de diciembre de 2011, en su versión modificada por la Orden n.º 107309 de 20 de diciembre de 2012 (en lo sucesivo, «Orden Ministerial n.º 109088 modificada»), está redactado en los siguientes términos:

«A. El procedimiento de reconocimiento de los títulos de certificación de mediadores expedidos por una entidad de formación extranjera se efectuará de la siguiente manera:

La Comisión de Acreditación de Mediadores reconocerá como equivalentes los títulos de mediador certificado expedidos por una entidad de formación extranjera de la siguiente manera:

1. Los interesados presentarán una solicitud de reconocimiento del título de mediador certificado.

[...]

2. El formulario de solicitud irá acompañado de los siguientes documentos justificativos:

[...]

- c) un certificado de la entidad de formación, dirigido a la Comisión de Acreditación de Mediadores a que se refiere el artículo 6, apartado 1, de la Ley n.º 3898/2010, el cual deberá acreditar:

- aa) el número total de horas lectivas,
- bb) las materias impartidas,
- cc) el lugar en que se impartió la formación,
- dd) el número de participantes,

- ee) el número de instructores y sus cualificaciones,
- ff) el procedimiento de examen y evaluación de los candidatos y el modo de protección del carácter inviolable de dicho procedimiento.

[...]

5. La Comisión de Acreditación de los Mediadores aceptará la equivalencia del título de certificación siempre que dicho título provenga de una entidad extranjera acreditada y que el interesado pueda demostrar que dispone de una experiencia de, al menos, tres participaciones en procedimientos de mediación en calidad de mediador, asistente de mediador o abogado de una de las partes. La Comisión podrá, discrecionalmente, solicitar al interesado que se someta a una prueba de aptitud complementaria, en particular cuando la formación haya sido prestada en Grecia por una entidad de origen extranjero.

En lo que respecta al reconocimiento de la equivalencia de un título de certificación obtenido en el extranjero o expedido por una entidad de formación extranjera acreditada tras una formación prestada en Grecia, la Comisión de Acreditación de Mediadores podrá aceptar la equivalencia del título de certificación sin que el interesado demuestre que dispone de una experiencia de, al menos, tres participaciones en procedimientos de mediación en calidad de mediador, asistente de mediador o abogado de una de las partes, siempre que del conjunto de los elementos del expediente del interesado resulte inequívocamente que este recibe una formación continua y ejerce sistemáticamente la actividad de mediación y que el interesado haya obtenido dicho título a más tardar el 31 de diciembre de 2012.»

### **Procedimiento administrativo previo**

- 24 A raíz de una denuncia recibida por los servicios de la Comisión y de las dudas que esta albergaba acerca de la compatibilidad con las Directivas 2005/36 y 2006/12 de la Ley n.º 3898/2010 y de la Orden Ministerial n.º 109088 modificada, esa institución solicitó a la República Helénica el 11 de julio de 2013 información acerca de la formación de los mediadores en Grecia.
- 25 La República Helénica respondió a esta solicitud mediante escrito de 16 de septiembre de 2013.
- 26 El 11 de julio de 2014, la Comisión remitió a la República Helénica un escrito de requerimiento, invitándola a que presentara sus observaciones acerca de la posible incompatibilidad de la citada Ley y de la citada Orden Ministerial con el artículo 15, apartado 2, letras b) y c), de la Directiva 2006/123, y con los artículos 13 y 14 de la Directiva 2005/36. La República Helénica respondió a dicho escrito el 12 de septiembre de 2014.
- 27 El 29 de mayo de 2015, la Comisión envió un escrito de requerimiento complementario en el que reiteraba su punto de vista y expresaba su inquietud en cuanto a la incompatibilidad de la normativa griega con el artículo 50, apartado 1, y el anexo VII de la Directiva 2005/36, en la medida en que el reconocimiento de los títulos de mediadores obtenidos en otros Estados miembros de la Unión queda sujeto a requisitos que exceden de lo permitido por esta Directiva. La Comisión estimó asimismo que la normativa griega vulneraba el principio de no discriminación enunciado en los artículos 45 TFUE y 49 TFUE.
- 28 La República Helénica respondió al escrito de requerimiento complementario mediante escrito de 23 de noviembre de 2015.

- 29 Al no quedar satisfecha por las respuestas de la República Helénica, la Comisión dirigió, el 25 de febrero de 2016, a ese Estado miembro un dictamen motivado cuya recepción se produjo el 26 de febrero y en el que esa institución sostuvo, por una parte, que la República Helénica había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 TFUE y del artículo 15, apartados 2, letras b) y c), y 3, de la Directiva 2006/123, al limitar la forma de las entidades de formación de mediadores exigiendo que revistan la forma de sociedades sin ánimo de lucro compuestas por, al menos, un colegio de abogados y por, al menos, una cámara profesional en Grecia.
- 30 Por otra parte, en el dictamen motivado se afirmaba que la República Helénica había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 45 TFUE y 49 TFUE, y de los artículos 13, 14 y 50, apartado 1, y del anexo VII de la Directiva 2005/36 al supeditar el procedimiento de reconocimiento de las cualificaciones académicas a requisitos adicionales en relación con el contenido de los certificados y a medidas compensatorias, sin una evaluación previa de las diferencias sustanciales, y al mantener en vigor disposiciones discriminatorias que obligan a los solicitantes a demostrar que disponen de una experiencia de, al menos, tres participaciones en un procedimiento de mediación.
- 31 En su respuesta de 10 de mayo de 2016, la República Helénica negó el incumplimiento que se le imputaba sosteniendo, por una parte, que la actividad de mediación está comprendida en la excepción establecida en el artículo 51 TFUE, párrafo primero, ya que constituye una actividad vinculada al ejercicio de poder público. Sostuvo que, en cualquier caso, cabría admitir que el interés vinculado a la administración de la justicia justificaba las restricciones a la libre prestación de servicios. Por otra parte y en lo referente al reconocimiento de las cualificaciones profesionales, ese Estado miembro alegó que las disposiciones nacionales en cuestión no privaban a los mediadores que hubieran adquirido cualificaciones profesionales correspondientes en otro Estado miembro del derecho de ejercer dicha profesión. Asimismo, sostuvo que de las disposiciones nacionales controvertidas resultaba que la competencia de un mediador podía quedar acreditada mediante elementos del expediente relativos a su formación continua y no a través del criterio de la experiencia basado en la participación en tres procedimientos de mediación.
- 32 Al no compartir el punto de vista de la República Helénica, la Comisión interpuso el presente recurso por incumplimiento.

## **Sobre el recurso**

### *Sobre el alcance del recurso*

#### *Alegaciones de las partes*

- 33 En el marco de su recurso, la Comisión realiza dos imputaciones. Por una parte, sostiene que el artículo 5, apartado 1, de la Ley n.º 3898/2010 y el artículo 1, apartado 1, del Decreto Presidencial n.º 123/2011 introducen una restricción a la libertad de establecimiento definida en el artículo 49 TFUE, e infringen el artículo 15, apartados 2, letras b) y c), y 3, de la Directiva 2006/123. Por otra parte, alega que la Orden Ministerial n.º 109088 modificada infringe los artículos 13, 14 y 50, de la Directiva n.º 2005/36, y el anexo VII de la misma.
- 34 En su escrito de contestación, sin rebatir las imputaciones de la Comisión en relación con la Ley n.º 3898/2010 y la Orden Ministerial n.º 109088 modificada, la República Helénica afirma que tanto la Ley n.º 3898/2010 como el Decreto Presidencial n.º 123/2011 habían quedado derogados a partir de la publicación, en el *Diario Oficial de la República Helénica*, el 17 de enero de 2018, de la Ley n.º 4512/2018. La República Helénica sostiene que, por este motivo, las imputaciones formuladas por la Comisión en su recurso carecen ya de sentido.

35 En el *petitum* de su escrito de réplica y en la vista, la Comisión alegó que el presente recurso también comprendía la situación generada por estas modificaciones legislativas introducidas por la Ley n.º 4512/2018, en la medida en que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el sistema instaurado por la legislación controvertida durante el procedimiento administrativo previo se mantuvo, en su conjunto, mediante las nuevas medidas adoptadas por el Estado miembro con posterioridad al dictamen motivado.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

36 Para determinar el alcance del presente recurso por incumplimiento, es preciso advertir que la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro, tal y como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado, y que los cambios ocurridos posteriormente no pueden tenerse en cuenta por el Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de abril de 2017, Comisión/Grecia, C-202/16, no publicada, EU:C:2017:318, apartado 37 y jurisprudencia citada).

37 En caso de que se modifique posteriormente la normativa nacional cuestionada en el marco de un procedimiento por incumplimiento, la Comisión no modifica el objeto de su recurso dirigiendo las imputaciones formuladas respecto de la normativa anterior contra la normativa resultante de la modificación adoptada cuando las dos versiones de la normativa nacional tienen un contenido idéntico (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de marzo de 2013, Comisión/Francia, C-197/12, no publicada, EU:C:2013:202, apartado 26 y jurisprudencia citada).

38 En cambio, el objeto del litigio no puede ampliarse a las obligaciones derivadas de las nuevas disposiciones que no tengan su equivalente en la versión inicial del acto de que se trata, ya que lo contrario constituiría un vicio sustancial de forma en cuanto a la regularidad del procedimiento por el que se declare el incumplimiento (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 52 y jurisprudencia citada).

39 En la medida en que, como se acaba de señalar, en su escrito de réplica la Comisión dirigió la primera imputación formulada en su recurso también contra la Ley n.º 4512/2018, es preciso determinar si ello implica una modificación del objeto del recurso.

40 En el presente asunto, no se desprende ni de la interpretación de las disposiciones pertinentes de la Ley n.º 4512/2018 ni de la argumentación de la Comisión relativa a la misma que las disposiciones de esta última ley tengan un contenido idéntico a las de la normativa anteriormente vigente.

41 Por lo tanto, dado que la primera imputación de la Comisión también se refiere a las disposiciones de la Ley n.º 4512/2018, tal imputación modifica el objeto del litigio, de forma que procede examinar las imputaciones tal como fueron formuladas en el recurso de la Comisión, sin tomar en consideración la extensión de la primera de ellas efectuada en el escrito de réplica.

42 En estas circunstancias, deben declararse inadmisibles las imputaciones relativas a la infracción de lo dispuesto en el artículo 49 TFUE, en el artículo 15, apartados 2, letras b) y c), y 3, de la Directiva 2006/123, en los artículos 13 y 14, y en el artículo 50, apartado 1, y en el anexo VII de la Directiva 2005/36 en la medida en que estas imputaciones se refieren a la Ley n.º 4512/2018.

## ***Sobre el fondo***

*Sobre la imputación relativa a la infracción del artículo 49 TFUE y del artículo 15, apartados 2, letras b) y c), y 3, de la Directiva 2006/123*

### *– Alegaciones de las partes*

- 43 Según la Comisión, resulta, por una parte, del artículo 5, apartado 1, de la Ley n.º 3898/2010 y, por otra parte, del artículo 1, apartado 1, del Decreto Presidencial n.º 123/2011, que las sociedades que prestan servicios de formación dirigidos a los mediadores que pueden, con esta base, presentarse al examen que da lugar a la obtención de la acreditación de mediador en Grecia, deben necesariamente revestir la forma jurídica de sociedades sin ánimo de lucro compuestas conjuntamente por, al menos, un colegio de abogados y, al menos, una cámara profesional de Grecia y operar en virtud de una autorización expedida por la autoridad a la que se refiere el artículo 7 de esta Ley.
- 44 La Comisión sostiene que la exigencia relativa a la composición que necesariamente debe tener la entidad de formación y la exigencia relativa a la forma jurídica que debe revestir disuaden tanto a las entidades de formación extranjeras que deseen establecerse por vez primera en Grecia como a aquellas que desean abrir en ese Estado miembro un establecimiento secundario, de forma que estas exigencias limitan la libertad de establecimiento reconocida en el artículo 49 TFUE y en el artículo 15, apartado 2, letras b) y c), y 3, de la Directiva 2006/123.
- 45 Según la Comisión, resulta de la Ley n.º 3898/2010 que la formación propuesta por las entidades que no cumplen los requisitos establecidos por esta Ley no permite acceder al examen exigido en virtud del artículo 6 de esa Ley y, en última instancia, obtener la acreditación necesaria para ejercer la profesión de mediador en Grecia.
- 46 Asimismo, la Comisión alega que estas exigencias no están justificadas por una razón imperiosa de interés general y tampoco son adecuadas para garantizar la consecución del objetivo que persiguen, yendo más allá de lo necesario para alcanzarlo. Sostiene igualmente que tales exigencias pueden aplicarse de una manera que resulte discriminatoria.
- 47 Además, la Comisión estima que, en contra de los argumentos formulados por la República Helénica en el procedimiento administrativo previo, la excepción prevista en el artículo 51 TFUE no es aplicable en el presente caso. Así, por una parte, no cabe deducir del auto de 17 de febrero de 2005, Mauri (C-250/03, EU:C:2005:96), referido a la participación de los abogados en el tribunal del examen analizado, que la regla nacional en cuestión es compatible con el Derecho de la Unión, en la medida en que el artículo 5 de la Ley n.º 3898/2010 guarda relación con la composición y la forma jurídica de las entidades de formación de los mediadores. Por otra parte, sostiene que el incumplimiento que se imputa no se refiere al servicio de mediación en cuanto tal, sino al servicio de formación de los mediadores que se sitúa, a juicio de la Comisión, al margen del ejercicio del poder público, incluida la administración de justicia.
- 48 En relación con las razones imperiosas de interés general que pueden justificar las restricciones en cuestión, la Comisión sostiene, en primer lugar, que el objetivo de garantizar la calidad de la mediación podría encontrar apoyo en el artículo 4 de la Directiva 2008/52. No obstante, estima, por una parte, que este artículo 4 interpretado a la luz del considerando 16 de esta Directiva se refiere al control de la calidad de la prestación de los servicios de formación a través de mecanismos tales como los códigos de buena conducta y, por otra parte, que este artículo 4 no engloba a las reglas relativas a la organización de entidades de formación de mediadores como las que determinan la forma jurídica exigida y las referentes a la titularidad del capital.

- 49 En segundo lugar, la Comisión considera que, si bien con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia la protección de los destinatarios de los servicios de mediación y la necesidad de garantizar una enseñanza de elevado nivel pueden constituir razones imperiosas de interés general, la República Helénica no ha demostrado que las exigencias relativas a la forma jurídica y a la titularidad del capital de una sociedad permitían alcanzar esos objetivos.
- 50 En cualquier caso, la Comisión estima que las restricciones en cuestión no son proporcionadas con los objetivos perseguidos dado que, por una parte, existen medidas menos restrictivas, como la introducción de un programa de estudios adecuado, la definición de criterios aplicables a los docentes y al material utilizado y el establecimiento de criterios referidos a los exámenes obligatorios que den acceso a la profesión. Por otra parte, la Comisión observa que la República Helénica ya aplica otras medidas menos restrictivas para garantizar un nivel de enseñanza elevado, como la exigencia de que la formación corra a cargo de mediadores con experiencia, la celebración de los exámenes ante un tribunal estatal, o la definición mediante ley del contenido y de la duración del programa de formación.
- 51 La República Helénica se limita a señalar que, tras la aprobación de la Ley n.º 4512/2018, la presente imputación carece de sentido.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 52 Con carácter preliminar debe señalarse que la primera imputación del presente recurso se basa en una infracción del artículo 49 TFUE y en una infracción del artículo 15, apartados 2, letras b) y c), y 3, de la Directiva 2006/123.
- 53 A este respecto, es preciso comenzar recordando que resulta del considerando 6 de la Directiva 2006/123, que la supresión de los obstáculos a la libertad de establecimiento no puede hacerse únicamente mediante la aplicación directa del artículo 49 TFUE, debido, en particular, a lo sumamente complicado que es resolver caso por caso en relación con los obstáculos a esta libertad (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de junio de 2015, Rina Services y otros, C-593/13, EU:C:2015:399, apartado 38) y que, por consiguiente, conviene adoptar una directiva en la materia.
- 54 De ello se sigue que, cuando una restricción a la libertad de establecimiento esté comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123, no procede examinarla también a la luz del artículo 49 TFUE (véanse, en este sentido, las sentencias de 23 de febrero de 2016, Comisión/Hungría, C-179/14, EU:C:2016:108, apartado 118, y de 30 de enero de 2018, X y Visser, C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44, apartado 137).
- 55 En consecuencia, debe examinarse si está fundada la imputación basada en una infracción del artículo 15, apartados 2, letras b) y c), y 3, de la Directiva 2006/123.
- 56 A este respecto es preciso señalar que, conforme al artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2006/123, los Estados miembros deben examinar si en su ordenamiento jurídico están previstos los requisitos contemplados en el apartado 2 del mismo artículo, y hacer lo necesario para que dichos requisitos sean compatibles con las condiciones contempladas en el apartado 3 de este.
- 57 Las condiciones acumulativas enunciadas en dicho artículo 15, apartado 3, se refieren, en primer término, al carácter no discriminatorio de las exigencias en cuestión, no pudiendo ser discriminatorias directa o indirectamente en función de la nacionalidad o, por lo que se refiere a las sociedades, del domicilio social; en segundo término, a la necesidad, debiendo estar justificados los requisitos por una razón imperiosa de interés general, y, en tercer término, a su proporcionalidad, entendida en el sentido

de que esos requisitos deben ser adecuados para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no ir más allá de lo necesario para conseguir dicho objetivo, y de que otras medidas menos restrictivas no permitan obtener el mismo resultado.

- 58 En el presente asunto, las imputaciones formuladas por la Comisión tienen por objeto que se declare que las disposiciones nacionales especificadas por esa institución establecen requisitos como los enumerados en el artículo 15, apartado 2, letras b) y c), de la Directiva 2006/123, y que, dado que estos no se ajustan a las condiciones enunciadas en el apartado 3 del artículo 15, esas disposiciones nacionales infringen los apartados 1 a 3 de este último.
- 59 En primer lugar, es preciso examinar si los requisitos derivados del artículo 5 de la Ley n.º 3898/2010 están comprendidos, como mantiene la Comisión, en el artículo 15, apartado 2, letras b) y c), de dicha Directiva.
- 60 A este respecto, debe observarse que el artículo 15, apartado 2, letra b), de la Directiva 2006/123, interpretado a la luz del considerando 73, se refiere a una categoría de requisitos que imponen al prestador de servicios la obligación de quedar constituido bajo una forma jurídica determinada, que comprende en particular la exigencia de ser una persona jurídica o una entidad sin ánimo de lucro.
- 61 Pues bien, es necesario constatar que el requisito relativo a la forma jurídica de la entidad de formación de los mediadores impuesto por el artículo 5 de la Ley n.º 3898/2010, y que consiste en la obligación de que las entidades de formación de los mediadores se constituyan como sociedades sin ánimo de lucro, está expresamente incluido en el artículo 15, apartado 2, letra b), de la Directiva 2006/123 (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de febrero de 2016, Comisión/Hungría, C-179/14, EU:C:2016:108, apartados 61 y 62).
- 62 Asimismo, debe señalarse que el artículo 15, apartado 2, letra c), de la Directiva 2006/123, interpretado a la luz del considerando 73, se refiere a otra categoría de requisitos relativos a la titularidad del capital de una sociedad.
- 63 Pues bien, debe entenderse que el artículo 15, apartado 2, letra c), de la Directiva 2006/123 es aplicable al requisito impuesto por el artículo 5 de la Ley n.º 3898/2010 relativo a la composición de la entidad de formación, en virtud del cual las entidades de formación de los mediadores deben estar constituidas conjuntamente por, al menos, un colegio de abogados y, al menos, una cámara profesional de Grecia.
- 64 En segundo lugar, debe analizarse si las normas nacionales en cuestión están comprendidas en el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2006/123.
- 65 A este respecto, en primer término es preciso señalar que con arreglo al artículo 15, apartado 3, letra a), de la Directiva 2006/123, los requisitos previstos en el apartado 2 del mismo artículo no son incompatibles con las disposiciones de esa Directiva a condición de que no sean discriminatorios, ni directa ni indirectamente, en función de la nacionalidad o, por lo que se refiere a las sociedades, del lugar de su domicilio social.
- 66 En el presente asunto, resulta del artículo 5 de la Ley n.º 3898/2010 que los requisitos relativos a la forma jurídica, a la titularidad del capital y a la composición de la entidad de formación de los mediadores se aplican tanto a las entidades de formación establecidas en Grecia como las establecidas en otros Estados miembros. En consecuencia, estos requisitos no revisten carácter discriminatorio en el sentido del artículo 15, apartado 3, letra a), de esta Directiva.
- 67 En segundo término y por lo que se refiere al carácter necesario de las normas nacionales en cuestión, si bien la República Helénica no formula justificaciones específicas en relación con el artículo 5 de la Ley n.º 3898/2010, se desprende de su argumentación, expuesta en la vista ante el Tribunal de

Justicia, que esta normativa permite, con arreglo al artículo 15, apartado 3, letra b), de la Directiva 2006/123, garantizar un nivel elevado de calidad a los servicios de formación de los mediadores y facilitar la instalación de las entidades de formación en las regiones periféricas.

- 68 Ahora bien, aunque estas razones puedan constituir razones imperiosas de interés general, no es menos cierto que la República Helénica no ha presentado argumentos que permitan demostrar que las reglas relativas a la forma jurídica de una sociedad de formación y a la titularidad de su capital constituyan medidas necesarias para la consecución de tales objetivos.
- 69 Dado que las tres condiciones establecidas en el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2006/123 son acumulativas, es preciso declarar que las reglas nacionales en cuestión no cumplen la segunda de esas condiciones, sin que sea necesario analizar la tercera condición enunciada en dicho apartado 3.
- 70 De las anteriores consideraciones resulta que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 15, apartados 2, letras b) y c), y 3, de la Directiva 2006/123 al limitar la forma jurídica de las entidades de formación de mediadores exigiendo que revistan la forma de sociedades sin ánimo de lucro constituidas conjuntamente por, al menos, un colegio de abogados y, al menos, una cámara profesional de Grecia.

*Sobre la imputación relativa a los artículos 13 y 14 y al artículo 50, apartado 1, y al anexo VII de la Directiva 2005/36*

*– Alegaciones de las partes*

- 71 La Comisión considera que las disposiciones de la Ley n.º 3898/2010 y de la Orden Ministerial n.º 109088 modificada infringen los artículos 13 y 14, el artículo 50, apartado 1, y el anexo VII de la Directiva 2005/36. Estima asimismo que estas disposiciones vulneran el principio de no discriminación.
- 72 Con carácter preliminar, esa institución se basa en la definición de «profesión regulada» del artículo 3, apartado 1, letra a), de la Directiva 2005/36, para sostener que esta Directiva no exige un título de estudios concreto para acceder a la profesión de mediador ni limita su aplicación al «ejercicio» de una profesión regulada. Según la Comisión, si bien a falta de armonización los Estados miembros conservan la competencia para regular esta profesión y definir las condiciones de acceso a la misma, no es menos cierto que las disposiciones de la legislación nacional no pueden constituir un obstáculo injustificado al ejercicio de las libertades fundamentales que garantizan los Tratados.
- 73 La Comisión considera que, dado que el acceso a la profesión de mediador está supeditada en Grecia tanto a una formación específica como a una acreditación reconocida a un candidato que ha superado el examen en cuestión, la profesión de mediador está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2005/36.
- 74 Esa institución estima que el hecho de que la República Helénica no haya designado las autoridades y los organismos competentes facultados para expedir o recibir las pruebas de los títulos y demás documentos o información, según dispone el artículo 56, apartado 3, de esta Directiva, no puede esgrimirse para justificar la inobservancia de las demás disposiciones de esta.
- 75 Por lo que se refiere, en primer lugar, al contenido del certificado de la entidad de formación que debe aportar un mediador migrante para obtener la acreditación para ejercer esta profesión en Grecia, la Comisión observa que resulta de la Orden Ministerial n.º 109088 modificada que una solicitud de reconocimiento en Grecia del título de estudios de un mediador extranjero debe ir acompañada, en particular, de un certificado de la entidad de formación que acredite el método de enseñanza, el número de participantes, el número y las cualificaciones de los formadores, el procedimiento de

examen y evaluación de los candidatos y las medidas que garantizan su integridad. La Comisión estima que tales condiciones van más allá de lo que es necesario para evaluar el nivel de los conocimientos y de las cualificaciones profesionales que se presume que posee el titular. Por lo tanto, a juicio de esta institución, esas condiciones son contrarias a los artículos 13 y 14, al artículo 50, apartado 1, y al anexo VII de la Directiva 2005/36.

- 76 A este respecto, la Comisión alega que resulta del artículo 13 de la Directiva 2005/36 que la autoridad competente del Estado miembro de acogida concederá acceso a la profesión regulada a los solicitantes que posean un certificado de competencia o un título de formación exigidos por otro Estado miembro para acceder a esa misma profesión en su territorio o ejercerla en el mismo. Si bien tales certificados deben ser expedidos por una autoridad competente en un Estado miembro y acreditar un determinado nivel de cualificación profesional, no es menos cierto según la Comisión que la Directiva 2005/36 no exige que los diplomas expedidos en otros Estados miembros acrediten una enseñanza o una formación equivalentes o comparables a los que se exigen en el Estado miembro de acogida.
- 77 Según la Comisión, el artículo 14 de la Directiva 2005/36 permite que las autoridades competentes del Estado miembro de acogida insten al solicitante a que aporte información relativa a su formación, únicamente en cuanto sea necesario para comprender la eventual existencia de diferencias sustanciales con la formación nacional exigida por la normativa de la República Helénica. Ahora bien, según esa institución, las condiciones exigidas por la legislación nacional no permiten examinar si la formación recibida por el interesado se refiere a materias sustancialmente diferentes de las comprendidas por el título de formación exigido en territorio griego.
- 78 Por otra parte, resulta del artículo 50, apartado 1, de la Directiva 2005/36, que las autoridades competentes del Estado miembro de acogida pueden, en el marco del procedimiento de reconocimiento, exigir los documentos y certificados enumerados en el anexo VII de esta Directiva, como copias de certificados de aptitud o del título de estudios que da acceso a la profesión de que se trate.
- 79 Ahora bien, la Comisión sostiene que resulta del apartado 1, letra b), párrafo segundo de dicho anexo VII que las autoridades competentes del Estado miembro de acogida podrán invitar al solicitante a que facilite información sobre su formación únicamente en la medida necesaria para determinar la posible existencia de diferencias sustanciales con respecto a la formación nacional exigida. Por lo tanto, según esa institución, las condiciones establecidas en la normativa griega infringen tanto el artículo 14, apartado 1, como el artículo 50, apartado 1, y el anexo VII de la Directiva 2005/36.
- 80 Por lo que se refiere, en segundo lugar, a las medidas de compensación establecidas por la República Helénica, la Comisión recuerda que el capítulo A, artículo único, apartado 5 de la Orden Ministerial n.º 109088 modificada dispone que la Comisión de Acreditación de Mediadores podrá, discrecionalmente, solicitar al interesado que se someta a una prueba de aptitud complementaria, en particular cuando la formación haya sido prestada en Grecia por una entidad de origen extranjero.
- 81 Si bien la Comisión admite que la Directiva 2005/36 no exige que se expongan los criterios de esas pruebas, observa sin embargo que, en ausencia de normas nacionales que regulen el procedimiento de la prueba, este procedimiento puede resultar arbitrario o, incluso, discriminatorio. Por lo tanto, estima que un procedimiento de sometimiento a una prueba sin una evaluación previa de las diferencias sustanciales con la formación nacional exigida va en contra de los requisitos establecidos en el artículo 14 de la Directiva 2005/36.
- 82 Asimismo, la Comisión alega que una de las condiciones para el reconocimiento de la equivalencia del título en la normativa nacional consiste en probar que se tiene una experiencia de, al menos, tres participaciones en procedimientos de mediación en calidad de mediador, asistente de mediador o

abogado de una de las partes. Ahora bien, tal condición no se exige a los mediadores formados en Grecia. Según la Comisión, esta condición es discriminatoria e infringe el artículo 13 de la Directiva 2005/36.

- 83 Por lo que se refiere a la práctica de la administración griega de no exigir el cumplimiento de la condición antes citada cuando la documentación de un expediente determinado permita demostrar una formación continua y una práctica sistemática de la mediación, la Comisión observa que la incompatibilidad de la legislación nacional con las disposiciones del Derecho de la Unión sólo puede quedar definitivamente eliminada a través de disposiciones de carácter vinculante que tengan el mismo valor jurídico que las disposiciones que deben ser modificadas, de tal forma que una práctica administrativa no basta para ser considerada una ejecución válida de las obligaciones resultantes del Tratado FUE. En cualquier caso, esa institución sostiene que, según la legislación griega, la posibilidad de no aplicar el criterio de experiencia se refiere únicamente a los interesados que hayan adquirido un título de certificación de mediador a más tardar el 31 de diciembre de 2012.
- 84 La República Helénica destaca que la Orden Ministerial n.º 109088 modificada fue derogada antes de la entrada en vigor de la Ley n.º 4512/2018 y estima, en consecuencia, que la presente imputación carece ya de sentido.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 85 Con carácter preliminar y en lo que se refiere a la delimitación del ámbito de aplicación de la Directiva 2005/36 en relación con la Directiva 2008/52, debe señalarse, en línea con lo afirmado por el Abogado General en el punto 46 de sus conclusiones, que esta última Directiva no puede incidir en el presente caso sobre la posibilidad de aplicar la Directiva 2005/36. En efecto, si bien la Directiva 2008/52 se refiere a ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles, no es menos cierto que no introduce una armonización de las condiciones del acceso a la profesión de mediador.
- 86 Dicho esto, debe recordarse en relación con la cuestión de si la profesión de mediador constituye una «profesión regulada», en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra a) de la Directiva 2005/36, que constituye una «profesión regulada» una actividad o un conjunto de actividades profesionales cuyo acceso, ejercicio o una de las modalidades de ejercicio están subordinados de manera directa o indirecta, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales (sentencia de 21 de septiembre de 2017, Malta Dental Technologists Association y Reynaud, C-125/16, EU:C:2017:707, apartado 34 y jurisprudencia citada).
- 87 De este modo, del artículo 3, apartado 1, letras b), c) y e), de la Directiva 2005/36 se deduce que el concepto de determinadas «cualificaciones profesionales», utilizado en el artículo 3, apartado 1, letra a), de esta Directiva, se refiere a cualquier cualificación correspondiente a un título de formación específicamente concebido para preparar a sus titulares para el ejercicio de una profesión determinada (sentencia de 21 de septiembre de 2017, Malta Dental Technologists Association y Reynaud, C-125/16, EU:C:2017:707, apartado 35 y jurisprudencia citada).
- 88 Es preciso declarar, en línea con lo señalado por el Abogado General en el punto 43 de sus conclusiones, que la profesión de mediador, tal como se regula en Grecia, cumple los criterios establecidos en los apartados 86 y 87 de la presente sentencia, dado que su acceso está supeditado a la adquisición de una formación adecuada para obtener una cualificación y un título profesional que permita ejercer específicamente dicha profesión, en particular en virtud del artículo 6, apartados 1 y 3, de la Ley n.º 3898/2010.
- 89 Por lo que se refiere a la compatibilidad de la normativa en cuestión con las disposiciones de la Directiva 2005/36, es preciso señalar que el reconocimiento de los títulos de formación de los mediadores está regulado por los artículos 10 a 14 de esta Directiva.

- 90 En virtud del artículo 13, apartado 1, de dicha Directiva, la autoridad competente del Estado miembro de acogida debe permitir a los solicitantes acceder a una profesión regulada y ejercerla con los mismos derechos que los nacionales, si poseen un certificado de competencia o un título de formación tal como se define en el artículo 11 de esta misma Directiva, expedido por una autoridad competente de otro Estado miembro con este mismo fin.
- 91 Aunque el artículo 14 de la Directiva 2005/36 establece que el artículo 13 no obsta a que el Estado miembro de acogida imponga «medidas compensatorias», consistentes en un período de prácticas o en una prueba de aptitud, a las personas que deseen acceder a una profesión regulada y ejercerla, no es menos cierto, tal como señaló el Abogado General en el punto 56 de sus conclusiones, que ese mismo artículo 14 circunscribe esa posibilidad a las situaciones enumeradas en su apartado 1.
- 92 Resulta del artículo 14, apartado 1, letra a), de la Directiva 2005/36, en primer lugar, que los Estados miembros pueden imponer medidas compensatorias cuando la formación que el solicitante ha recibido se refiere a materias sustancialmente distintas de las cubiertas por el título de formación exigido en el Estado miembro de acogida. En segundo lugar, en virtud del apartado 4 del mismo artículo, el concepto de «materias sustancialmente distintas» debe entenderse en el sentido de que se refiere a materias respecto de las cuales el conocimiento, las aptitudes y las competencias adquiridas sean esenciales para el ejercicio de la profesión y en las cuales la formación recibida por el migrante presente diferencias importantes de contenido respecto a la formación exigida en el Estado miembro de acogida. Por último, el apartado 5 de dicho artículo 14 supedita la posibilidad de exigir medidas compensatorias al respeto del principio de proporcionalidad.
- 93 Asimismo, resulta del artículo 50, apartado 1, de la Directiva 2005/36 que las autoridades competentes del Estado miembro de acogida pueden exigir los documentos y certificados enumerados en el anexo VII de esta Directiva. El apartado 1, letras b) y c), de dicho anexo indica que la presentación de los certificados que se mencionan en el referido artículo se puede exigir con arreglo a lo dispuesto en estas últimas disposiciones.
- 94 Debe examinarse la compatibilidad de la normativa griega con la Directiva 2005/36 a la luz de estas observaciones.
- 95 Por lo que se refiere, en primer lugar, al procedimiento de reconocimiento de las cualificaciones académicas, supeditado a exigencias adicionales relativas al contenido del certificado de la entidad de formación que debe aportar un mediador migrante para obtener la acreditación para ejercer esta profesión en Grecia, resulta del capítulo A, artículo único, apartado 2, letra c), de la Orden Ministerial n.º 109088 modificada que la normativa griega exige que el certificado de la entidad de formación, remitido a la comisión de acreditación, contenga una serie de informaciones entre las que también figuran las que dan cuenta del lugar de formación, del procedimiento de examen y evaluación de los candidatos y de las medidas que garantizan su integridad.
- 96 Pues bien, debe señalarse que, por una parte, las condiciones enunciadas en la normativa griega no figuran en la Directiva 2005/36 y que, por otra parte, en contra de las exigencias impuestas por el artículo 14, el artículo 50, apartado 1, y el anexo VII, apartado 1, de esta Directiva, no son adecuadas para evaluar, de forma proporcionada, el contenido de la formación seguida por los solicitantes, tal como ya señaló el Abogado General en el punto 60 de sus conclusiones.
- 97 Por lo que respecta, en segundo lugar, a las medidas compensatorias exigidas por la República Helénica a los solicitantes de una acreditación de mediador que posean títulos de certificación obtenidos en el extranjero o expedidos por una entidad de formación reconocida extranjera tras una formación dispensada en Grecia, debe señalarse que resulta del artículo 14, apartado 1, letra a), de la Directiva 2005/36, que la imposición de medidas compensatorias presupone un examen cuyo objeto consiste en que la autoridad competente del Estado miembro de acogida determine la eventual existencia de diferencias sustanciales entre la formación recibida por el solicitante y la formación nacional.

- 98 En el presente caso, resulta del capítulo A, artículo único, apartado 5, de la Orden Ministerial n.º 109088 modificada que, en caso del reconocimiento de la equivalencia de un título de certificación obtenido en el extranjero o expedido por una entidad de formación extranjera tras una formación dispensada en Grecia, la Comisión de Acreditación de Mediadores tiene la facultad de admitir esta equivalencia cuando el solicitante pueda acreditar una experiencia de, al menos, tres participaciones en un procedimiento de mediación en calidad de mediador, asistente de mediador o abogado de una de las partes. Asimismo, esta comisión puede discrecionalmente someter al solicitante a una prueba adicional, en particular cuando la formación haya sido impartida en Grecia.
- 99 A este respecto, debe señalarse que, tal como afirmó el Abogado General en el punto 63 de sus conclusiones, estas condiciones no se ajustan a los tipos de criterios previstos por la Directiva 2005/36 y rebasan el margen de apreciación que esta concede a las autoridades competentes de los Estados miembros en este ámbito.
- 100 En efecto, en la medida en que la normativa nacional en cuestión no prevé una evaluación previa para acreditar que el solicitante ha recibido una formación relativa a materias sustancialmente distintas de las cubiertas por el título de formación exigido en el Estado miembro de acogida —siendo necesaria tal evaluación previa, en virtud del artículo 14 de la Directiva 2005/36, para que una comisión de acreditación pueda exigir medidas compensatorias—, no cabe sostener que esta normativa nacional es conforme con la Directiva 2005/36.
- 101 Por otra parte, debe señalarse que el capítulo A, artículo único, apartado 5, de la Orden Ministerial n.º 109088 modificada incumple también las obligaciones impuestas por el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2005/36, en la medida en que se exige a las personas que solicitan una acreditación de mediador tras haber obtenido un título de certificación en una entidad de formación extranjera acreditar una experiencia de, al menos, tres participaciones en un procedimiento de mediación, siendo así que esta condición de acreditación no se aplica a quienes hayan obtenido un título de certificación en una entidad de formación nacional.
- 102 No obsta a estas consideraciones el argumento según el cual la práctica administrativa puede dejar sin aplicar tal condición, ya que resulta pacífico que, aun cuando las autoridades de un Estado miembro no apliquen, en la práctica, una disposición nacional contraria al Derecho de la Unión, la seguridad jurídica exige, no obstante, que se modifique dicha disposición (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de julio de 2007, Comisión/Bélgica, C-522/04, EU:C:2007:405, apartado 70 y jurisprudencia citada).
- 103 Resulta de las anteriores observaciones que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 13 y 14, del artículo 50, apartado 1, y del anexo VII de la Directiva 2005/36 al someter el procedimiento de reconocimiento de calificaciones académicas a exigencias adicionales relativas al contenido de los certificados requeridos y a medidas compensatorias sin evaluar previamente la eventual existencia de diferencias sustanciales con la formación nacional.
- 104 Por consiguiente, procede declarar que:
- la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 15, apartados 2, letras b) y c), y 3, de la Directiva 2006/123 al limitar la forma jurídica de las entidades de formación de mediadores exigiendo que revistan la forma de sociedades sin ánimo de lucro constituidas conjuntamente por, al menos, un colegio de abogados y, al menos, una cámara profesional de Grecia;
  - la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 13 y 14, del artículo 50, apartado 1, y del anexo VII de la Directiva 2005/36 al someter el procedimiento de reconocimiento de calificaciones académicas a exigencias adicionales relativas al contenido de los certificados requeridos y a medidas compensatorias sin evaluar previamente la eventual existencia de diferencias sustanciales con la formación nacional y al mantener en vigor

disposiciones discriminatorias que obligan a los solicitantes de la acreditación de mediador que poseen títulos de autorización obtenidos en el extranjero o expedidos por una entidad de formación reconocida extranjera tras una formación impartida en Grecia a acreditar una experiencia de, al menos, tres participaciones en un procedimiento de mediación.

## **Costas**

<sup>105</sup> A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión la condena en costas de la República Helénica y al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

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

### **1)**

- **La República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 15, apartados 2, letras b) y c), y 3, de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, al limitar la forma jurídica de las entidades de formación de mediadores exigiendo que revistan la forma de sociedades sin ánimo de lucro constituidas conjuntamente por, al menos, un colegio de abogados y, al menos, una cámara profesional de Grecia.**
- **La República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 13 y 14, del artículo 50, apartado 1, y del anexo VII 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 someter el procedimiento de reconocimiento de calificaciones académicas a exigencias adicionales relativas al contenido de los certificados requeridos y a medidas compensatorias sin evaluar previamente la eventual existencia de diferencias sustanciales con la formación nacional y al mantener en vigor disposiciones discriminatorias que obligan a los solicitantes de la acreditación de mediador que poseen títulos de autorización obtenidos en el extranjero o expedidos por una entidad de formación reconocida extranjera tras una formación impartida en Grecia a acreditar una experiencia de, al menos, tres participaciones en un procedimiento de mediación.**

### **2) Condenar en costas a la República Helénica.**

Firmas