

Asunto C-166/20**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

22 de abril de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Lituania)

Fecha de la resolución de remisión:

8 de abril de 2020

Parte demandante:

BB

Parte demandada:

Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (Ministerio de Sanidad de la República de Lituania)

Objeto del procedimiento principal

Controversia relativa a la negativa a reconocer a la demandante como titular de cualificaciones profesionales de farmacéutica, cuando estas se obtuvieron potencialmente en varios Estados miembros de la Unión Europea.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

La interpretación y aplicación al presente asunto de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales («Directiva 2005/36/CE»), de los artículos 45 y 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE») y del artículo 15 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea («Carta»); tercer apartado del artículo 267 TFUE.

Cuestiones prejudiciales

1. ¿Debe interpretarse el artículo 10, letra b), de la Directiva 2005/36/CE, a la luz del objeto de la Directiva recogido en el artículo 1, en el sentido de que es aplicable en una situación en la que una persona no haya obtenido un título formal de cualificaciones porque haya reunido potencialmente los requisitos necesarios para obtener las cualificaciones profesionales en varios Estados miembros de la Unión Europea en lugar de en uno solo? En tal situación, cuando una persona no haya adquirido un título formal de cualificaciones porque ha reunido potencialmente los requisitos necesarios para obtener las cualificaciones profesionales en varios Estados miembros de la Unión Europea en lugar de en uno solo, ¿debe interpretarse que el capítulo I (Régimen general de reconocimiento de títulos de formación) del título III de la Directiva 2005/36/CE obliga a la institución que reconoce las cualificaciones a evaluar el contenido de todos los documentos presentados por la persona que puedan demostrar sus cualificaciones profesionales y la conformidad de estos con los requisitos establecidos en el Estado miembro de acogida para la obtención de las cualificaciones profesionales y, si es necesario, a aplicar medidas compensatorias?

2. En una situación como la del presente asunto, en la que la demandante ha reunido potencialmente los requisitos necesarios para obtener las cualificaciones profesionales de farmacéutico a efectos del artículo 44 de la sección 7 del capítulo III de la Directiva 2005/36/CE, pero esos requisitos se han reunido en varios Estados miembros de la Unión Europea y no en uno solo y, por tanto, la demandante no posee el título que acredite su cualificación profesional establecido en el punto 5.6.2 del anexo V de la Directiva 2005/36/CE, ¿deben interpretarse los artículos 45 TFUE y 49 TFUE y el artículo 15 de la Carta en el sentido de que obligan a las autoridades competentes del Estado miembro de acogida a evaluar la formación profesional de la demandante y a compararla con la formación profesional exigida en el Estado de acogida, así como a evaluar el contenido de los documentos presentados que puedan acreditar las cualificaciones profesionales y la conformidad de estos con los requisitos establecidos en el Estado miembro de acogida para la obtención de las cualificaciones profesionales, y, en su caso, a aplicar medidas compensatorias?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Artículos 45 TFUE, apartados 1 a 3, y 49 TFUE.

Artículo 15, apartados 1 y 2, de la Carta.

Artículos 1, 3, apartado 1, letra c), 10, letra b), 11, 13, 14, 21, 24 y 44 y el punto 5.6.2 del anexo V de la Directiva 2005/36/CE.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

El apartado 1 del artículo 1 de la Lietuvos Respublikos reglamentuojamų profesinių kvalifikacijų pripažinimo įstatymo (Ley de la República de Lituania sobre el reconocimiento de cualificaciones profesionales reguladas), en su versión vigente a partir del 31 de enero de 2014 (en lo sucesivo, «Ley»), dispone lo siguiente:

«1. La presente Ley establecerá los principios y mecanismos para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales de los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea («UE»), los nacionales de los Estados del Espacio Económico Europeo («EEE») y los nacionales de la Confederación Suiza *obtenidas* en la UE, el EEE y la Confederación Suiza, establecerá la cooperación administrativa y ofrecerá garantías de que las personas que hayan obtenido cualificaciones profesionales *en otro Estado miembro* tendrán los mismos derechos que los nacionales de la República de Lituania para ejercer, ya sea por cuenta propia o ajena, una profesión regulada en la República de Lituania»

El punto 2 del artículo 10 («Ámbito del sistema general de reconocimiento de títulos de formación») de la Ley establece:

«Las disposiciones de este capítulo se aplicarán a todas las profesiones reguladas, con excepción de las profesiones especificadas en los capítulos II y III de la parte III de la presente Ley [y] cuando una persona, por razones particulares y excepcionales, no reúna las condiciones establecidas en dichos capítulos:

[...]

(2) a los médicos con formación básica, médicos especialistas, enfermeros responsables de cuidados generales, odontólogos, veterinarios, matronas, farmacéuticos y arquitectos, cuando la persona no reúna los requisitos de una práctica profesional efectiva y válida a que se refieren los artículos 19, 23, 29, 33, 35, 39 y 45 de la presente Ley».

La Orden n.º V-802 del Ministro de Educación y Ciencia de la República de Lituania, de 23 de julio de 2015, titulada «Aprobación de la descripción de la rama de estudio de farmacia» («Orden n.º V-802»), dispone lo siguiente:

«3. Los programas de estudio de la rama de farmacia pueden llevarse a cabo en centros de educación superior como estudios de licenciatura profesional de primer ciclo de estudios o en universidades como estudios integrados.

[...]

11. El programa de estudios integrados en la rama de estudios de farmacia está dedicado a los estudios de la rama básica, al término de los cuales se concede el título de máster en la rama y la cualificación en farmacia. El título de máster en la rama de estudios de farmacia sirve como título de la preparación para llevar a cabo actividades farmacéuticas e investigaciones científicas y para continuar los estudios universitarios de doctorado en una especialidad elegida.

[...]

14. La prueba de las cualificaciones oficiales de farmacéutico acreditará que se ha superado una formación de farmacéutico de al menos cinco años de duración, incluidos los siguientes requisitos mínimos:

14.1. Cuatro años de formación teórica y práctica mediante estudios a tiempo completo en una universidad o establecimiento de enseñanza superior equivalente o bajo la supervisión de una universidad.

14.2. Seis meses de período de prácticas en una oficina de farmacia abierta al público o en un hospital, bajo la supervisión de la persona con responsabilidad sobre las actividades farmacéuticas.»

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 En la Universidad de Huddersfield (Reino Unido), la demandante superó cuatro años de estudios de farmacia y, el 18 de julio de 2013, obtuvo un título de máster en farmacia; también realizó unas prácticas de seis meses en una farmacia, que fueron evaluadas positivamente y acreditadas.
- 2 Para obtener las cualificaciones de farmacia en el Reino Unido se exige una formación académica, a saber, cuatro años de estudios universitarios y un período de prácticas profesionales de doce meses en una farmacia. Las difíciles circunstancias personales de la demandante la obligaron a regresar a Lituania, por lo que no completó su período de prácticas en una farmacia del Reino Unido.
- 3 El 23 de julio de 2014, el Studijų kokybės vertinimo centras (Centro de Evaluación de la Calidad en la Enseñanza Superior, Lituania) expidió a la demandante un certificado de reconocimiento académico de las cualificaciones y decidió reconocer su diploma como equivalente a un título de máster otorgado al finalizar los estudios de farmacia integrada en la República de Lituania, pero declaró que el certificado no suponía el reconocimiento profesional de las cualificaciones porque la concesión de dicho reconocimiento correspondía exclusivamente a la institución autorizada, es decir, a la parte demandada.
- 4 El 6 de agosto de 2014, la demandante solicitó a la parte demandada el reconocimiento profesional de sus cualificaciones. La parte demandada indicó que los documentos de la demandante acreditaban una formación académica pero no

cualificaciones profesionales, y que no estaba claro dónde (si en Lituania o en el Reino Unido) debían llevarse a cabo los seis meses de prácticas restantes.

- 5 En septiembre de 2014, la demandante firmó un acuerdo de estudios con la Universidad Lituana de Ciencias de la Salud, en virtud del cual realizó otros seis meses de prácticas de farmacia, y el 27 de mayo de 2015 la universidad expidió un certificado a tal efecto.
- 6 La demandante solicitó a la Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba (Agencia Estatal de Control de Medicamentos, Lituania) que se le concediera una licencia de farmacéutico y presentó dicho certificado. La agencia no expidió una licencia de farmacéutico, y adujo para ello que no se había presentado ningún documento que acreditara el reconocimiento de las cualificaciones profesionales en Lituania.
- 7 Tras recibir la solicitud reiterada de la demandante para el reconocimiento de sus cualificaciones profesionales, el 24 de julio de 2017 el Ministerio de Sanidad, mediante la Orden n.º V-902 denominada «Reconocimiento de las cualificaciones profesionales de BB para trabajar como farmacéutica en la República de Lituania» («Orden n.º V-902»), denegó el reconocimiento de las cualificaciones de la demandante y así se lo comunicó mediante carta de 28 de julio de 2017. La Orden n.º V-902 dispuso que la demandante no había obtenido cualificaciones profesionales de farmacéutico en un Estado miembro de la Unión Europea y, por lo tanto, que no se le reconocían las cualificaciones. En la carta se afirmaba que la demandante no había presentado los documentos necesarios para el reconocimiento.
- 8 La parte demandada también afirmó en la carta que la autoridad competente del Reino Unido le había comunicado que la demandante no reunía los requisitos necesarios para obtener la cualificación profesional de farmacéutico en el Reino Unido.
- 9 La demandante recurrió la Orden n.º V-902, dictada por la parte demandada, ante la Junta de Apelación, cuya decisión de 13 de septiembre de 2017 confirmó la Orden. La Junta de Apelación fundó su decisión en que la Directiva 2005/36/CE y la Ley que la transpone solo se aplican a personas que hayan obtenido cualificaciones profesionales en otro Estado miembro y cuenten con el título formal que acredite dichas cualificaciones, mientras que la demandante no reúne esos requisitos y los mecanismos compensatorios previstos en la Directiva 2005/36/CE no pueden aplicársele porque solo se pueden aplicar a personas que hayan obtenido una cualificación profesional y cuya formación difiera de la de una profesión regulada en el Estado miembro de acogida.
- 10 La demandante recurrió las resoluciones de la parte demandada y de la Junta de Apelación ante el Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Vilna). La demandante afirmó que tanto la parte demandada, al tratar la cuestión del reconocimiento de las cualificaciones profesionales, como la Junta de Apelación habían actuado de manera formalista,

sin valorar el contenido de los documentos presentados por ella que acreditaban sus cualificaciones, ni la conformidad de esos documentos con los requisitos para obtener la cualificación profesional de farmacéutico en la República de Lituania, y que solo habían tenido en cuenta los títulos de los documentos.

- 11 Mediante sentencia de 27 de febrero de 2018, el tribunal de primera instancia desestimó la demanda de la demandante por considerarla infundada. La demandante interpuso un recurso de apelación contra esta sentencia ante el tribunal remitente.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

Artículo 10, letra b), de la Directiva 2005/36/CE

- 12 La Directiva 2005/36/CE regula esencialmente los supuestos en que las personas que han obtenido cualificaciones profesionales en un Estado miembro de la Unión Europea pretenden ejercer la actividad profesional en otro Estado miembro. El artículo 1 de la Directiva 2005/36/CE también establece que dichas cualificaciones pueden obtenerse en más de un Estado miembro.
- 13 A tenor del apartado 1 del artículo 21 («Principio de reconocimiento automático») de la Directiva 2005/36/CE, que figura en la sección 1 del capítulo III («Reconocimiento basado en la coordinación de las condiciones mínimas de formación») del título III, cuando una persona posea el título de formación de farmacéutico que se haya obtenido en otro Estado miembro de la Unión Europea, y satisfaga las condiciones mínimas de formación recogidas en el artículo 44, apartado 2, de la sección 7 de dicho capítulo, cada Estado miembro habrá de reconocer las cualificaciones de conformidad con el principio de reconocimiento automático. El artículo 21, apartado 6, de la Directiva 2005/36/CE establece las condiciones que deben cumplirse para que un Estado miembro conceda a una persona el derecho a acceder a las actividades profesionales de farmacéutico y a ejercerlas, es decir, la posesión del título de formación recogido en el punto 5.6.2 del anexo V de la Directiva 2005/36/CE, que acredite que el profesional en cuestión ha adquirido los conocimientos, aptitudes y competencias mencionados en los artículos 24, apartado 3, y 44, apartado 3.
- 14 El artículo 10, letra b), de la Directiva 2005/36/CE establece que las disposiciones del capítulo I («Régimen general de reconocimiento de títulos de formación») del título III de dicha Directiva podrán aplicarse también a los farmacéuticos que, por motivos particulares y excepcionales, no reúnan los requisitos de una práctica profesional efectiva y válida mencionados en los artículos 21 y 44 del capítulo III del título III.
- 15 Según el artículo 10, letra b), de la Directiva 2005/36/CE, los farmacéuticos que no reúnan el requisito de la práctica profesional deberán contar con una formación

básica.¹ Al no definirse en la propia Directiva, el término «formación básica» no resulta claro. Por consiguiente, la sala no puede valorar si cabe considerar que la demandante en el presente asunto ha superado la formación básica. Si se pudiera concluir que la demandante reúne esta condición y el sistema general de reconocimiento de títulos de formación se pudiera aplicar a su caso de forma general, serían pertinentes el artículo 11 de la Directiva 2005/36/CE, sobre los niveles de cualificación, el artículo 13, que trata de las condiciones para el reconocimiento, así como el artículo 14, que establece medidas compensatorias. La aplicación del sistema general de reconocimiento de títulos de formación conllevaría responsabilidades adicionales para la institución que reconoce las cualificaciones.

- 16 Las partes están de acuerdo en que la demandante no ha obtenido un título, tal como se define en el punto 5.6.2 del anexo V de la Directiva 2005/36/CE, de formación de farmacéutico en ninguno de los Estados miembros de la Unión Europea y que, por lo tanto, no puede acogerse al principio de reconocimiento automático. No obstante, con arreglo al artículo 3, apartado 1, letra [b)], de la Directiva 2005/36/CE, las cualificaciones profesionales pueden acreditarse no solo mediante un título de formación, sino también mediante otros documentos que certifiquen la competencia o mediante la experiencia. De los documentos obrantes en la causa se desprende que la demandante reunía efectivamente en varios Estados miembros los requisitos para la obtención de las cualificaciones profesionales de farmacéutico previstas en el artículo 44 de la Directiva 2005/36/CE, y que solo debido a la ausencia de disposiciones legales que regulen expresamente esos casos no se le expidió el citado título acreditativo de las cualificaciones profesionales de farmacéutico y no puede ejercer la práctica profesional.
- 17 A juicio de la sala, la demandante cumple los requisitos para obtener las cualificaciones profesionales de farmacéutico, es decir, ha superado el curso de formación profesional de cuatro años y un total de doce meses de prácticas en farmacias (seis meses en el Reino Unido y seis meses en la República de Lituania). La sala considera que, si todos esos requisitos se hubieran reunido en un solo Estado miembro, es decir, en el Reino Unido, la demandante habría obtenido un título de formación de farmacéutico que habría sido reconocido en la República de Lituania, de conformidad con el principio de reconocimiento automático establecido en el artículo 21 de la Directiva 2005/36/CE.
- 18 En la República de Lituania, las cualificaciones profesionales de farmacéutico se expiden al término de cinco años de estudios integrados a tiempo completo. Si las pruebas presentadas en este asunto solo se valoran formalmente, la sala considera que la demandante reúne de hecho los requisitos establecidos en la Orden

¹ Nota del traductor: el tribunal remitente se basa evidentemente en el texto lituano de la Directiva, ya que es posible interpretar la versión lituana del artículo 10, letra b) de forma que la referencia que contiene esa disposición a la «formación básica» se aplique no solo a los médicos sino también, entre otros, a los farmacéuticos.

n.º V-802: en primer lugar, su formación académica superada en el Reino Unido se reconoce en Lituania y, en segundo lugar, ha realizado en Lituania un período de prácticas en la medida necesaria para obtener las cualificaciones profesionales de farmacéutico.

- 19 Por lo tanto, la demandante cumple en esencia los requisitos necesarios para obtener las cualificaciones profesionales de farmacéutico, a efectos de lo previsto en el artículo 44 de la Directiva 2005/36/CE, pero no se le reconocen (no se le confieren) las cualificaciones profesionales en el Estado miembro de acogida por razones puramente formales, es decir, la demandante no posee un título formal que acredite las cualificaciones profesionales. Y no posee ese título porque, por sus difíciles circunstancias personales, no reunió los requisitos necesarios para obtener las cualificaciones de farmacéutico en un único Estado miembro de la Unión Europea sino, acogiéndose a una libertad fundamental de la Unión —la libre circulación de personas— en dos Estados miembros, y ahora pretende ejercer la profesión de farmacéutico en uno de ellos, la República de Lituania.
- 20 El Tribunal de Justicia ha interpretado las disposiciones del régimen general de reconocimiento de la formación (sentencia de 14 de septiembre de 2000, Hocsman, C-238/98, EU:C:2000:440, apartados 31 a 34, y sentencia de 8 de julio de 1999, Fernández de Bobadilla, C-234/97, EU:C:1999:367, apartado 33); no obstante, la sala no puede guiarse por esta jurisprudencia en el presente asunto por tratarse de circunstancias diferentes (en los asuntos mencionados, los interesados poseían títulos que acreditaban sus cualificaciones profesionales).

Los artículos 45 TFUE y 49 TFUE y el artículo 15 de la Carta

- 21 Dado que la aplicación del régimen general de reconocimiento con arreglo a la Directiva 2005/36/CE solo está prevista en determinados casos, la sala se pregunta si, en el presente asunto, la demandante tiene derecho a solicitar el reconocimiento de sus cualificaciones profesionales al amparo del artículo 45 TFUE, que establece la libertad de circulación de los trabajadores, y del artículo 49 TFUE, que consagra la libertad de establecimiento, así como del artículo 15, apartado 1, de la Carta, según el cual toda persona tiene derecho a trabajar y a ejercer una profesión libremente elegida o aceptada, y del artículo 15, apartado 2, de la Carta, que afirma que todo ciudadano de la Unión tiene libertad para buscar un empleo, trabajar y ejercer el derecho de establecimiento.
- 22 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las normas nacionales que establecen las condiciones para la obtención de cualificaciones pueden obstaculizar el ejercicio de las libertades fundamentales si no tienen en cuenta los conocimientos y aptitudes ya adquiridos por el interesado en otro Estado miembro (véanse las sentencias de 7 de mayo de 1991, Vlassopoulou, C-340/89, UE:C:1991:193, apartado 15; de 13 de noviembre de 2003, Morgenbesser, C-313/01, EU:C:2003:612, apartado 62; y de 10 de diciembre de 2009, Pešla, C-345/08, EU:C:2009:771, apartado 36). Las autoridades de un Estado miembro deben tener en cuenta todos los diplomas, certificados y demás títulos del

interesado, así como su experiencia pertinente, a la hora de cotejar las competencias acreditadas por dichos documentos y dicha experiencia con los conocimientos y aptitudes exigidos por las disposiciones legales nacionales (véanse las sentencias Vlassopoulou, apartado 16; de 22 de enero de 2002, Dreessen, C-31/00, EU:C:2002:35, apartado 24; y Morgenbesser, apartados 57 y 58). A través de este procedimiento de examen comparativo, las autoridades del Estado miembro de acogida deben poder comprobar, de manera objetiva, si el título extranjero acredita que el titular posee conocimientos y cualificaciones, si no idénticos, al menos equivalentes a los acreditados por el título nacional. Al realizar esta valoración sobre la equivalencia del título extranjero, debe tenerse en cuenta exclusivamente el grado de conocimientos y de capacitación que, atendidas la naturaleza y la duración de los estudios y formaciones prácticas correspondientes, dicho título permite presumir a favor del titular (véanse las sentencias Vlassopoulou, apartado 17; Morgenbesser, apartado 68, y Pešla, apartado 39).

- 23 Así pues, aunque la respuesta a la primera pregunta fuera negativa, en particular por el hecho de que una situación como la del presente asunto no pertenece al ámbito de aplicación de la Directiva 2005/36/CE porque la demandante no ha obtenido un título de formación, de modo que tal situación no está armonizada con arreglo a la legislación secundaria de la Unión, cabe considerar que la demandante debe poder acogerse directamente a las disposiciones del Derecho primario de la Unión. En ese caso, la autoridad competente debería, a tenor de lo dispuesto en el TFUE y en la Carta, evaluar la formación profesional de la demandante y cotejarla con la formación profesional exigida en la República de Lituania, además de tener en cuenta su experiencia profesional y su formación adicional. Si se detectasen diferencias, podría exigir a la demandante que compensara esas diferencias o que obtuviera una experiencia profesional adicional. De lo contrario, la sala considera que los actos de las autoridades competentes podrían considerarse un obstáculo para el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el TFUE y por la Carta y que esos actos podrían hacer que su aplicación fuera menos atractiva o totalmente imposible.