

Asunto C-940/19

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

30 de diciembre de 2019

Órgano jurisdiccional remitente:

Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia)

Fecha de la resolución de remisión:

19 de diciembre de 2019

Partes recurrentes:

Les Chirugiens-Dentistes de France

Confédération des Syndicats médicaux français

Fédération des Syndicats pharmaceutiques de France

Syndicat des Biologistes

Syndicat des Médecins libéraux

Conseil national de l'Ordre des Chirugiens-Dentistes

Conseil national de l'Ordre des Masseurs-Kinésithérapeutes

Conseil national de l'Ordre des Infirmiers

Union dentaire

Partes recurridas:

Ministre des Solidarités et de la Santé (Ministra de Solidaridad y Sanidad)

Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (Ministra de Educación Superior, Investigación e Innovación)

Premier ministre (Primer Ministro)

[*omissis*]

**REPÚBLICA FRANCESA
EN NOMBRE DEL PUEBLO
FRANCÉS**

[*omissis*]

El Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como
Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo)

[*omissis*]

(Sección de lo Contencioso-Administrativo, Salas
Quinta y Sexta reunidas)

[*omissis*]

Considerando los siguientes procedimientos:

1. [Recurso n.º 416964] [*omissis*] La confédération nationale des syndicats dentaires, actualmente «Les chirurgiens-dentistes de France», la confédération des syndicats médicaux français, la fédération des syndicats pharmaceutiques de France, el syndicat des biologistes, el syndicat des laboratoires de biologie clinique, el syndicat des médecins libéraux y la union dentaire solicitan al Conseil d'Etat:

1.º) que anule los artículos 1, 2, 4 y 6 del *décret n.º 2017-1520* du 2 novembre 2017 relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé (*Decreto n.º 2017-1520*, de 2 de noviembre de 2017, relativo al reconocimiento de las cualificaciones profesionales en el ámbito sanitario), así como el *arrêté de la ministre des solidarités et de la santé du 4 décembre 2017* relatif à la déclaration préalable de prestation de services pour les professions médicales et les pharmaciens (*Orden Ministerial de la Ministra de Solidaridad y Sanidad, de 4 de diciembre de 2017*, relativa a la declaración previa de prestación de servicios para los profesionales sanitarios y los farmacéuticos) y el *arrêté* de la misma Ministra *du 8 décembre 2017* relatif à l'avis rendu par les commissions d'autorisation d'exercice ou par les ordres des professions de santé en cas d'accès partiel à une profession dans le domaine de la santé (*Orden Ministerial de la Ministra de Solidaridad y Sanidad, de 8 de diciembre de 2017*, relativa al dictamen emitido por las comisiones de autorización de ejercicio o por los colegios profesionales del ámbito sanitario en caso de acceso parcial a una profesión sanitaria);

2.º) [*omissis*] [*disposición relativa a las costas*]

Les chirurgiens-dentistes de France y otros sostienen que:

– el artículo L.4002-3 del code de la santé publique (Código de Salud Pública), que es la base jurídica del Decreto impugnado, es incompatible, en la medida en que se aplica a las profesiones de médico, cirujano-dentista, matrona y enfermero,

con el artículo 4 *septies*, [apartado] 6, de la Directiva 2005/36/CE de 7 de septiembre de 2005;

– como consecuencia, el Decreto y las Órdenes Ministeriales impugnados incluyen ilegalmente en el ámbito del acceso parcial las profesiones contempladas en el capítulo III del libro [léase «título»] III de la Directiva.

[*omissis*] [*desistimiento del syndicat des laboratoires de biologie clinique*]

[*omissis*] La Ministra de Solidaridad y Sanidad solicita que se desestime el recurso. Alega que sus motivos carecen de fundamento.

[*omissis*]

2. [Recurso n.º 417078] [*omissis*] El Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes solicita al Conseil d'Etat:

1.º que anule el mismo *Decreto de 2 de noviembre de 2017* [*omissis*]

2.º [*omissis*] [*costas*]

[*omissis*] Alega que el Decreto impugnado:

– [*omissis*] [*vicio de forma*]

– se basa en el artículo L.4002-3 del Código de Salud Pública, que es incompatible, en la medida en que se aplica a las profesiones de médico, cirujano-dentista, matrona y enfermero, con el artículo 4 *septies*, [apartado] 6, de la Directiva 2005/36/CE de 7 de septiembre de 2005;

– [*omissis*] [*cuestión de Derecho interno*]

– incumple el artículo L.4002-4 del mismo Código al establecer que se consulte a una comisión sobre las solicitudes de acceso parcial además de al colegio profesional eventualmente pertinente;

– introduce en ese Código el artículo R.4002-4, que es ilegal en la medida en que permite imponer al solicitante un acceso parcial que no ha solicitado;

– introduce en el mismo Código, mediante su artículo 2, disposiciones que adolecen de error manifiesto de apreciación por cuanto prevén, para las diferentes profesiones afectadas, un recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa contra la decisión mediante la que la autoridad competente se pronuncia sobre el dominio de la lengua francesa por parte del solicitante.

[*omissis*] La Ministra de Solidaridad y Sanidad solicita que se desestime el recurso. Alega que sus motivos carecen de fundamento.

[*omissis*] La Ministra de Educación Superior, Investigación e Innovación solicita que se desestime el recurso. A tal efecto hace suyas las observaciones presentadas por la Ministra de Solidaridad y Sanidad.

El recurso se comunicó al Primer Ministro y al Président de la République (Presidente de la República), que no presentaron ningún escrito.

3. [Recurso n.º 417937] [*omissis*] El Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes solicita al Conseil d'Etat:

1.º) que anule la *Orden Ministerial de la Ministra de Solidaridad y Sanidad, de 4 de diciembre de 2017*, relativa a la declaración previa de prestación de servicios para los profesionales sanitarios y los farmacéuticos;

2.º) [*omissis*] [*costas*]

[*omissis*] Afirma que la Orden Ministerial impugnada:

– [*omissis*] [*se refiere al Derecho interno*]

– incluye ilegalmente en el ámbito del acceso parcial las profesiones contempladas en el capítulo III del libro [léase «título»] III de la Directiva 2005/36/CE de 7 de septiembre de 2005;

– incumple el artículo L.4112-7 del Código de Salud Pública al permitir que los profesionales de la salud establecidos en un tercer país ejerzan su actividad en condiciones de libre prestación de servicios;

– adolece de error manifiesto de apreciación respecto de las garantías de valor probatorio y de autenticidad que exige para los documentos mediante los que el solicitante justifica que ha ejercido su profesión, en el Estado en el que está establecido, durante tres años a tiempo completo o a tiempo parcial durante un período total equivalente.

[*omissis*] La Ministra de Solidaridad y Sanidad solicita que se desestime el recurso. Alega que sus motivos carecen de fundamento.

4. [Recurso n.º 417963] [*omissis*] El Conseil national de l'ordre des masseurs—kinésithérapeutes solicita al Conseil d'Etat:

1.º) que anule la *arrêté de la ministre des solidarités et de la santé du 8 décembre 2017* relatif à la déclaration préalable de prestation de services pour les conseillers en génétique, les médecins médicaux et les préparateurs en pharmacie et en pharmacie hospitalière, ainsi que pour les professions figurant au livre III de la partie IV du code de la santé publique (*Orden Ministerial de la Ministra de Solidaridad y Sanidad, de 8 de diciembre de 2017*, relativa a la declaración previa de prestación de servicios para los genetistas, físicos clínicos y preparadores

farmacéuticos y de farmacia hospitalaria, así como para las profesiones que figuran en el libro III de la parte IV del Código de Salud Pública);

2.º) [omissis] [costas]

[omissis] Sostiene que la Orden Ministerial impugnada:

– [omissis] [se refiere al Derecho puramente interno]

– incumple el artículo R.4311-38 del Código de Salud Pública al no exigir la presentación de documentos que permitan acreditar la naturaleza y el contenido de la formación inicial recibida, no incluir indicaciones relativas al lugar de ejecución de la primera prestación ni información sobre la duración de la prestación y, por último, no requerir, en lo que respecta al seguro profesional, más que el nombre de la compañía de seguros y el número del contrato;

– infringe el artículo L.4321-11 del Código de Salud Pública al no establecer que el solicitante debe presentar documentos justificativos de sus conocimientos lingüísticos.

[omissis] La Ministra de Solidaridad y Sanidad solicita que se desestime el recurso. Alega que sus motivos carecen de fundamento.

5. [Recurso n.º 418010] [omissis] El Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes solicita al Conseil d'Etat:

1º) que anule la *arrêté de la ministre des solidarités et de la santé du 8 décembre 2017* désignant les préfets de région compétents pour l'examen des demandes d'autorisation d'exercice ou de prestation de services des professions de santé (*Orden Ministerial de la Ministra de Solidaridad y Sanidad, de 8 de diciembre de 2017*, por la que confiere a los prefectos de las regiones la competencia para examinar las solicitudes de autorización de ejercicio o de prestación de servicios de los profesionales sanitarios);

2.º) [omissis] [costas]

[omissis] Alega que la Orden Ministerial impugnada es ilegal en la medida en que se refiere a la profesión de cirujano-dentista, que está excluida del mecanismo de acceso parcial establecido por la Directiva de 7 de septiembre de 2005.

[omissis] La Ministra de Solidaridad y Sanidad solicita que se desestime el recurso. Alega que sus motivos carecen de fundamento.

6. [Recurso n.º 418013] [omissis] El Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes solicita al Conseil d'Etat:

1.º) que anule la Orden Ministerial de la Ministra de Solidaridad y Sanidad, de 8 de diciembre de 2017, relativa al dictamen emitido por las comisiones de

autorización de ejercicio o por los colegios profesionales del ámbito sanitario en caso de acceso parcial a una profesión sanitaria;

2.º) [omissis] [costas]

[omissis] Sostiene que la Orden Ministerial impugnada:

– es ilegal en la medida en que atañe a las profesiones contempladas en el capítulo III del libro [léase «título»] III de la Directiva, en particular, la de cirujano-dentista, dado que dichas profesiones están excluidas del mecanismo de acceso parcial por el artículo 4 septies, [apartado] 6, de la Directiva 2005/36/CE;

[omissis] [imputación de Derecho interno]

[omissis] [imputación de Derecho interno]

[omissis] La Ministra de Solidaridad y Sanidad solicita que se desestime el recurso. Arguye que sus motivos carecen de fundamento.

7. [Recurso n.º 419746] [omissis] El Conseil national de l'ordre des infirmiers solicita al Conseil d'Etat:

1º) que anule la decisión implícita resultante del silencio de la Ministra de Solidaridad y Sanidad ante su recurso de reposición de 28 de diciembre de 2017, por el que se solicitaba la revocación del Decreto n.º 2017-1520 de 2 de noviembre de 2017 y de la Orden Ministerial de la Ministra de Solidaridad y Sanidad, de 8 de diciembre de 2017, relativa al dictamen emitido por las comisiones de autorización de ejercicio o por los colegios profesionales del ámbito sanitario en caso de acceso parcial a una profesión sanitaria;

2.º) [omissis] [costas]

[omissis] Aduce que:

[omissis] [cuestiones de Derecho interno]

– el artículo L.4002-3 del Código de Salud Pública, que tiene su origen en la ordonnance du 19 janvier 2017 (Decreto Ley de 19 de enero de 2017), es incompatible, por cuanto se aplica a las profesiones de médico, cirujano-dentista, matrona y enfermero, con la Directiva de 7 de septiembre de 2005, que excluye del mecanismo de acceso parcial las profesiones contempladas en el capítulo III del libro [léase «título»] III de la Directiva;

– el Decreto y las Órdenes Ministeriales impugnados incluyen ilegalmente en el ámbito del acceso parcial las profesiones contempladas en el capítulo III del libro [léase «título»] III de la Directiva.

[omissis] La Ministra de Solidaridad y Sanidad solicita que se desestime el recurso. Alega que sus motivos carecen de fundamento.

El recurso se comunicó al Primer Ministro y al Presidente de la República, que no presentaron ningún escrito.

Habiendo considerado el resto de documentos obrantes en autos:

Habiendo considerado los textos legales siguientes:

- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en particular, su artículo 267;
- Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005;
- Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013;
- Código de Salud Pública;
- loi n.º 2016-41 du 26 janvier 2016 (Ley n.º 2016-41 de 26 de enero de 2016);
- loi n.º 2018-132 du 26 février 2018 (Ley n.º 2018-132 de 26 de febrero de 2018);
- ordonnance n.º 2016-1809 du 22 décembre 2016 (Decreto ley n.º 2016-1809 de 22 de diciembre de 2016);
- ordonnance n.º 2017-50 du 19 janvier 2017 (Decreto ley n.º 2017-50 de 19 de enero de 2017);
- code de justice administrative (Código de Justicia Administrativa);

[omissis] [*cuestiones del procedimiento*]

Considerando lo siguiente:

1. Los recursos antes mencionados de Les Chirurgiens-dentistes de France y otros, Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes, Conseil national de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes y Conseil national de l'ordre des infirmiers [tienen por objeto] obtener un pronunciamiento sobre cuestiones similares. Procede acumularlos para resolverlos mediante una única resolución.

[omissis]

2. [*declaración relativa al desistimiento del syndicat des laboratoires de biologie clinique*]

Sobre el Decreto y las Órdenes Ministeriales impugnados:

3. El artículo 4 *septies*, apartado 1, introducido en la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al

reconocimiento de cualificaciones profesionales, por la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, dispone que:

«La autoridad competente del Estado miembro de acogida concederá el acceso parcial a una actividad profesional en su territorio caso por caso y únicamente cuando se cumplan todas las condiciones siguientes: / a) que el profesional esté plenamente cualificado para ejercer en el Estado miembro de origen la actividad profesional para la que se solicita el acceso parcial en el Estado miembro de acogida; / b) que las diferencias entre la actividad profesional legalmente ejercida en el Estado miembro de origen y la profesión regulada en el Estado miembro de acogida sean tan importantes que la aplicación de medidas compensatorias equivaldría a exigir al solicitante que realizara el programa completo de formación exigido en el Estado miembro de acogida para poder tener acceso pleno a la profesión regulada en el Estado miembro de acogida; / c) que la actividad profesional pueda separarse objetivamente de otras actividades de la profesión regulada en el Estado miembro de acogida. / A los efectos de la letra c), la autoridad competente del Estado miembro de acogida tendrá en cuenta si la actividad profesional puede ejercerse de forma autónoma en el Estado miembro de origen.»

la ordonnance du 19 janvier 2017 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé (Decreto ley de 19 de enero de 2017 relativo al reconocimiento de las cualificaciones profesionales en el ámbito sanitario), adoptado para incorporar al Derecho francés dichas disposiciones, introdujo en particular en el Código de Salud Pública los artículos L.4002-3 a L.4002-6, que regulan las condiciones de acceso parcial a las profesiones sanitarias que se rigen por lo dispuesto en la parte IV de dicho Código. Estas disposiciones adquirieron fuerza de ley en virtud de la ratificación del citado decreto mediante la Ley de 26 de febrero de 2018.

Los recurrentes solicitan que se anule el Decreto de 2 de noviembre de 2017 relativo al reconocimiento de las cualificaciones profesionales en el ámbito sanitario, adoptado con arreglo a las citadas disposiciones legales, así como las Órdenes Ministeriales de la Ministra de Solidaridad y Sanidad de 4 y 8 de diciembre de 2017, adoptadas en aplicación de dicho Decreto.

[omissis] [examen de la legalidad externo del Decreto]

4. [omissis]

5. [omissis]

Respecto a la legalidad interna del Decreto:

6. En primer lugar, las disposiciones del artículo R.4002-2 del Código de Salud Pública introducidas en dicho Código mediante el Decreto impugnado exigen, en relación con las solicitudes de acceso parcial a los efectos del establecimiento, que se recabe, además del dictamen, en su caso, del colegio profesional competente, el

de las comisiones que, en virtud de las disposiciones de la parte IV del Código de Salud Pública relativas a las diferentes profesiones sanitarias, deben pronunciarse sobre las autorizaciones individuales para ejercer las profesiones en cuestión.

7. Por un lado, aunque el artículo L.4002-4 del Código de Salud Pública prevé que se consulte a los colegios profesionales interesados, dicha circunstancia no se opone a que el Decreto impugnado disponga, asimismo, que se consulte a las comisiones mencionadas en el apartado anterior, ni a que el Decreto precise los elementos sobre los que deben versar, en particular, tanto los dictámenes de dichas comisiones como los de los órganos colegiales. Por otro lado, la alegación [según la cual] el artículo R.4002-2 es ilegal porque prevé que se recabe el dictamen del colegio profesional sobre decisiones que le incumben [es inoperante], habida cuenta de que la autoridad competente para resolver sobre una solicitud de autorización de ejercicio es el Ministro y no el colegio profesional, que solo ha de pronunciarse sobre la inscripción de sus colegiados.

8. En segundo lugar, [*desestimación de la alegación según la cual la remisión a una orden ministerial infringe las disposiciones del Código de Salud Pública que estipulan que las condiciones y procedimientos de aplicación han de definirse mediante Decreto del Conseil d'Etat*].

9. En tercer lugar, el artículo R.4002-4 del Código de Salud Pública, introducido en dicho Código mediante el Decreto impugnado, dispone que: «*En caso de solicitud de autorización de ejercicio a los efectos del establecimiento, cuando el dictamen de la comisión formule una propuesta, más restrictiva, de acceso parcial y la profesión del solicitante cuente con un colegio profesional, se solicitará el dictamen de este último en las condiciones definidas en el artículo R.4002-3*». En contra de lo que mantienen los recurrentes, dichas disposiciones no tienen ni por objeto ni por efecto permitir que se imponga un ejercicio parcial a un profesional que solicita una autorización para ejercer una profesión sanitaria a los efectos del establecimiento. Por consiguiente, el motivo basado en que dichas disposiciones son ilegales por esa razón debe desestimarse.

10. En cuarto lugar, el artículo R.4112-1 del Código de Salud Pública dispone que, para inscribirse en el colegio profesional de médicos, cirujanos-dentistas y matronas, el solicitante debe, en particular, presentar «*todos los datos que acrediten [que] posee los conocimientos lingüísticos necesarios para el ejercicio de la profesión*» y que la decisión del consejo departamental por la que se deniegue la inscripción, basada en particular en un conocimiento insuficiente de la lengua, puede ser objeto de recurso administrativo ante el consejo regional o interregional del colegio profesional, y posteriormente ante su consejo nacional, recursos que constituyen un requisito previo obligatorio para poder interponer un recurso contencioso-administrativo ante el Conseil d'Etat.

11. Con el fin de incorporar al Derecho interno las disposiciones del artículo 53 de la Directiva de 7 de septiembre de 2005, a tenor de las cuales: «*El control lingüístico será proporcionado a la actividad ejercida. El profesional afectado*

podrá interponer un recurso contra este control con arreglo al Derecho nacional», el artículo 2 del Decreto impugnado introduce en el Código de Salud Pública el artículo R.4112-6-2, aplicable al procedimiento de inscripción en los colegios profesionales del ámbito sanitario, en virtud del cual: «El control por parte de la autoridad competente del dominio del solicitante de la lengua francesa dará lugar a una decisión que podrá ser objeto de recurso ante el tribunal administrativo territorialmente competente». A pesar de que el consejo nacional del colegio profesional de cirujanos-dentistas sostiene que el hecho de que dicho artículo prevea una decisión específica del consejo departamental del colegio sobre los conocimientos lingüísticos del solicitante, acompañada de un medio de impugnación específico de dicha decisión por vía contencioso-administrativa, puede, debido a su coexistencia con el procedimiento mencionado en el apartado 10, complicar el procedimiento de impugnación de una denegación de inscripción en el colegio profesional de que se trate, dicha complejidad no supone que el Decreto impugnado adolezca de error manifiesto de apreciación.

12. No obstante, en quinto lugar, el artículo 4 *septies*, [apartado] 6, relativo al acceso parcial, introducido en la Directiva de 7 de septiembre de 2005, antes mencionada, mediante la Directiva de 20 de noviembre de 2013, dispone que: «*El presente artículo no se aplicará a los profesionales que gocen del reconocimiento automático de sus cualificaciones profesionales en virtud del título III, capítulos II, III y III bis*», teniendo en cuenta que el capítulo III del título III tiene por objeto el reconocimiento de cualificaciones profesionales sobre la base de la coordinación de las condiciones mínimas de formación, que se refiere a los títulos de formación de médico que dan acceso a las actividades profesionales de médico con formación básica y médico especialista, de enfermero responsable de cuidados generales, de odontólogo, de odontólogo especialista, de matrona y de farmacéutico. En Francia, estas profesiones constituyen profesiones reguladas que se rigen por lo dispuesto en la parte IV del Código de Salud Pública. El artículo L.4002-3 de dicho Código permite el acceso parcial a todas las profesiones sanitarias que se rigen por lo dispuesto en la parte IV del mismo Código, incluidas, por lo tanto, las profesiones a las que se aplica el mecanismo de reconocimiento automático de las cualificaciones profesionales. Los recurrentes alegan que, de este modo, el referido artículo resulta incompatible con el artículo 4 *septies*, [apartado] 6, de la Directiva de 7 de septiembre de 2005 antes citada. La respuesta a esta alegación depende, pues, de si dicho artículo de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que excluye que un Estado miembro pueda prever el acceso parcial a una de las profesiones a las que se aplica el mecanismo de reconocimiento automático de las cualificaciones profesionales previsto en las disposiciones del capítulo III del título III de la misma Directiva.

13. Habida cuenta de que el Decreto impugnado se adoptó sobre la base de las disposiciones del artículo L.4002-3 del Código de Salud Pública, esta cuestión resulta decisiva para que el Conseil d'Etat pueda resolver el litigio y plantea serias dificultades. Procede, en consecuencia, remitir el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea de conformidad con el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y suspender el procedimiento sobre las

pretensiones de la confédération nationale des syndicats dentaires y otros dirigidas contra el Decreto impugnado hasta que este se haya pronunciado sobre esa cuestión.

Sobre las Órdenes Ministeriales impugnadas:

14. Dado que la legalidad de las Órdenes Ministeriales impugnadas depende de la del Decreto que constituye su base jurídica, procede asimismo suspender el procedimiento sobre las pretensiones de anulación de dichas Órdenes Ministeriales hasta que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronuncie sobre la cuestión que se le plantea con carácter prejudicial.

RESUELVE:

[*omissis*]

[*omissis*] Suspender el procedimiento sobre los recursos hasta que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronuncie sobre la cuestión siguiente:

«¿Se opone el artículo 4 *septies*, apartado 6, de la Directiva 2005/36/CE, de 7 de septiembre de 2005, a que un Estado miembro prevea un acceso parcial a una de las profesiones a las que se aplica el mecanismo de reconocimiento automático de las cualificaciones profesionales previsto en las disposiciones del capítulo III del título III de la misma Directiva?»

[*omissis*] [*fórmulas del procedimiento*]

Dictado al término de la sesión de 29 de noviembre de 2019 [*omissis*]

Leído en audiencia pública el 19 de diciembre de 2019.

[*omissis*]