

**Asunto C-634/20****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:**

25 de noviembre de 2020

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Finlandia)

**Fecha de la resolución de remisión:**

25 de noviembre de 2020

**Parte recurrente:**

A

**Con intervención de:**Sosiaali- ja terveystieteiden valvontavirasto (Valvira)  
(Autoridad Reguladora y Supervisora de Asuntos Sociales y Sanitarios)**Objeto y fundamento jurídico del procedimiento principal****Petición de decisión prejudicial — Art. 267 TFUE — Reconocimiento de cualificaciones profesionales y de exámenes — Profesional sanitario — Médico — Directiva 2005/36/CE — Arts. 45 TFUE y 49 TFUE****Objeto de la petición de decisión prejudicial**

Ante el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Finlandia) ha de determinarse si la autoridad nacional [Sosiaali- ja terveystieteiden valvontavirasto (Autoridad Reguladora y Supervisora de Asuntos Sociales y Sanitarios; en lo sucesivo, «Valvira»)], podía conceder a A, que había obtenido un primer título en medicina en el Reino Unido, el permiso para ejercer la profesión médica en Finlandia durante un período limitado a tres años, con la restricción de que A solo podía ejercer la profesión médica como

profesional autorizado bajo la dirección y supervisión de un médico autorizado para ejercer la profesión de forma independiente y, durante dicho período, únicamente para seguir en Finlandia una formación específica de tres años en medicina general.

### **Cuestión prejudicial**

1. ¿Deben interpretarse el artículo 45 TFUE o el artículo 49 TFUE, a la luz del principio de proporcionalidad, en el sentido de que se oponen a que la autoridad competente de un Estado miembro de acogida, basándose en la legislación nacional, haya conferido a una persona el derecho a ejercer la profesión médica limitado a un período de tres años, restringido de tal modo que dicha persona únicamente puede ejercer bajo la dirección y supervisión de un médico autorizado y que, durante ese mismo período, debe cursar una formación específica en medicina general, a fin de obtener en el Estado miembro de acogida el permiso para ejercer la profesión médica de forma independiente, si se tiene en cuenta que:
  - a) la persona ha obtenido en el Estado miembro de origen un primer título en medicina, pero, al solicitar el reconocimiento de la cualificación profesional en el Estado miembro de acogida, no ha podido presentar un certificado que acredite que ha realizado un período de prácticas profesionales de un año de duración exigido con carácter adicional por el Estado miembro de origen para la cualificación profesional;
  - b) en el Estado miembro de acogida se ofrece a la persona, de conformidad con el artículo 55 *bis* de la Directiva de cualificaciones profesionales, la posibilidad de seguir en el Estado miembro de acogida un período de prácticas profesionales de tres años de duración conforme a las directrices del Estado miembro de origen, como alternativa prioritaria —posibilidad que esta persona rechazó—, con el fin de poder solicitar a la autoridad competente del Estado miembro de origen el reconocimiento, para, a continuación, solicitar de nuevo en el Estado miembro de acogida el derecho a ejercer la profesión médica por la vía del sistema de reconocimiento automático contemplado por la Directiva;
  - c) la finalidad de la normativa nacional del Estado miembro de acogida es fomentar la seguridad de los pacientes y la calidad de las prestaciones en el ámbito sanitario, garantizando que los profesionales sanitarios disponen de la formación necesaria para su actividad profesional, de otras cualificaciones profesionales suficientes y de las demás competencias requeridas para la actividad profesional?

### **Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas**

Artículos 45 TFUE y 49 TFUE

Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (en lo sucesivo, «Directiva 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, considerandos 6 y 12, y artículos 10, 21, 23 y 55 *bis*.

### Jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada

Sentencia de 30 de abril de 2014, *Ordre des architectes* (C-365/13, EU:C:2014:280), apartados 21 y 27.

### Disposiciones de Derecho nacional invocadas

*Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä* (559/1994,<sup>1</sup> *Ley sobre los profesionales sanitarios n.º 559/1994; en lo sucesivo, «Ley sobre profesionales»*)

Esta Ley reproduce las normas relativas a los profesionales sanitarios que se desprenden de la Directiva de cualificaciones profesionales.

Según el artículo 1, punto 1, de la Ley sobre profesionales, el objetivo de la Ley es fomentar la seguridad de los pacientes y la calidad de las prestaciones en el sector sanitario, garantizando que los profesionales sanitarios en el sentido de dicha Ley disponen de la formación necesaria para su actividad profesional, de otras cualificaciones profesionales suficientes y de las demás competencias requeridas para la actividad profesional.

En virtud del artículo 6, apartado 1, de la Ley sobre profesionales, a petición de un nacional de un Estado miembro de la Unión Europea (Estado de la Unión) o de un Estado que forme parte del Espacio Económico Europeo (Estado del EEE) que, tras una formación cursada en un Estado de la UE o del EEE distinto de Finlandia, haya obtenido un título de formación indicado en las disposiciones de la Unión sobre el reconocimiento que le autorice en el Estado miembro de que se trate para obtener el derecho a ejercer la profesión de médico o de odontólogo, la Valvira expedirá la autorización para ejercer la profesión de médico u odontólogo como profesional autorizado en Finlandia.

De conformidad con el artículo 6a<sup>2</sup> (en su versión modificada por la Ley n.º 1659/2015)<sup>3</sup>, apartado 1, de la Ley sobre profesionales, vigente en el momento

<sup>1</sup> Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940559>.

<sup>2</sup> El artículo 6a de la Ley sobre profesionales fue modificado por la Ley n.º 347/2017, que entró en vigor el 19 de junio de 2017. De conformidad con el apartado 1 del artículo 6a de la Ley sobre profesionales actualmente en vigor, la Valvira concederá, previa solicitud, a una persona que haya obtenido un primer título en medicina en un Estado miembro de la UE o del EEE en el que el derecho a ejercer como médico esté supeditado a la realización de un período de prácticas profesionales de posgrado, el permiso para ejercer en Finlandia la profesión médica como profesional autorizado bajo la dirección y supervisión de un miembro autorizado de la profesión

de la decisión, la Valvira concederá, previa solicitud y con sujeción a las condiciones que determine, a una persona que haya iniciado sus estudios de medicina antes del 1 de enero de 2012 en un Estado miembro de la UE o del EEE en el que el derecho a ejercer la profesión médica esté supeditado a la realización de un período de prácticas profesionales de posgrado y que haya obtenido en dicho Estado un primer título en medicina, permiso para ejercer la profesión médica en Finlandia como profesional autorizado bajo la dirección y supervisión de un médico autorizado para ejercer la profesión de que se trata de forma independiente en una institución de servicios de salud en el sentido del artículo 2, punto 4, de la Ley sobre la Condición y los Derechos de los Pacientes (n.º 785/1992). El derecho al ejercicio de la profesión se limitará a tres años. De conformidad con el apartado 2 de dicho artículo, si el solicitante ha desempeñado funciones médicas durante el período dispuesto en el apartado 1 de conformidad con las condiciones impuestas por la Valvira, esta le concederá, previa solicitud, permiso para ejercer la profesión médica de forma independiente en Finlandia. La Valvira podrá prorrogar el plazo de tres años previsto en el apartado 1 por motivos debidamente justificados.

### **Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal**

- 1 En 2008, A comenzó los estudios de medicina en la Universidad de Edimburgo. El 6 de julio de 2013 obtuvo el primer título «*Bachelor of Medicine and Bachelor of Surgery*» en medicina. El examen que aprobó A se corresponde con el título de formación (*Primary qualification*) que, en el punto 5.1.1. del anexo V de la Directiva de cualificaciones profesionales, se indica para el Reino Unido.
- 2 Sobre la base del examen que había efectuado, A tenía el derecho limitado de ejercer la profesión médica en el Reino Unido. A fue inscrita en el Registro de la autoridad General Medical Council del Reino Unido con la denominación de «*provisionally registered doctor with a licence to practice*». A tenía derecho a trabajar en un programa de postgrado («The UK Foundation Programme»). Según el Korkein hallinto-oikeus, durante dicho período, un médico que haya obtenido un primer título no puede ejercer funciones distintas de las incluidas en el programa indicado.

con derecho a ejercer la profesión en cuestión de forma independiente y que se haya designado por escrito, en un establecimiento de servicios de salud en el sentido del artículo 2, apartado 4, de la Ley sobre la condición y los derechos de los pacientes (n.º 785/1992). El derecho al ejercicio de la profesión se limitará a tres años. La Valvira puede prorrogar el plazo de tres años por motivos debidamente justificados. Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170347>. El Korkein hallinto-oikeus considera que la modificación legislativa antes mencionada no produjo ninguna modificación sustancial en la normativa anteriormente vigente.

<sup>3</sup> Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20151659>.

- 3 Tras aprobar su examen, A regresó a Finlandia y solicitó a la Valvira el permiso para ejercer en Finlandia la profesión médica como profesional autorizado sobre la base del examen que había efectuado en el Reino Unido.
- 4 Sin embargo, al solicitar la autorización para ejercer la profesión médica, A no pudo presentar el certificado que acompaña al título de formación que el punto 5.1.1. del anexo V de la Directiva de cualificaciones profesionales menciona para el Reino Unido (*Certificate of experience*), que en dicho Estado miembro es un requisito previo para el pleno ejercicio de la actividad profesional (*full registration with a licence to practise*).
- 5 Como A no disponía del certificado antes mencionado, la Valvira le propuso recalificar la solicitud de autorización como médico en una solicitud de admisión temporal. A accedió a ello. Según la Valvira, a fin de obtener el permiso para ejercer en Finlandia la profesión médica de forma independiente, A debía, en un plazo de tres años, o bien a) completar un período de prácticas profesionales en Finlandia de conformidad con las directrices del Reino Unido y solicitar el reconocimiento de ese período de prácticas a la autoridad competente del Reino Unido de conformidad con el artículo 55 *bis* de la Directiva de cualificaciones profesionales, a fin de poder solicitar posteriormente el derecho a ejercer la profesión médica en Finlandia por la vía del sistema de reconocimiento automático a que se refiere la Directiva, o bien b) seguir en Finlandia una formación específica en medicina general. A optó por la alternativa b), que no daba lugar al reconocimiento automático de la cualificación profesional en otros Estados miembros de la UE o del EEE contemplado en la Directiva de cualificaciones profesionales.

#### *Valvira*

- 6 Mediante resolución de 3 de noviembre de 2016, la Valvira concedió a A el permiso para ejercer en Finlandia, durante el período comprendido entre el 2 de noviembre de 2016 y el 2 de noviembre de 2019, la profesión médica como profesional autorizado bajo la dirección y supervisión de un médico autorizado, facultado para ejercer la profesión de forma independiente. Durante este período, A podía ejercer la profesión médica en Finlandia exclusivamente para seguir una formación específica de tres años en medicina general.
- 7 Mediante resolución de 4 de mayo de 2017, la Valvira desestimó el recurso en vía administrativa presentado por A. Según la motivación de dicha resolución, se había concedido a A el derecho a ejercer la profesión médica de conformidad con el artículo 6a (en su versión modificada por la Ley n.º 1659/2015) de la Ley sobre profesionales en una situación en la que le faltaba el certificado (*Certificate of experience*) previsto en el punto 5.1.1. del anexo V de la Directiva de cualificaciones profesionales, que el Reino Unido había definido como parte integrante de la formación básica de médico, armonizada a escala de la Unión.

***Helsingin hallinto-oikeus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Helsinki, Finlandia)***

- 8 A interpuso un recurso contra dicha resolución ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Helsinki por el que solicitó la anulación de dicha resolución, así como la remisión del asunto a la Valvira para un nuevo examen.
- 9 Mediante resolución de 5 de diciembre de 2017, el *Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Helsinki* desestimó el recurso interpuesto por A. Según la motivación de dicha resolución no era posible el reconocimiento automático conforme a la Directiva de cualificaciones profesionales, puesto que A no había presentado el certificado que en el punto 5.1.1. del anexo V de la Directiva de cualificaciones profesionales se indica para el Reino Unido. El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo considera que tampoco cabe aplicar el procedimiento general de reconocimiento, puesto que A no había completado la formación básica antes de la fecha indicada en el punto 5.1.1. del anexo V (20 de diciembre de 1976). Según el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, A no puede beneficiarse en otro Estado miembro de la Unión de un derecho más favorable que en el Estado miembro de origen.
- 10 Según la motivación de la resolución del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, en el caso de A hubo de aplicar el artículo 6a (en su versión modificada por la Ley n.º 1659/2015) de la Ley sobre profesionales, sobre la base del cual una persona que hubiera obtenido un primer título en medicina en otro Estado miembro de la UE o del EEE tenía la posibilidad de realizar unas prácticas profesionales de posgrado en Finlandia y de obtener el derecho a ejercer su profesión en Finlandia. Según el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, la Valvira podía conceder a A, en virtud del artículo 6a (en su versión modificada por la Ley n.º 1659/2015) de la Ley sobre profesionales, el derecho limitado a ejercer la profesión médica en el período comprendido entre el 2 de noviembre de 2016 y el 2 de noviembre de 2019 bajo la dirección y supervisión de otro médico autorizado para ejercer la profesión de forma independiente.

***Korkein hallinto-oikeus***

- 11 Ante el Korkein hallinto-oikeus, A pretendió que su solicitud de reconocimiento del primer título en medicina obtenido en otro Estado miembro de la Unión se tramitara con arreglo a las normas relativas al régimen general de reconocimiento de la Directiva de cualificaciones profesionales, si no se cumplían los requisitos para un reconocimiento automático.
- 12 Según A, la limitación a tres años del derecho a ejercer la profesión médica que se le ha impuesto es contraria a la libertad de establecimiento prevista en el artículo 49 TFUE. Indica que el plazo de tres años fijado por la Valvira es discriminatorio porque es nueve veces superior al período de prácticas como médico residente de cuatro meses previsto en el marco de la formación inicial finlandesa, a saber, la licenciatura en medicina. Alega que la Valvira no efectuó la comparación

individual exigida por el régimen general de reconocimiento de las cualificaciones profesionales entre el primer título en medicina obtenido en el Reino Unido y el examen de licenciatura en medicina finlandés. Considera que es contrario al Derecho de la Unión establecer el requisito de ejercer bajo supervisión durante un período de tres años para conceder el derecho a ejercer una profesión de forma independiente, sin prueba de que existan diferencias sustanciales y no compensadas con respecto al estándar nacional. El período de tres años bajo supervisión tampoco puede justificarse por la garantía de la seguridad de los pacientes. Sostiene que en el artículo 6a de la Ley sobre profesionales no se han tenido en cuenta los principios derivados de la sentencia del Tribunal de Justicia Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193).

### **Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial**

- 13 Posteriormente, el 1 de noviembre de 2019, la Valvira concedió a A el permiso para ejercer en Finlandia la profesión médica de forma independiente como profesional autorizado. Al no haber retirado A su recurso de casación interpuesto ante el Korkein hallinto-oikeus y al considerar este que la resolución del litigio requiere que se responda a una cuestión relativa a la interpretación del Derecho de la Unión, el Korkein hallinto-oikeus plantea dicha cuestión al Tribunal de Justicia para que este se pronuncie con carácter prejudicial.
- 14 El Korkein hallinto-oikeus considera que es manifiesto que A no podía obtener el permiso para ejercer en Finlandia la profesión médica de forma independiente por la vía del reconocimiento automático en el sentido del artículo 21 de la Directiva de cualificaciones profesionales, ya que no disponía del certificado relativo a las prácticas realizadas una vez completada la primera formación (*Certificate of experience*) exigido para el Reino Unido por el punto 5.1.1. del anexo V de dicha Directiva, que ha de adjuntarse al título de formación.
- 15 Según el Korkein hallinto-oikeus, también es manifiesto que A tampoco podía obtener el permiso para ejercer en Finlandia la profesión médica de manera independiente en virtud del régimen general de reconocimiento de los títulos de formación, definido en el capítulo I del título III de la Directiva de cualificaciones profesionales, puesto que no cumplía los requisitos de aplicación del sistema general de reconocimiento enunciados en el artículo 10, letra b), de dicha Directiva.
- 16 El Korkein hallinto-oikeus considera que, en la medida en que A no reunía los requisitos del sistema automático de reconocimiento aplicables a la profesión médica ni los requisitos para el reconocimiento de la capacitación profesional con arreglo al sistema general de reconocimiento, la Valvira no estaba obligada, en virtud de la Directiva de cualificaciones profesionales, a comprobar en qué medida el contenido del primer título que sanciona la formación médica obtenido por A en el Reino Unido se correspondía materialmente con el primer título en medicina que se obtiene en Finlandia (examen de licenciatura en medicina). De

este modo, el Estado miembro de acogida no puede imponer, para un reconocimiento automático, otros requisitos que los previstos en dicha Directiva y sus anexos (sentencia C-365/13, *Ordre des Architectes*, apartado 21 y jurisprudencia citada).

- 17 Según el *Korkein hallinto-oikeus*, ni la Directiva de cualificaciones profesionales ni la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recaída al respecto contienen reglas explícitas vinculantes en Derecho aplicables a una situación como la controvertida en el presente asunto, en la que una persona ha solicitado, en el Estado miembro de acogida, el reconocimiento de la cualificación profesional de médico sobre la base de un primer título en medicina obtenido en el Estado miembro de origen, sin que haya podido adjuntar en esa ocasión un certificado que acompaña al título de formación que acredite que ha realizado un período de prácticas profesionales exigido por el Estado miembro de origen para la cualificación profesional.
- 18 En Finlandia, el legislador nacional se esforzó en resolver los problemas generados por una situación como la controvertida en el presente asunto. De conformidad con el artículo 6a, apartado 1, de la Ley sobre profesionales, la *Valvira* concederá, previa solicitud, a una persona que haya obtenido un primer título en medicina en un Estado de la UE o del EEE en el que el derecho a ejercer como médico esté supeditado a la realización de un período de prácticas profesionales de posgrado, un permiso para ejercer en Finlandia la profesión médica como profesional autorizado bajo la dirección y supervisión de un profesional autorizado y con derecho a ejercer la profesión de que se trata de forma independiente y que se haya designado por escrito. La restricción al ejercicio de la profesión está limitada a tres años.
- 19 La *Valvira* ofreció a A dos alternativas sobre la base del artículo 6a de la Ley sobre profesionales a fin de obtener el permiso para ejercer en Finlandia la profesión médica de manera independiente. En un plazo de tres años, A tenía que o bien a) realizar un período de prácticas profesionales de conformidad con las directrices del Reino Unido y solicitar el reconocimiento de ese período de prácticas a la autoridad competente del Reino Unido de conformidad con el artículo 55 *bis* de la Directiva de cualificaciones profesionales, a fin de poder solicitar el derecho a ejercer la profesión médica en Finlandia sobre la base del sistema de reconocimiento automático a que se refiere la Directiva, o b) completar en Finlandia una formación especial en medicina general. La alternativa a) se propuso prioritariamente, pero A optó por la alternativa b), que no da lugar al reconocimiento automático de la cualificación profesional en otros Estados miembros de la UE o del EEE contemplado por la Directiva de cualificaciones profesionales.
- 20 El *Korkein hallinto-oikeus* considera que, dado que ni la Directiva de cualificaciones profesionales ni la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recaída al respecto contienen reglas explícitas vinculantes en Derecho aplicables a una situación como la controvertida en el presente asunto, en la que la autoridad competente resolvió finalmente el asunto sobre la base de la legislación nacional,

la decisión de la autoridad competente y la legislación nacional que la sustenta deben examinarse todavía en cuanto al fondo desde el punto de vista de los artículos 45 TFUE y 49 TFUE.

- 21 Por esta razón, el Korkein hallinto-oikeus estima que la presentación de la petición de decisión prejudicial es indispensable para resolver el litigio.

DOCUMENTO DE TRABAJO