

**Processo C-86/21****Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

11 de janeiro de 2021

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Tribunal Superior de Justiça Castela e Leão, Espanha)

**Data da decisão de reenvio:**

4 de fevereiro de 2021

**Recorrente:**

Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (Administração Regional de Saúde do Governo Regional de Castela e Leão, Espanha)

**Recorrida:**

Delia

**Objeto do processo principal**

Função pública — Pessoal de enfermagem — Desenvolvimento da carreira profissional — Antiguidade profissional — Reconhecimento do tempo de serviço prestado num hospital público de outro Estado-Membro

**Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial**

Artigo 45.º TFUE — Livre circulação de trabalhadores — Legislação nacional que exclui o reconhecimento do tempo de serviço prestado num hospital público de outro Estado-Membro — Restrições à livre circulação de trabalhadores — Inexistência de critérios gerais de homologação dos sistemas de carreira profissional do pessoal dos serviços de saúde dos Estados-Membros — Artigo 7.º do Regulamento (UE) n.º 492/2011 — Não discriminação — Artigo 267.º TFUE

### Questões prejudiciais

- 1) O artigo 45.º TFUE e o artigo 7.º do Regulamento n.º 492/2011 opõem-se a uma disposição nacional, como o artigo 6.º, n.º 2, alínea c), do Decreto n.º 43/2009, de 2 de julho, que impede o reconhecimento dos serviços prestados numa determinada categoria profissional num serviço público de saúde de outro Estado-Membro da União Europeia?
- 2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, pode o reconhecimento dos serviços prestados no sistema público de saúde de um Estado-Membro estar subordinado ao estabelecimento prévio de critérios gerais de homologação dos sistemas de carreira profissional do pessoal dos serviços de saúde dos Estados-Membros da União Europeia?

### Disposições de direito da União invocadas

Tratado da União Europeia, artigos 3.º, n.º 2, 26.º, n.º 2, e 45.º

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigos 45.º, 46.º, e 168.º, n.º 7.

Regulamento (UE) n.º 492/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União, em especial o seu artigo 7.º

### Disposições de direito nacional invocadas

#### A) Legislação do Estado

Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (Lei n.º 14/1986, de 25 de abril, Lei Geral da Saúde)

Artigo 44.º: «1. Todas as estruturas e serviços públicos ao serviço da saúde integram o Sistema Nacional de Saúde. 2. O Sistema Nacional de Saúde consiste no conjunto dos Serviços de Saúde da Administração do Estado e dos Serviços de Saúde das Comunidades Autónomas nas condições previstas na presente lei».

Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad en el Sistema Nacional de Salud (Lei n.º 16/2003, de 28 de maio, relativa à coesão e à qualidade no Sistema Nacional de Saúde)

Artigo 43.º: «A garantia de mobilidade do pessoal em todo o Sistema Nacional de Saúde constitui um dos aspetos essenciais da sua coesão [[...]].»

Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias (Lei n.º 44/2003, de 21 de novembro, relativa à organização das profissões do setor da saúde)

Artigo 37.º (normas gerais relativas ao desenvolvimento profissional e ao seu reconhecimento): «1. É instituído o sistema de reconhecimento do desenvolvimento profissional dos profissionais de saúde referidos nos artigos 6.º e 7.º da presente lei [...]. 3. Os profissionais estabelecidos ou que prestem os seus serviços no território do Estado podem aceder voluntariamente ao sistema de desenvolvimento profissional».

Artigo 38.º: «1. As Administrações de Saúde regulamentam, para os seus próprios centros e estabelecimentos, o reconhecimento do desenvolvimento profissional, em conformidade com os seguintes princípios gerais: a) O reconhecimento articula-se em quatro graus [...]. c) Para obter o primeiro grau, é necessário comprovar cinco anos de exercício profissional. [...]]»

Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (Lei n.º 55/2003, de 16 de dezembro, relativa ao Estatuto-Quadro do pessoal efetivo dos serviços de saúde)

Artigo 40.º: «[...] 3. A Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud [Comissão de Recursos Humanos do Sistema Nacional de Saúde] aprova os princípios e os critérios gerais de homologação dos sistemas de carreira profissional dos diversos serviços de saúde, a fim de assegurar o reconhecimento mútuo dos graus da carreira, os seus efeitos profissionais e a livre circulação desses profissionais em todo o Sistema Nacional de Saúde. [...]]».

Artigo 41.º: «1. O sistema de remuneração do pessoal efetivo inclui remunerações de base e remunerações complementares.»

Artigo 42.º: «1. As remunerações de base consistem: a) No vencimento [...] b) Nos prémios trienais [...] c) Nos pagamentos extraordinários».

Artigo 43.º (Remunerações complementares): «2. [...] e) Complemento de carreira, destinado a remunerar o grau atingido na carreira profissional quando esse sistema de desenvolvimento profissional tenha sido implementado na categoria correspondente».

## B) Legislação da Comunidade Autónoma

Decreto 43/2009, de 2 de julio, por el que se regula la carrera profesional del personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León (Decreto Lei Autonómico n.º 43/2009, de 2 de julho, relativo à regulamentação da carreira profissional do pessoal efetivo do Serviço de Saúde de Castela e Leão)

Artigo 6.º: «1.— A carreira profissional no Servicio de Salud de Castilla y León [Serviço de Saúde de Castela e Leão] encontra-se organizada em quatro graus. 2.— São fixadas as seguintes condições para a obtenção do primeiro grau da carreira profissional ou para o acesso a cada um dos graus superiores: a) Ter a qualidade de elemento do pessoal efetivo fixo, na categoria profissional em que se pretenda aceder ao primeiro grau ou graus sucessivos da modalidade de carreira profissional correspondente e desempenhar as suas funções no Servicio de Salud de Castilla y León [Serviço de Saúde de Castela e Leão]. b) Apresentar o pedido de obtenção do primeiro grau da carreira profissional ou de acesso a cada um dos graus superiores, nos prazos e na forma previstos nas respetivas convocatórias. c) Comprovar o número de anos de exercício da atividade profissional, à data de cada convocatória, como elemento do pessoal efetivo em centros e instituições de saúde do Sistema Nacional de Saúde, previstos em cada uma das modalidades de carreira para a obtenção do primeiro grau, bem como os previstos para o acesso aos graus superiores, de acordo com a seguinte escala: i. Para obter o grau I é necessário comprovar cinco anos de exercício profissional como elemento do pessoal efetivo no Sistema Nacional de Saúde, na mesma categoria profissional a partir da qual se pretenda o acesso à modalidade de carreira profissional correspondente».

### **Apresentação sucinta dos factos e do processo principal**

- 1 Em 13 de outubro de 2017 foi publicada no Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Jornal Oficial da Comunidade Autónoma de Castela e Leão) a decisão de 6 de outubro de 2017 da Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (Administração Regional de Saúde do Governo Regional de Castela e Leão, Espanha) relativa à convocatória do processo ordinário para o pessoal interino de longa duração, e em que se dava início ao prazo para a apresentação de pedidos de acesso ao Grau I da carreira profissional para o ano de 2010. Entre as condições para a apresentação do pedido de acesso figurava a necessidade de comprovação de cinco anos de exercício profissional como pessoal efetivo no Servicio de Salud de Castilla y León (Serviço de Saúde de Castela e Leão), na mesma categoria a partir da qual se pretenda o acesso à modalidade de carreira profissional correspondente.
- 2 Em 26 de outubro de 2017, Delia apresentou o seu pedido de acesso ao Grau I da carreira profissional na categoria de enfermeira, afirmando contar com dez anos e três meses de serviços prestados nessa categoria em 31 de dezembro de 2010. Entre esses serviços figuram os prestados no Hospital de Santa Maria de Lisboa, do serviço público nacional português, de 20 de novembro de 2000 a 25 de julho de 2007.
- 3 Paralelamente, Delia interpôs recurso administrativo dessa Decisão de 6 de outubro de 2017 na própria Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (Administração Regional de Saúde do Governo Regional de Castela e Leão,

Espanha) alegando que os cinco anos de exercício profissional exigidos na mesma categoria a partir da qual se pretenda o acesso à modalidade de carreira profissional correspondente deviam ser prestados no sistema nacional de saúde espanhol ou no sistema nacional de saúde de qualquer um dos Estados-Membros da União, e não apenas os prestados no Servicio de Salud de Castilla y León (Serviço de Saúde de Castela e Leão).

- 4 A Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (Administração Regional de Saúde do Governo Regional de Castela e Leão, Espanha) deu provimento parcial a esse recurso administrativo. Assim, declarou que os serviços prestados no Sistema Nacional de Saúde espanhol deviam ser tidos em conta, ao contrário dos serviços prestados no sistema nacional de saúde português.
- 5 Delia interpôs recurso contencioso administrativo desta decisão no Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Valladolid (Tribunal do Contencioso Administrativo n.º 3 de Valladolid, Espanha) com o fundamento de que os serviços prestados no sistema nacional de saúde português deviam igualmente ser tidos em conta.
- 6 Esse tribunal deu provimento ao recurso interposto por Delia na Sentença de 16 de dezembro de 2019, por entender que a convocatória viola o princípio da livre circulação dos trabalhadores no território da União.
- 7 A Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (Administração Regional de Saúde do Governo Regional de Castela e Leão, Espanha) interpôs recurso dessa sentença no Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Tribunal Superior de Justiça Castela e Leão, Espanha).

#### **Argumentos essenciais das partes no processo principal**

- 8 Delia entende que a decisão da Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (Administração Regional de Saúde do Governo Regional de Castela e Leão, Espanha) é contrária ao princípio da livre circulação dos trabalhadores no território da União e à jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa a esse princípio. Alega ainda que a Gerencia de Salud de las Áreas de León (Administração de Saúde das Áreas de Leão, Espanha), pertencente à Comunidad Autónoma de Castilla y León (Comunidade Autónoma de Castela e Leão, Espanha), lhe reconheceu, para efeitos dos prémios trienais, os serviços prestados no sistema nacional de saúde português (Hospital de Santa Maria de Lisboa), de 20 de novembro de 2000 a 21 de junho de 2007, na categoria de enfermeira.
- 9 A Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (Administração Regional de Saúde do Governo Regional de Castela e Leão, Espanha) considera que a sua decisão é perfeitamente legal. Entende que nem a petição de recurso de Delia nem a sentença recorrida examinam as características, a configuração legal e a especificidade da carreira profissional à luz da sua regulamentação no direito espanhol. Além disso, afirma que a jurisprudência referida na sentença recorrida

diz respeito a outras situações factuais relativas à mera antiguidade profissional na prestação de serviços e não tem em conta, na apreciação dessa experiência, os objetivos próprios da organização em que os serviços são prestados.

### **Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial**

- 10 Em conformidade com a regulamentação espanhola, a estruturação da carreira profissional do pessoal efetivo é da competência das Comunidades Autónomas, que devem respeitar os princípios e critérios gerais estabelecidos na regulamentação nacional de base. Os diversos sistemas de saúde das Comunidades Autónomas estão integrados no Sistema Nacional de Saúde. A fim de facilitar a mobilidade do pessoal efetivo entre os diferentes sistemas de saúde das Comunidades Autónomas, foi adotada a Decisão de 29 de janeiro de 2007 da Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Económicos Presupuestarios (Direção-Geral dos Recursos Humanos e dos Serviços Económicos Orçamentais), que prevê a publicação do Acuerdo por el que se fijan los criterios generales de homologación de los sistemas de carrera profesional del personal de los servicios de salud (Acordo que estabelece os critérios gerais de homologação dos sistemas da carreira profissional do pessoal dos serviços de saúde; BOE n.º 50, de 27 de fevereiro). A carreira profissional implica não apenas a prestação de certos serviços (antiguidade profissional), mas também que essa prestação de serviços seja realizada numa determinada categoria profissional e num serviço de saúde específico com vista à realização dos objetivos da organização em que são prestados.
- 11 Nos termos do artigo 168.º, n.º 7, TFUE, a organização e a prestação de cuidados de saúde constitui uma competência exclusiva de cada Estado-Membro da União. Não existe um Sistema Europeu de Saúde, nem foram aprovados critérios gerais de homologação dos sistemas da carreira profissional do pessoal dos serviços de saúde dos diferentes Estados-Membros, contrariamente ao que acontece no Sistema Nacional de Saúde espanhol.
- 12 O Tribunal de Justiça já declarou que, para determinar se uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal constitui uma restrição à livre circulação na aceção do artigo 45.º TFUE, importa recordar que o conjunto de disposições do Tratado FUE relativas à livre circulação de pessoas visa facilitar aos nacionais dos Estados-Membros o exercício de atividades profissionais de qualquer natureza em todo o território da União e opõem-se a qualquer regulamentação nacional que possa desfavorecer esses nacionais quando desejem exercer uma atividade económica no território de outro Estado-Membro (v., em especial, os Acórdãos de 15 de dezembro de 1995, Bosman, C-415/93, n.º 94; de 17 de março de 2005, Kranemann, C-109/04, n.º 25, e de 11 de janeiro de 2007, ITC, C-208/05, n.º 31). O Tribunal de Justiça já declarou igualmente que as disposições nacionais que impedem ou dissuadem um trabalhador nacional de um Estado-Membro de abandonar o seu país de origem para exercer o seu direito de livre circulação constituem restrições a essa liberdade, mesmo que se apliquem

independentemente da nacionalidade dos trabalhadores em causa (v, em especial, os Acórdãos, já referidos, Bosman, n.º 96; Kranemann, n.º 26, e ITC, n.º 33). O Tribunal de Justiça também já declarou que uma medida que entrava a livre circulação dos trabalhadores pode apenas ser admitida se prosseguir um objetivo legítimo compatível com o Tratado e se se justificar por razões imperiosas de interesse geral. Mesmo em tal caso, é preciso que a aplicação da regulamentação nacional em questão seja adequada para garantir a realização do objetivo por ela perseguido e não ultrapasse o necessário para atingir esse objetivo (v., em especial, o Acórdão de 31 de março de 1993, C-19/92, Kraus, n.º 32, e os Acórdãos, já referidos, Bosman, n.º 104, Kranemann, n.º 33, e ITC, n.º 37).

- 13 Face à regulamentação interna e à jurisprudência do Tribunal de Justiça expostas, existem dúvidas razoáveis quanto à questão de saber se tanto o artigo 45.º TFUE como o artigo 7.º do Regulamento n.º 492/2011 se opõem a uma disposição nacional como o artigo 6.º, n.º 2, alínea c), do Decreto n.º 43/2009, de 2 de julho, na medida em que esta disposição não permite o reconhecimento de serviços prestados num hospital público de outro Estado-Membro com a categoria profissional de enfermeira. Com efeito, poderá considerar-se que viola o princípio da livre circulação dos trabalhadores e o princípio da igualdade de tratamento e que oculta uma discriminação indireta. Contudo, poderá igualmente considerar-se, pelo contrário, que a referida disposição se baseia em considerações objetivas, independentes da nacionalidade dos trabalhadores em causa, e proporcionadas ao objetivo que prossegue, dada a regulamentação da carreira profissional efetuada, tendo em conta a inexistência de critérios de homologação entre os diversos sistemas de saúde dos Estados-Membros.
- 14 Contribui para as dúvidas o facto de existir jurisprudência espanhola dos Tribunales Superiores de Justicia (Tribunais Superiores de Justiça) no sentido de que não basta simplesmente a antiguidade profissional e é necessário que a prestação de serviços tenha sido realizada numa determinada categoria profissional e num serviço de saúde específico abrangido pelo Sistema Nacional de Saúde. Em conformidade com essa jurisprudência nacional, foi também declarado que, sendo legítimo o objetivo prosseguido pela norma, não há discriminação indireta, tendo igualmente em conta que não são excluídos da contabilização só os períodos de trabalho noutros Estados-Membros da União mas também os períodos trabalhados em Espanha em hospitais não integrados funcional e organicamente no Serviço Nacional de Saúde. Existem igualmente dúvidas quanto à legalidade da decisão recorrida na medida em que os serviços prestados no sistema público de saúde português foram reconhecidos a Delia para efeitos de prémios trienais, que incluem o recebimento desta remuneração de base quando, em contrapartida, esses serviços não lhe são reconhecidos para efeitos da aquisição do grau que lhe confere o direito de receber a remuneração complementar, o complemento de carreira.