CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. CHRISTINE STIX-HACKL
presentadas el 14 de septiembre de 2006 [1]

I. Introducción

1. Con las cuestiones prejudiciales remitidas mediante resolución de 1 de febrero de 2005, el Överklagandenämden för högskolan (Autoridad de recurso para la enseñanza superior) desea saber esencialmente si es compatible con el Derecho comunitario, especialmente con el artículo 12 CE, que la participación en un programa especial de formación de profesores («särskild lärarutbildning»; en lo sucesivo, «programa SÄL»), que pretende cubrir en poco tiempo la necesidad de profesores en Suecia, esté vinculada a la condición de que el solicitante esté empleado en un centro docente sueco.

2. Las cuestiones se plantean en el contexto de un litigio dirigido por el Sr. Lyyski contra la Universidad de Umeå por haberle negado ésta el acceso al programa formativo en cuestión con la argumentación de que no gozaba de la condición de empleado en un centro docente sueco.

1 — Lengua original: alemán.

II. Sobre la normativa nacional relativa a la formación de profesores en general y al programa de formación SÄL en particular

A. *La skollagen (1985:1100)*

3. En Suecia, las condiciones para trabajar como profesor en el sistema educativo público están reguladas básicamente en la skollagen (1985:1100, Ley sueca de enseñanza).

4. Con arreglo al capítulo 2, artículo 4, párrafo primero, números 1 y 2, de la skollagen (1985:1100), puede ser empleado por tiempo indefinido como profesor, profesor de preescolar o pedagogo extraescolar en el sistema educativo público todo aquel que bien posea el título sueco de profesor o el título en pedagogía infantil o juvenil (o

cuente con una formación análoga anterior a la creación de esos títulos), bien haya obtenido un certificado de aptitud con arreglo a los artículos 4a y 4b de esa Ley.

5. En las disposiciones citadas en último lugar se prevé la expedición de un certificado de aptitud de una formación equivalente recibida en el extranjero.

6. Sin embargo, con arreglo al capítulo 2, artículo 4, párrafo primero, número 2, de la skollagen (1985:1100), cuando no existan suficientes candidatos cualificados, alguien que no disponga de las cualificaciones descritas puede ser empleado como profesor por tiempo indefinido en circunstancias especiales si cuenta con una cualificación profesional adecuada para las materias que ha de impartir y siempre que existan razones suficientes para entender que el candidato está capacitado para la enseñanza.

7. Las personas que no cumplan los requisitos para ser contratadas por tiempo indefinido con arreglo al capítulo 2, artículo 4, párrafo primero, números 1 y 2, de la skollagen (1985:1100) pueden ser contratadas de forma temporal como profesores en el sistema educativo público. Para tal empleo temporal no existen requisitos mínimos, tal como confirmó el Gobierno sueco en la vista.

B. *El programa SÄL*

8. Como han expuesto el órgano jurisdiccional remitente y el Gobierno sueco, en Suecia, debido al fuerte incremento del número de alumnos por un lado y a la gran cantidad de bajas por jubilación por otro lado, hay una considerable necesidad de nuevos profesores para los próximos años. Suecia sufre especialmente la falta de estudiantes que cumplan los requisitos necesarios para la enseñanza superior, sobre todo en las áreas de Matemáticas, Ciencias de la Naturaleza y Tecnología. Dado que el número de nuevos licenciados de esos estudios no puede incrementarse suficientemente a corto plazo mediante los programas educativos ordinarios, el Gobierno sueco ha concebido el programa especial de formación de profesores, con el cual pretende aumentar en pocos años el número de profesores cualificados. El Parlamento sueco ha dispuesto una dotación especial presupuestaria para el programa SÄL, que incluye una cooperación reforzada entre los empleadores municipales y los establecimientos de enseñanza superior de formación de profesores.

9. Este programa está regulado en el förordningen (2001:740) om särskilda lärarutbildningar (Reglamento sobre la formación especial de profesores; en lo sucesivo, «förordningen SÄL»). Con él, el Gobierno sueco encomendó de forma especial a seis universidades y escuelas superiores la forma-

ción de profesores que no contaran con la cualificación para un empleo por tiempo indefinido en una escuela sueca.

10. Por una parte, se admite en esta formación especial de profesores, con arreglo al artículo 6, número 1, del förordningen SÄL, a los solicitantes que no cumplan con los requisitos para un empleo por tiempo indefinido en el sentido del capítulo 2, artículo 4, párrafo primero, números 1 y 2, de la skollagen (1985:1100). Los candidatos a esta formación especial deben reunir, en virtud de una formación superior anterior o de su experiencia laboral, las condiciones para presentarse al examen de profesores para la enseñanza en la materia o rama que es objeto de la formación, y además deben estar empleados como profesores por titular de una escuela en la que pueda tener lugar la parte práctica de la formación.

11. Por otra parte, según el artículo 6, párrafo segundo, del förordningen SÄL, puede admitirse en el programa especial de formación de profesores a solicitantes que posean la cualificación para un empleo por tiempo indefinido con arreglo al capítulo 2, artículo 4, párrafo primero, números 1 y 2, de la skollagen (1985:1100) si con ello puede obtener la cualificación para enseñar una o varias materias o ramas nuevas.

12. Además, según el artículo 7 del förordningen SÄL, el solicitante debe haber completado ya una enseñanza superior de un nivel tal que le permita obtener el título de profesor con arreglo al artículo 6, párrafo primero, del propio förordningen SÄL, o bien la cualificación adicional a que se refiere su artículo 6, párrafo segundo. Se equiparan a la formación superior exigida las cualificaciones similares obtenidas por el solicitante tanto en Suecia como en el extranjero.

13. Con arreglo al artículo 9 del förordningen SÄL, la escuela superior debe realizar la admisión en el programa de formación entre el 1 de noviembre de 2001 y el 31 de diciembre de 2005.

14. Según el artículo 10 del förordningen SÄL, la formación debe realizarse, al menos, en régimen de media jornada y debe durar, como máximo, hasta el 31 de diciembre de 2006. El período total de formación de un estudiante tiene una duración máxima de tres semestres y con este programa puede conseguirse un máximo de 60 créditos. Dado que, según se deduce de las explicaciones suministradas por el Gobierno sueco en la vista, el título de profesorado corresponde en general a un mínimo de 140 créditos, sólo pueden participar en el programa SÄL candidatos que ya cuenten con una formación superior o una experiencia profesional equivalente al menos a 80 créditos.

15. La formación especial de profesores se diseña de forma individual para cada candidato en función de su formación anterior, de

su experiencia profesional y de la capacitación que se desea obtener.

16. Según la información del Gobierno sueco, la formación especial de profesores consta básicamente de una parte teórica y una parte práctica, la cual es diferente de la actividad docente que el profesor realiza en la escuela en que está empleado (a tiempo parcial). En su conjunto, la configuración de la formación especial de cada profesor es fruto de la concertación entre las escuelas superiores, la escuela municipal y el profesor. El municipio, o el titular del centro docente, garantiza durante el tiempo de formación al menos un empleo a media jornada en una escuela, y los estudios se combinan con el trabajo o las prácticas. La proporción de las partes teórica y práctica de la formación especial de profesores y sus contenidos dependen en gran medida de cada candidato, y la Comisión ha expuesto (sin que nadie la haya contradicho sobre este particular) que se trata básicamente de un estudio a distancia con escasa presencia física.

17. Según la información del Gobierno sueco, los participantes en el programa especial de profesorado que lo completen con éxito no tienen derecho a un empleo por tiempo indefinido, si bien en la práctica, por lo general, son admitidos en la misma escuela en que han venido trabajando.

III. Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales

18. El nacional sueco Kaj Lyyski solicitó ante la Universidad de Umeå participar, en el semestre de otoño de 2004, en la formación especial de profesores del programa SÄL, en la especialidad de artesanía en madera y metal, con una cuantía entre 40 y 60 créditos. En su solicitud explicó que para el período de formación 2004-2006 disfrutaba de un empleo como profesor en el grado superior (de la enseñanza unificada obligatoria) en una escuela de lengua sueca en Turku, Finlandia. En la resolución impugnada en el procedimiento principal, la Universidad de Umeå argumentó que el Sr. Lyyski no había acreditado cumplir las condiciones para acceder al programa de formación, al no estar empleado en una escuela sueca. Como consecuencia de esa resolución, adoptada por la Universidad en interpretación del förordningen SÄL, se negó al Sr. Lyyski el acceso a la formación especial de profesores.

19. El Sr. Lyyski impugnó la resolución ante el Överklagandenämd för Högskolan, el órgano jurisdiccional remitente, e instó a que se le reconociera el derecho a acceder a dicha formación.

20. La Universidad de Umeå ha justificado su resolución ante el órgano jurisdiccional remitente básicamente con el propósito principal del programa SÄL, establecido en

el artículo 3 del förordningen SÄL: cubrir a corto plazo las necesidades de profesores cualificados en las escuelas suecas. Según la argumentación de la Universidad, sólo se admite en el programa SÄL a personas que estén empleadas en alguna escuela sueca en la que también puedan realizar la parte práctica de la formación.

21. El órgano jurisdiccional remitente señala los artículos 12 CE y 149 CE, apartado 1, y argumenta que el programa formativo en cuestión debe considerarse una «formación profesional» en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la libre circulación de personas. A la vista de esta jurisprudencia podría interpretarse la exigencia de la Universidad Umeå de estar al servicio de una escuela sueca para participar en la formación de profesores como una limitación de la libre circulación.

22. Así pues, el Överklagandenämd ha remitido al Tribunal las siguientes cuestiones prejudiciales:

1) ¿Se opone el Derecho comunitario, y, en especial, el artículo 12 CE, a que, al examinar si un solicitante cumple los requisitos para acceder a una formación de profesores que está destinada a cubrir a corto plazo las necesidades de profesores cualificados en Suecia, se exija que el interesado esté empleado en un centro docente sueco? ¿Puede considerarse esta exigencia justificada y proporcionada?

2) ¿Es relevante para responder a la primera cuestión el hecho de que un candidato al programa de formación que esté empleado en un centro docente de un Estado miembro diferente del Reino de Suecia tenga la nacionalidad [de este último] o de otro Estado miembro?

3) ¿Es relevante para responder a la primera cuestión el hecho de que se trate de un programa de formación de profesores cuya existencia tiene una duración limitada, y no de un programa de formación más permanente?

IV. Respuesta a las cuestiones prejudiciales

23. Con sus tres cuestiones prejudiciales, que en lo sucesivo se tratarán en común, el órgano jurisdiccional remitente desea saber básicamente si un programa de formación de profesores como el programa SÄL, en el que sólo puede admitirse a profesores empleados en centros docentes del Estado miembro en

cuestión, es compatible con la prohibición de discriminación establecida en el artículo 12 CE, con la precisión de que en el proceso principal se trata de un nacional de ese mismo Estado que está empleado como profesor en un centro docente de otro Estado miembro.

24. En el presente caso han presentado sus observaciones los Gobiernos sueco y polaco, así como la Comisión, y los mencionados Gobiernos ven como compatible con el Derecho comunitario reservar el acceso al programa SÄL a los profesores que ya estén al servicio de algún centro docente sueco, mientras que la Comisión considera esa exigencia una discriminación contraria al artículo 12 CE, al artículo 39 CE y al artículo 7, apartado 3, del Reglamento (CEE) nº 1612/68. [2]

25. Antes que nada debe señalarse que la circunstancia de que el órgano jurisdiccional remitente haya formulado una cuestión prejudicial haciendo referencia a determinadas disposiciones del Derecho comunitario no impide al Tribunal de Justicia proporcionar al órgano jurisdiccional todos los elementos de interpretación pertenecientes al ámbito del Derecho comunitario que puedan permitirle resolver el asunto que le ha sido sometido, aun cuando el órgano jurisdiccional nacional no haya hecho referencia a ellos al formular sus cuestiones. [3]

26. Según el artículo 12 CE, «sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas» en el Tratado, se prohíbe en su ámbito de aplicación toda discriminación por razón de nacionalidad. Por lo tanto, como bien ha expuesto la Comisión, la cuestión de la conformidad del programa SÄL con el Derecho comunitario debe examinarse en primer lugar a la luz de la prohibición de discriminación en el ámbito de la libre circulación de trabajadores, prohibición que establece el artículo 39 CE, apartado 2, y precisa el Reglamento nº 1612/68. [4]

27. Así, en un primer momento debe comprobarse si el acceso a un programa especial de formación de profesores como el programa SÄL en un supuesto con las características del contemplado en el procedimiento principal, se incluye en el ámbito de aplicación personal y material de la prohibición de discriminación en el contexto de la libre circulación de trabajadores establecida en el artículo 39 CE, apartado 2,

2 — Reglamento del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77).

3 — Véanse, entre otras, las sentencias de 12 de diciembre de 1990, SARPP (C-241/89, Rec. p. I-4695), apartado 8, y de 7 de septiembre de 2004, Trojani (C-456/02, Rec. p. I-7573), apartado 38.

4 — Véanse, entre otras, las sentencias de 15 de septiembre de 2005, Ioannidis (C-258/04, Rec. p. I-8275), apartado 37; de 16 de diciembre de 2004, My (C-293/03, Rec. p. I-12013), apartado 33; de 23 de marzo de 2004, Collins (C-138/02, Rec. p. I-2703), apartado 55; de 23 de febrero de 1994, Ingetraut Scholz (C-419/92, Rec. p. I-505), apartado 6, y de 30 de mayo de 1989, Comisión/Grecia (305/87, Rec. p. 1461), apartados 12 y 13.

y en el Reglamento nº 1612/68. Hecho esto, habrá que examinar, en su caso, si existe una discriminación prohibida.

A. *Sobre la aplicabilidad de la prohibición de discriminación en el ámbito de la libre circulación de trabajadores*

28. En primer lugar debe aclararse si, desde el punto de vista de su ámbito de aplicación personal, las disposiciones sobre la libre circulación de trabajadores son aplicables a un caso como el del Sr. Lyyski, quien, según resulta de los autos sin controversia entre las partes, está activo como trabajador por cuenta ajena en otro Estado miembro pero desea acceder a una formación en su Estado miembro de origen.

29. Según reiterada jurisprudencia, las disposiciones del Tratado sobre la libre circulación y las medidas adoptadas para su ejecución no son aplicables a las actividades que no guarden relación con alguna de las situaciones contempladas por el Derecho comunitario y que no presenten ningún elemento pertinente situado más allá de las fronteras de un solo Estado miembro. [5]

30. Pero aquí no estamos ante una situación puramente interna. El Sr. Lyyski ha hecho uso de su derecho a la libre circulación como trabajador desde el momento en que, como nacional sueco, ha aceptado un puesto de trabajo como profesor en una escuela finlandesa. Tal como ha reiterado el Tribunal, todo ciudadano comunitario que haga o haya hecho uso de su derecho a la libre circulación y ejerza o haya ejercido una actividad profesional en otro Estado miembro, está comprendido, independientemente de su lugar de residencia y de su nacionalidad, dentro del ámbito de aplicación de las disposiciones relativas a la libre circulación de trabajadores. [6]

31. Por tanto, aunque el Sr. Lyyski quiera acogerse ante las autoridades suecas a las disposiciones sobre la libre circulación para obtener el acceso al programa SÄL siendo ciudadano sueco, esto no influye en la aplicabilidad de dichas disposiciones. En efecto, la alegada desventaja o desigualdad de trato se basa precisamente en el hecho de que desempeña una actividad en una escuela de otro Estado miembro. [7] En este sentido, el Sr. Lyyski se encuentra en una situación

5 — Sentencias de 28 de enero de 1992, Steen (C-332/90, Rec. p. I-341), apartado 9; de 16 de enero de 1997, USSL nº 47 di Biella (C-134/95, Rec. p. I-195), apartado 19; de 5 de junio de 1997, Uecker y Jacquet (C-64/96 y C-65/96, Rec. p. I-3171), apartado 16; y de 2 de julio de 1998, Kapasakalis y otros (C-225/95 a C-227/95, Rec. p. I-4239), apartado 22; véase a este respecto también la sentencia de 20 de marzo de 2001, Hassan Fahmi (C-33/99, Rec. p. I-2415), apartado 38.

6 — Véanse, entre otras, las sentencias de 23 de febrero de 1994, Scholz (C-419/92, Rec. p. I-505), apartado 9, y de 26 de enero de 1999, Terhoeve (C-18/95, Rec. p. I-345), apartado 27.

7 — Véanse a este respecto, entre otras, las sentencias Terhoeve, citada en la nota 6, apartado 26; de 11 de julio de 2002, D'Hoop (C-224/98, Rec. p. I-6191), apartados 30 y 31, y de 12 de julio de 2005, Schempp (C-403/03, Rec. p. I-6421), apartado 24.

comparable a la de cualquier otra persona que haya hecho uso de los derechos y libertades garantizados en el Tratado.

32. Asimismo, tal como ya ha declarado el Tribunal de Justicia a este respecto, el derecho a la libre circulación no podría producir plenos efectos si se pudiera disuadir a un nacional de un Estado miembro de hacer uso de aquél mediante obstáculos establecidos en su país de origen por una normativa que penaliza el hecho de que las haya ejercido, lo cual sucede especialmente en el terreno de la educación. [8]

33. Por lo tanto, debe afirmarse que una persona que esté en la situación del Sr. Lyyski puede en principio acogerse a las disposiciones relativas a la libre circulación de trabajadores y, en especial, a la prohibición de discriminación.

34. A continuación debe aclararse si el acceso al programa SÄL está incluido en el ámbito material de aplicación de la prohibición de discriminación establecida en el artículo 39 CE, apartado 2, y del Reglamento nº 1612/68, lo cual es cuestionado por los Gobiernos sueco y polaco. Este último ha argumentado, en concreto, que el programa en cuestión es una simple formación continua o un perfeccionamiento, y no una formación profesional cuyas condiciones de acceso se sujeten al Derecho comunitario según la jurisprudencia.

35. Para aclarar la cuestión debe tenerse en cuenta en primer lugar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, toda forma de enseñanza que prepare para una capacitación para una profesión, oficio o empleo específicos o que confiera la aptitud concreta necesaria para ejercer tal profesión, oficio o empleo pertenece al ámbito de la enseñanza profesional. [9] Por lo demás, tal como ha reiterado el Tribunal de Justicia, los estudios superiores y las carreras universitarias reúnen en general estos requisitos. [10]

36. Según ha argumentado la Comisión, este concepto de formación profesional se concibe en sentido amplio, de modo que abarca los estudios universitarios no sólo en tanto en cuanto confieren la capacitación inmediata para el ejercicio de una profesión, oficio o empleo determinados, sino también en la

8 — Véanse al respecto, entre otras, las sentencias D'Hoop, citada en la nota 7, apartados 31 y 32, y de 31 de marzo de 1993, Kraus (C-19/92, Rec. p. I-1663), apartados 15 y 16.

9 — Véanse, entre otras, las sentencias de 13 de febrero de 1985, Gravier (293/83, Rec. p. 593), apartado 25; de 2 de febrero de 1988, Blaizot (24/86, Rec. p. 379), apartado 15, y de 1 de julio de 2004, Comisión/Bélgica (C-65/03, Rec. p. I-6427), apartado 25.

10 — Véanse las sentencias Blaizot, citada en la nota 9, apartado 20; de 27 de septiembre de 1988, Comisión/Bélgica (42/87, Rec. p. 5445), apartados 7 y 8, y de 7 de julio de 2005, Comisión/Austria (C-147/03, Rec. p. I-5969), apartado 33.

medida en que esos estudios confieren una aptitud concreta, como sucede en los casos en que el estudiante necesita haber adquirido unos conocimientos para el ejercicio de una profesión, oficio o empleo, aun cuando para dicho ejercicio la adquisición de esos conocimientos no esté prescrita por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas. [11]

37. Sin embargo, de estos tipos de formación el Tribunal ha distinguido «algunos ciclos de estudios concretos que, debido a sus características propias, van dirigidos a personas deseosas de aumentar sus conocimientos generales más que de acceder a la vida profesional». [12]

38. A la vista de la jurisprudencia resumida, debe entenderse, a mi juicio, que el programa SÄL cumple los requisitos de una formación profesional.

39. En efecto, tal como se presenta el programa SÄL en los autos y en las alegaciones de las partes (especialmente, del Gobierno sueco), [13] no se trata en absoluto de un ciclo de estudios dirigido a la mera ampliación de los conocimientos.

40. Por el contrario, sirve para cualificar a un profesor que hasta entonces no cumplía con las condiciones para un empleo por tiempo indefinido en el sistema escolar público, es decir, lo faculta para presentarse al examen de profesores. Por otro lado, mediante este programa, los profesores que ya cuenten con la cualificación para un empleo por tiempo indefinido pueden obtener la capacitación para enseñar nuevas materias. Por tanto, con el programa SÄL puede obtenerse la cualificación necesaria para el ejercicio de una determinada profesión o actividad.

41. El hecho de que la admisión al programa SÄL ya exija una determinada cualificación (una formación superior universitaria o una experiencia laboral equivalentes a 80 créditos, o bien una cualificación anterior para un empleo por tiempo indefinido) y, en tal sentido, suponga una formación continua no obsta para que con ella se proporcionen en

11 — Véanse las sentencias Blaizot, citada en la nota 9, apartado 19, y de 21 de junio de 1988, Brown (197/86, Rec. p. 3205), apartado 10.

12 — Véanse las sentencias Blaizot, citada en la nota 9, apartado 20, y Brown, citada en la nota 11, apartado 10.

13 — Véanse los puntos 8 a 17 *supra*.

todo caso cualificaciones o capacitaciones necesarias para una ocupación nueva, superior o ampliada, lo que confiere al programa el carácter de formación profesional.

42. Una distinción dentro del concepto de formación profesional entre la formación inicial y la formación continua o permanente, como la propuesta sobre todo por el Gobierno polaco, no sólo puede ser difícil, teniendo en cuenta la estructura concreta de los diversos ciclos de estudios y conducir a una restricción arbitraria del concepto jurídico-comunitario de formación profesional, [14] sino que de ello se derivarían desigualdades en la aplicación del Tratado CE entre los Estados miembros, dadas las considerables divergencias en la organización de los estudios superiores en general y en la formación de profesores en particular en los distintos Estados miembros. [15]

43. En consecuencia, soy de la opinión de que el acceso a un programa de formación de profesores como el programa SÄL, tal como está concebido el contemplado en el proceso principal, está incluido en el ámbito de aplicación de la prohibición de discriminación en cuanto al acceso a la formación profesional, establecida en el artículo 39 CE, apartado 2, y en el Reglamento nº 1612/68.

B. *Sobre la aplicabilidad de la prohibición de discriminación del artículo 12 CE*

44. Aun en el caso de que el Sr. Lyyski no debiera ser considerado un trabajador en el sentido del artículo 39 CE y del Reglamento nº 1612/68, algo que, en última instancia, deberá juzgar el órgano jurisdiccional remitente en función de las circunstancias concretas del caso, [16] el Sr. Lyyksi podría invocar en todo caso, en relación con el acceso al programa SÄL, el artículo 12 CE en su condición de ciudadano de la Unión, tal como voy a argumentar alternativamente, pues ese precepto prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad en el ámbito de aplicación del Tratado.

45. Para poder establecer el ámbito de aplicación del Tratado a efectos del artículo 12 CE hay que interpretar éste, según reiterada jurisprudencia, en relación con las disposiciones del Tratado sobre la ciudadanía de la Unión. En efecto, la vocación del estatuto de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros que permite a quienes se encuentren en la misma situación obtener el mismo trato jurídico en el ámbito de aplicación material del Tratado, independientemente de su nacionalidad y sin

14 — Véase la sentencia de 11 de junio de 1991, Reino Unido y otros/Consejo (C-51/89, C-90/89 y C-94/89, Rec. p. I-2757), apartado 31.

15 — Véase, en este sentido, la sentencia Blaizot, citada en la nota 9, apartado 18.

16 — Véase, entre otras, la sentencia de 26 de febrero de 1992, Raulin (C-357/89, Rec. p. I-1027), apartado 13.

perjuicio de las excepciones expresamente previstas a este respecto. [17]

46. Según reiterada jurisprudencia, se incluyen en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario, entre otras, las situaciones en que se trata del ejercicio de alguna de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado CE o del ejercicio de la libertad de circular y de permanecer en el territorio de los Estados miembros tal y como se halla reconocida en el artículo 18 CE. [18]

47. Es obvio que, al ejercer el trabajo de profesor en Finlandia, el Sr. Lyyski hace uso de esa libertad de circular y de permanecer en el territorio de los Estados miembros.

48. Y además, tal como se extrae de mis argumentos sobre la aplicabilidad de las disposiciones relativas a la libre circulación de trabajadores, el Sr. Lyyski también puede exigir frente a su país de origen el derecho a la igualdad de trato jurídico (aquí, en relación con el acceso a la formación profesional), pues en caso contrario no podría desplegar plenamente sus efectos el artículo 18 CE, sobre todo si se parte de la base de que la alegada desventaja o la alegada desigualdad de trato están conectadas con el disfrute de ese derecho. [19]

C. Sobre la existencia de una discriminación prohibida

49. Una vez constatado en un caso como el que da origen al proceso principal que la prohibición de discriminación establecida en el artículo 39 CE, apartado 2, y en el Reglamento nº 1612/68 o en el Artículo 12 CE puede, en principio, ser de aplicación, corresponde ahora examinar si existe efectivamente una discriminación prohibida.

50. A este respecto debe recordarse en primer lugar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de igual trato prohíbe no sólo las discriminaciones manifiestas, basadas en la nacionalidad, sino también cualquier forma de discriminación encubierta que, aplicando otros criterios de diferenciación, conduzca de hecho al mismo resultado. [20]

17 — Véanse, entre otras, las sentencias de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk (C-184/99, Rec. p. I-6193), apartados 30 y 31; de 2 de octubre de 2003, García Avello (C-148/02, Rec. p. I-11613), apartados 22 y 23; de 15 de marzo de 2005, Bidar (C-209/03, Rec. p. I-2119), apartado 31, y Schempp, citada en la nota 7, apartado 15.

18 — Véanse las sentencias Schempp, citada en la nota 7, apartado 18; Bidar, citada en la nota 17, apartado 33; Grzelczyk, citada en la nota 17, apartado 33, y D'Hoop, citada en la nota 7, apartado 29.

19 — Véanse especialmente las sentencias D'Hoop, citada en la nota 7, apartados 30 a 32, y de 29 de abril de 2004, Pusa (C-224/02, Rec. p. I-5763), apartados 18 y 19; véanse, asimismo, los puntos 31 y 32 *supra*.

20 — Véanse, entre otras, las sentencias de 12 de febrero de 1974, Sotgiu (152/73, Rec. p. 153), apartado 11; de 27 de noviembre de 1997, Meints (C-57/96, Rec. p. I-6689), apartado 44; de 26 de junio de 2001, Comisión/Italia (C-212/99, Rec. p. I-4923), apartado 24; Bidar, citada en la nota 17, apartado 51, y Comisión/Austria, citada en la nota 10, apartado 41.

51. Pero, por otro lado, no existe discriminación prohibida en el caso de que los requisitos en cuestión se dirijan a objetivos que nada tienen que ver con la nacionalidad y que guarden una adecuada proporción con el fin legítimo perseguido con las disposiciones del Derecho nacional. [21]

52. En el caso presente se trata del requisito de que los solicitantes estén empleados en un centro docente sueco para poder acceder al programa SÄL.

53. Para determinar si ese requisito supone una discriminación por razón de la nacionalidad, debe considerarse en primer lugar que el Tribunal de Justicia, en reiterada jurisprudencia, considera discriminación encubierta toda disposición que represente un riesgo de que resulten principalmente perjudicados los nacionales de otros Estados miembros (o los propios nacionales que se encuentren en una situación equiparable por haber hecho uso de su derecho a la libre circulación) porque los requisitos establecidos en la disposición nacional sean más fáciles de cumplir para los propios nacionales (o para los propios nacionales que no hayan hecho uso de su derecho a la libre circulación). [22]

54. Ciertamente, cabría estimar –al igual que en el clásico supuesto del requisito de residencia– que la exigencia de disfrutar de un empleo en un centro docente sueco es en principio más fácil de cumplir para los nacionales propios que no hayan ejercido su derecho a la libre circulación y no hayan aceptado un trabajo como profesores en otro Estado miembro. Sin embargo, a mi juicio no debemos deducir precipitadamente de ahí la existencia de una discriminación indirecta.

55. En efecto, casi siempre que un beneficio, como, por ejemplo, una oferta de formación u otra actividad incluidas en el ámbito de aplicación del Tratado, está destinado o restringido a un determinado círculo de personas con unos criterios que, al menos indirectamente (por referirse, por ejemplo, a ciertas instituciones existentes en un Estado miembro), estén en cierto modo territorialmente vinculados con un Estado miembro, existe el riesgo de que esos criterios sean más difíciles de cumplir por los nacionales de otro Estado miembro.

21 — Véanse a este respecto, entre otras, las sentencias de 15 de enero de 1998, Schöning-Kougebetopoulou (C-15/96, Rec. p. I-47), apartado 21, y de 7 de mayo de 1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, Rec. p. I-2521), apartado 31.

22 — Véanse, entre otras, las sentencias Clean Car Autoservice, citada en la nota 21, apartado 29; Bidar, citada en la nota 17, apartado 53, Ioannidis, citada en la nota 4, apartado 28, y Comisión/Austria, citada en la nota 10, apartado 47.

56. Pero la prohibición comunitaria de discriminación no puede tener la finalidad de «allanar» o de poner en cuestión de forma general los requisitos establecidos en la legislación nacional, sino que pretende «verificar que estos Estados no adoptan medidas que desemboquen, en realidad, en un trato menos favorable para las situaciones transnacionales que para las situaciones meramente nacionales». [23]

57. Por tanto, en casos como el presente, para discernir una forma encubierta de discriminación es difícil distinguir entre una regulación que, en relación con la nacionalidad, es sólo aparentemente neutra pero que en la práctica supone una ventaja proteccionista a favor de los nacionales propios, [24] y una regulación, de por sí neutra, que establece diferencias basadas en consideraciones objetivas y, con respecto a la cual, el hecho de que el requisito examinado sea más fácil de cumplir por los nacionales propios constituye, más bien, una consecuencia –inherente a la naturaleza de la situación de hecho o de la medida en cuestión– de una diferenciación legítima.

58. En otras palabras, hay que comprobar si la desventaja alegada es en realidad una consecuencia «del mero hecho de haber ejercicio» [25] derechos en el ámbito de la libre circulación o del mero hecho de tener otra nacionalidad, o bien se debe a consideraciones objetivas, independientes de dichas circunstancias.

59. A tal respecto, en el caso presente debe estimarse que, según la información suministrada al Tribunal de Justicia que resumí más arriba, [26] el Gobierno sueco ha reaccionado a la amenaza de una carencia de profesores en las escuelas suecas lanzando el programa SÄL de formación de profesores, con el cual se pretende incrementar la cualificación del personal docente empleado en las escuelas suecas y aumentar a corto plazo el número de profesores cualificados.

60. Desde mi punto de vista no se puede cuestionar la legitimidad intrínseca de la decisión de mejorar la cualificación o la formación de los trabajadores de una determinada institución, aquí profesores al servi-

23 — Véanse, a propósito de la libre de circulación de mercancías, las conclusiones del Abogado General Poaires Maduro presentadas el 30 de marzo de 2006 en el asunto Alfa Vita (C-158/04 y C-159/04, aún no publicadas en la Recopilación), punto 41.

24 — Véanse a este respecto las conclusiones del Abogado General Capotorti, presentadas el 27 de mayo de 1981 en el asunto en que recayó la sentencia de 14 de julio de 1981, Sergius Oebel (155/80, Rec. p. 1993), punto 2.

25 — Véanse, entre otras, las sentencias Comisión/Austria, citada en la nota 10, apartado 44, y Pusa, citada en la nota 19, apartado 20.

26 — Véanse los puntos 8 a 17 *supra*.

cio de escuelas suecas, mediante un programa especial de formación. Tampoco hay, en principio, nada que hable en contra de la decisión del Gobierno sueco de afrontar la falta de profesores cualificados mediante medidas inicialmente «internas», esto es, medidas que en principio sólo contemplen a los profesores ya empleados en escuelas suecas.

61. Visto así, el requisito de que el solicitante interesado en participar en el programa SÄL deba estar empleado en un centro docente de Suecia es inherente a la naturaleza de esta medida, a mi juicio, legítima.

62. Pero la existencia de una relación objetiva entre el programa SÄL y este requisito resulta también del hecho de que este programa de formación se realiza en colaboración entre distintas universidades y escuelas superiores y las respectivas escuelas suecas en que tienen lugar las eventuales partes prácticas de la formación. A los respectivos centros docentes suecos les corresponde, por tanto, el deber de colaborar en la configuración del programa de formación, individualmente diseñado para cada participante, y de posibilitar su realización, tanto desde el punto de vista de la organización general del trabajo como desde la óptica del control de la parte práctica.

63. En consecuencia, el requisito para el acceso al programa SÄL, en mi opinión, se basa en consideraciones objetivas derivadas de la naturaleza de un programa de formación de esta índole e independientes de la nacionalidad.

64. A esto se añade el hecho de que, según reiterada jurisprudencia, la prohibición de discriminación exige que no se traten de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica. [27]

65. Por consiguiente, el derecho a la igualdad de trato jurídico independientemente de la nacionalidad presupone que los interesados se encuentren en la misma situación. [28]

66. Como ya he expuesto, el estar empleado en una escuela sueca supone un criterio inherente a un programa de formación como

27 — Véanse, entre otras, las sentencias de 17 de julio de 1997, National Farmers' Union y otros (C-354/95, Rec. p. I-4559), apartado 61, y García Avello, citada en la nota 17, apartado 31.

28 — Véanse, entre otras, las sentencias Pusa, citada en la nota 19, apartado 18, y Comisión/Austria, citada en la nota 10, apartado 45.

el programa SÄL, una característica derivada de su propia naturaleza. Por eso, en relación con el acceso a este programa no considero equivalente la situación de un profesor que está empleado en una escuela sueca con la de un profesor al que falte este requisito. Sí se encuentran en una situación equivalente en cuanto al acceso al programa SÄL, tal como ha argumentado a este respecto el Gobierno sueco, los solicitantes de nacionalidad sueca o de otro Estado miembro, esto es, los solicitantes con o sin contexto transfronterizo, siempre que estén empleados como profesores en una escuela sueca.

67. Sin embargo, tal como ha alegado el Gobierno sueco sin que lo haya contradicho ninguna otra parte, para acceder al programa SÄL no se hace distinción alguna, directa ni indirecta, relativa a la nacionalidad ni entre los profesores que disfruten de tal empleo en una escuela sueca ni en función de si es por tiempo indefinido o de forma temporal. Así, un profesor de nacionalidad finlandesa, o cualquier profesor que haya obtenido en el extranjero una titulación equivalente, con arreglo al capítulo 2, artículo 4, párrafo primero, números 1 y 2, de la skollagen (1985:1100) puede conseguir un empleo temporal o por tiempo indefinido como profesor en una escuela sueca. Por tanto, dicho profesor al servicio de una escuela sueca podrá participar en el programa SÄL independientemente de que sea o no nacional de otro Estado miembro o de si ha realizado parte de su formación en el extranjero.

68. En virtud de todo lo expuesto, llego a la conclusión de que el Derecho comunitario, en concreto la prohibición de discriminación contenida en el artículo 39 CE, apartado 2, y en el Reglamento nº 1612/68, así como en el artículo 12 CE, no se opone a un programa nacional de formación de profesores como el programa SÄL, en que sólo puede admitirse a profesores empleados en centros docentes del Estado miembro en cuestión.

V. Sobre las costas

69. Los gastos efectuados por los Gobiernos sueco y polaco, así como por la Comisión no son pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del proceso principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

VI. Conclusión

70. En consecuencia, propongo al Tribunal que responda como sigue a las cuestiones prejudiciales:

«El hecho de que la participación en un programa especial de formación de profesores como el programa SÄL, dirigido a cubrir a corto plazo las necesidades de profesores cualificados en un Estado miembro, sólo pueda permitirse a profesores que estén empleados en centros docentes de ese Estado miembro es compatible con la prohibición de discriminación establecida, en particular, en los artículos 12 CE y 39 CE, apartado 2, así como en el Reglamento (CEE) nº 1612/68.»