SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 16 de octubre de 2008 *

En el asunto C-136/07,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 7 de marzo de 2007,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. H. Støvlbæk y R. Vidal Puig, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de España, representado por el Sr. M. Muñoz Pérez, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: español.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y los Sres. J.-C. Bonichot, K. Schiemann (Ponente), P. Kūris y L. Bay Larsen, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;
Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 89/48/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años (DO

L 19, p. 16), y de la Directiva 92/51/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales, que completa la Directiva 89/48 (DO L 209, p. 25), al no haber adoptado, en lo que respecta a la profesión de controlador de tránsito aéreo, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a las citadas Directivas.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

Directiva 89/48

2 El artículo 1 de la Directiva 89/48 establece:

«A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

a) "Título": cualquier título, certificado u otro diploma o cualquier conjunto de tales títulos, certificados u otros diplomas:

— expedido por una autoridad competente en un Estado miembro, designada con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de dicho Estado,

— que acredite que el titular ha cursado con éxito un ciclo de estudios postsecundarios de una duración mínima de tres años, o de una duración equivalente a tiempo parcial, en una universidad, en un centro de enseñanza superior o en otro centro del mismo nivel de formación y, en su caso, que ha cursado con éxito la formación profesional requerida, además del ciclo de estudios postsecundarios, y

— que acredite que el titular posee las cualificaciones profesionales requeridas para acceder a una profesión regulada en dicho Estado miembro o ejercerla,

siempre que la formación sancionada por dicho título, certificado u otro diploma haya sido adquirida, principalmente, en la Comunidad, o cuando su titular tenga una experiencia profesional de tres años certificada por el Estado miembro que haya reconocido el título, certificado u otro diploma expedido en un país tercero.

[…]

c) "profesión regulada": la actividad o conjunto de actividades profesionales reguladas que constituyen esta profesión en un Estado miembro;

d) "actividad profesional regulada": una actividad profesional cuyo acceso, ejercicio o alguna de sus modalidades de ejercicio en un Estado miembro estén sometidas directa o indirectamente, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, a la posesión de un título. […]

[…]»

3 El artículo 2 de la misma Directiva dispone:

«La presente Directiva se aplicará a todos los nacionales de un Estado miembro que se propongan ejercer, por cuenta propia o ajena, una profesión regulada en un Estado miembro de acogida.

La presente Directiva no se aplicará a las profesiones que sean objeto de una Directiva específica que establezca entre los Estados miembros un reconocimiento mutuo de los títulos».

4 El artículo 3, letra a), de dicha Directiva prevé:

«Cuando, en el Estado miembro de acogida, el acceso o el ejercicio de una profesión regulada estén supeditados a la posesión de un título, la autoridad competente no podrá denegar a un nacional de otro Estado miembro el acceso a dicha profesión o su ejercicio en las mismas condiciones que a sus nacionales, alegando insuficiencia de cualificación:

a) si el solicitante está en posesión del título prescrito por otro Estado miembro para acceder a dicha profesión o ejercerla en su territorio, y lo ha obtenido en un Estado miembro, […]»

5 A tenor del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 89/48:

«El artículo 3 no es óbice para que el Estado miembro de acogida exija igualmente al solicitante:

[…]

b) que efectúe un período de prácticas, durante tres años como máximo, o que se someta a una prueba de aptitud:

— cuando la formación que haya recibido, con arreglo a lo dispuesto en las letras a) y b) del artículo 3, comprenda materias sustancialmente diferentes de las cubiertas por el título exigido en el Estado miembro de acogida; […]

[…]»

Directiva 92/51

6 El término «título» se define en el artículo 1, letra a), de la Directiva 92/51 de la siguiente manera:

«[…] cualquier titulación de formación o cualquier conjunto de tales titulaciones:

— expedido por una autoridad competente en un Estado miembro, designada de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de dicho Estado,

— que acredite que el titular ha cursado con éxito:

i) bien un ciclo de estudios postsecundarios, distinto del mencionado en el segundo guión de la letra a) del artículo 1 de la Directiva 89/48/CEE, de una duración mínima de un año o de una duración equivalente a tiempo parcial, una de cuyas condiciones de acceso sea, por regla general, la terminación del ciclo de estudios secundarios exigido para acceder a la enseñanza universitaria o superior, así como la formación profesional eventualmente requerida además de este ciclo de estudios postsecundarios;

ii) bien uno de los ciclos de formación que figuran en el Anexo C,

y

— que acredite que el titular posee las cualificaciones profesionales requeridas para acceder a una profesión regulada en dicho Estado miembro o para ejercerlas,

siempre que la formación sancionada por esta titulación haya sido adquirida principalmente en la Comunidad, o fuera de la misma, en centros de enseñanza que impartan una formación conforme a las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de un Estado miembro, o cuando su titular tenga una experiencia profesional de tres años acreditada por el Estado miembro que haya reconocido una titulación de formación expedida en un país tercero.

[…]»

7 Las letras e) y f) del artículo 1 de la Directiva 92/51 contienen las siguientes definiciones:

«e) […] *profesión regulada,* la actividad o conjunto de actividades profesionales reguladas que constituyan dicha profesión en un Estado miembro;

f) […] *actividad profesional regulada,* una actividad profesional cuyo acceso o ejercicio, o una de sus modalidades de ejercicio en un Estado miembro, esté

sometido directa o indirectamente, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, a la posesión de una titulación de formación o de un certificado de competencia. […]»

8 El artículo 2, párrafo segundo, de la Directiva 92/51 dispone que dicha Directiva no se aplicará, en particular, a las profesiones que sean objeto de una directiva específica que establezca entre los Estados miembros un reconocimiento mutuo de títulos.

9 A tenor del artículo 3 de la misma Directiva:

«Sin perjuicio de los dispuesto en la Directiva 89/48/CEE, cuando, en el Estado miembro de acogida, el acceso a una profesión regulada o a su ejercicio estén supeditados a la posesión de un título, tal y como se define en la presente Directiva o en la Directiva 89/48/CEE, la autoridad competente no podrá denegar a un nacional de otro Estado miembro el acceso a dicha profesión o a su ejercicio en las mismas condiciones que sus nacionales, por falta de cualificación:

a) si el solicitante está en posesión del título, tal y como se define en la presente Directiva o en la Directiva 89/48/CEE, prescrito por otro Estado miembro para acceder a la misma profesión o ejercerla en su territorio, y que ha sido obtenido en un Estado miembro; […]

[…]»

10 El artículo 4, apartado 1, de la Directiva 92/51 tiene la siguiente redacción:

«El artículo 3 no obstará para que el Estado miembro de acogida exija igualmente al solicitante:

[…]

b) que efectúe un período de prácticas de adaptación de tres años como máximo o que se someta a una prueba de aptitud:

— cuando la formación que haya recibido con arreglo a lo dispuesto en las letras a) o b) del párrafo primero del artículo 3 comprenda materias teóricas y/o prácticas sustancialmente diferentes de las cubiertas por el título tal y como se define en la presente Directiva o en la Directiva 89/48/CEE, exigido en el Estado miembro de acogida, […]

[…]»

Directiva 2006/23/CE

11 El 17 de mayo de 2006 entró en vigor la Directiva 2006/23/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a la licencia comunitaria de controlador de tránsito aéreo (DO L 114, p. 22), que tiene como objetivo aumentar la seguridad del sistema comunitario de control del tránsito aéreo y mejorar sus operaciones, mediante la expedición de una licencia comunitaria de controlador de tránsito aéreo.

Normativa nacional

12 El ordenamiento jurídico español se adaptó a las Directivas 89/48 y 92/51, respectivamente, mediante el Real Decreto 1665/1991, de 25 de octubre (BOE nº 280, de 22 de noviembre de 1991, p. 37916), y el Real Decreto 1396/1995, de 4 de agosto (BOE nº 197, de 18 de agosto de 1995, p. 25657). La profesión de controlador de tránsito aéreo no figura entre las profesiones reguladas en España, tal como se enumeran en los anexos de los mencionados Reales Decretos.

13 El ejercicio de esta profesión en España se rige específicamente por el Real Decreto 3/1998, de 9 de enero, sobre el título profesional aeronáutico civil y licencia de controlador de tránsito aéreo (BOE nº 17, de 20 de enero de 1998, p. 1968).

14 A tenor del artículo 1 del Real Decreto 3/1998:

«Para el ejercicio profesional de las funciones de control de tránsito aéreo en el ámbito civil será necesario estar en posesión del título profesional aeronáutico civil de

controlador del tránsito aéreo, así como de la licencia y sus correspondientes habilitaciones, en los términos establecidos en este Real Decreto.»

15 El artículo 2 del mismo Real Decreto dispone:

«A los efectos de este Real Decreto se entenderá por título profesional aeronáutico civil de controlador de tránsito aéreo: documento expedido por la Dirección General de Aviación Civil, que acredita que su poseedor ha superado el curso básico de formación de controlador de tránsito aéreo.

Licencia: documento expedido por la Dirección General de Aviación Civil que acredita que el poseedor del título profesional aeronáutico civil de controlador de tránsito aéreo puede ejercer aquellas funciones inherentes al mismo para las que obtenga habilitación. En documento asociado se anotarán las habilitaciones del titular así como las restricciones si las hubiese, y el certificado de aptitud psicofísica necesario para el ejercicio de las mismas.

Habilitación: documento expedido por la Dirección General de Aviación Civil asociado a una licencia, en la que se especifican las circunstancias, condiciones y, en su caso, restricciones, para el ejercicio de determinadas funciones de los controladores de tránsito aéreo.»

16 El artículo 3 del mismo Real Decreto establece del siguiente modo los requisitos para la obtención del título de controlador de tránsito aéreo:

«1. El título profesional aeronáutico civil de controlador de tránsito aéreo se obtiene al superar un curso básico de formación de controlador de tránsito aéreo, desarrollado de acuerdo con los programas oficiales que incluirán conocimientos teórico-prácticos sobre Derecho aéreo y el Reglamento de la Circulación Aérea, equipos de control de tránsito aéreo, conocimientos generales aeronáuticos, factores humanos, meteorología, navegación y procedimientos operacionales.

2. Para la realización del curso básico de formación, los aspirantes deberán cumplir los siguientes requisitos:

a) Requisito académico: estar en posesión de un título universitario oficial de diplomado o licenciado, o haber superado el primer ciclo completo de una carrera universitaria de grado superior.

b) Conocimiento fluido de los idiomas castellano e inglés, hablados y escritos, sin que en la expresión oral se observe dificultad que pueda afectar negativamente a las radiocomunicaciones.

c) Obtener el correspondiente certificado de aptitud psicotécnica y psicofísica.»

17 El artículo 4 del Real Decreto 3/1998, que establece los requisitos para la obtención de la licencia de controlador de tránsito aéreo, tiene la siguiente redacción:

«Los requisitos exigidos para la obtención de la licencia de controlador de tránsito aéreo serán los siguientes:

a) Tener veintiún años cumplidos.

b) Estar en posesión del título profesional aeronáutico civil de controlador de tránsito aéreo.

c) Haber superado un proceso de formación teórico-práctico de los necesarios para la obtención de una de las habilitaciones a que se refiere el artículo 7 de este Real Decreto.

d) Realizar satisfactoriamente, bajo supervisión de un controlador habilitado y designado al efecto, un mínimo de tres meses de prácticas dedicado al control efectivo de tráfico aéreo. El requisito exigido en el párrafo c) de este artículo podrá acreditarse como parte del período especificado en este apartado.

e) Estar en posesión de un certificado de aptitud psicofísica en vigor, que deberá ser periódicamente renovado.»

18 El artículo 7 del Real Decreto, que enumera las habilitaciones a las que hace referencia el artículo 4, letra c), del mismo Real Decreto, dispone lo siguiente:

«Se establecen las siguientes habilitaciones:

a) Control de aeródromo.

b) Control de aproximación.

c) Control de radar de aproximación.

d) Control de área.

e) Control de radar de área.»

19 El artículo 6 del mismo Real Decreto establece:

«Al titular de una licencia de controlador de tránsito aéreo le corresponde el ejercicio profesional de todas las funciones relacionadas con el control de tránsito aéreo para las que esté habilitado.

La Dirección General de Aviación Civil podrá establecer, no obstante, restricciones a las atribuciones conferidas, por causas de aptitud psicofísica o circunstancias técnico-operativas que afecten a la seguridad aérea.»

Procedimiento administrativo previo

20 El 8 de noviembre de 2000, la Comisión envió al Reino de España un escrito de requerimiento en el que afirmaba que los requisitos para acceder a la profesión de controlador de tránsito aéreo y para el ejercicio de dicha profesión, tal como se establecen en el Real Decreto 3/1998, eran incompatibles con las Directivas 89/48 y 92/51.

21 Al no considerar satisfactoria la respuesta del Reino de España de fecha 8 de febrero de 2001, la Comisión emitió un dictamen motivado el 26 de julio de 2001, en el que instaba a dicho Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a las citadas Directivas.

22 Considerando que el Reino de España no había adoptado las medidas necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones que le incumben en virtud de las mencionadas Directivas, la Comisión interpuso un primer recurso por incumplimiento el 11 de febrero de 2003.

23 Mediante sentencia de 14 de octubre de 2004, Comisión/España (C-55/03), el Tribunal de Justicia declaró la inadmisibilidad del citado recurso, basándose en que la formulación de los motivos y la delimitación del objeto del litigio, tal como figuraban en la demanda de la Comisión, adolecían de falta de claridad y de coherencia, impidiendo de este modo al Tribunal de Justicia pronunciarse eficazmente sobre el recurso.

24 Tras la correspondencia intercambiada entre la Comisión y el Reino de España con posterioridad al pronunciamiento de la sentencia Comisión/España, antes citada, correspondencia de la que forman parte el escrito de requerimiento complementario de 21 de marzo de 2005, la respuesta del Reino de España del 23 de mayo siguiente, el segundo escrito de requerimiento complementario de 19 de diciembre de 2005 y la respuesta de este último de 20 de febrero de 2006, la Comisión emitió el 4 de julio de 2006 un dictamen motivado complementario, en el que instaba a dicho Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a las Directivas 89/48 y 92/51 dentro de un plazo de dos meses contado a partir de la recepción de dicho dictamen.

25 Al no considerar satisfactoria la respuesta del Reino de España al mencionado dictamen motivado complementario, la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

26 La Comisión alega el incumplimiento tanto de la Directiva 89/48 como de la Directiva 92/51, en la medida en que el título obtenido en un Estado miembro —y cuyo reconocimiento en España se solicita— puede estar incluido en el ámbito de aplicación tanto de una de las dos Directivas como de la otra.

27 La Comisión constata que la profesión de controlador de tránsito aéreo no está incluida en la lista de las profesiones reguladas en España que figura en los anexos de los Reales Decretos 1665/1991 y 1396/1995. Ahora bien, para la Comisión resulta evidente que la mencionada profesión es una «profesión regulada» a efectos de las Directivas 89/48 y 92/51, puesto que el conjunto de titulaciones requeridas para ejercer tal profesión en España constituye un «título» en el sentido de cada una de esas Directivas. Por lo tanto, la Comisión estima erróneo considerar que dicha profesión no esté cubierta por el mecanismo del reconocimiento de los títulos y formaciones profesionales adquiridos en otros Estados miembros, tal como se recoge en los citados Reales Decretos.

28 Según la Comisión, el hecho de que la Directiva 2006/23 pueda ser considerada una «Directiva específica», en el sentido del artículo 2 de las Directivas 89/48 y 92/51, no resulta pertinente a los efectos del presente recurso por incumplimiento. Teniendo en cuenta que el artículo 20, párrafo primero, de la Directiva 2006/23 fijó el 17 de mayo de 2008 como fecha para la adaptación de los Derechos internos a dicha Directiva, con anterioridad a aquella fecha los Estados miembros estaban obligados a reconocer los títulos expedidos en los demás Estados miembros de conformidad con las Directivas 89/48 y 92/51.

29 El Reino de España replica que esas últimas Directivas no resultan de aplicación en el caso de la actividad de controlador aéreo, ya que en España no existe un «título», en el sentido de las referidas normas, que habilite por sí solo para el ejercicio de dicha profesión. Tan sólo la obtención de un conjunto de titulaciones definidas permite el ejercicio de esta profesión.

30 En lo que atañe a la Directiva 2006/23, el Reino de España alega que la adopción de esa Directiva específica deja claro que hasta aquel momento el Derecho comunitario no ofrecía instrumentos adecuados para garantizar la libre circulación de los controladores de tránsito aéreo, ni obligaba a los Estados miembros al reconocimiento mutuo de las titulaciones profesionales en esta materia. Por lo tanto, las condiciones exigidas por los Estados miembros para el ejercicio de la actividad de controlador del tránsito aéreo no podían ser objeto de reconocimiento por los demás Estados miembros en virtud de las Directivas 89/48 y 92/51.

31 Por otro lado, ese mismo Estado miembro alega que el ejercicio efectivo de la actividad de controlador de tránsito aéreo está sometido en España, entre otros requisitos, a la obtención de una habilitación de carácter local, relacionada con la concreta dependencia en la que se vayan a prestar los servicios (control de aeródromo, control de área, etc.). Así pues, ni siquiera las personas que hayan obtenido en España la formación profesional correspondiente a la actividad de controlador de tránsito aéreo podrán ejercer tal actividad en cualquier dependencia del territorio nacional, sino que necesitarán la obtención de la correspondiente anotación o habilitación local. Debido a la existencia de esta cualificación específica, resultará imposible, *a fortiori,* que una persona que haya obtenido una formación en otro Estado miembro puede ser autorizada a ejercer dicha actividad en España.

32 En cuanto a este último argumento, la Comisión alega que el carácter «local» o «específico» de determinadas habilitaciones no significa que deba considerarse que la profesión en cuestión no está regulada y que está, por ende, excluida del ámbito de aplicación de las Directivas 89/49 y 92/51. Según la Comisión, el Estado miembro de acogida, antes de atribuir tal habilitación al poseedor de un título expedido por otro Estado miembro, podrá exigir la realización de un período de prácticas de adaptación o la superación de una prueba de aptitud, de conformidad con lo dispuesto en las citadas Directivas.

Apreciación del Tribunal de Justicia

33 En lo que atañe a la alegación del Reino de España según la cual la profesión de controlador de tránsito aéreo no está incluida en el ámbito de aplicación de las Directivas 89/48 y 92/51 por no tratarse de una «profesión regulada» —habida cuenta de la inexistencia de un «título» que, con arreglo a dichas Directivas, habilite para ejercer la referida actividad—, procede declarar que el concepto de profesión regulada definido en esas mismas Directivas corresponde al Derecho comunitario y que de las definiciones contenidas en el artículo 1, letras c) y d), de la Directiva 89/48 y en el artículo 1, letras e) y f), de la Directiva 92/51 se desprende que una profesión debe considerarse regulada cuando el acceso a la actividad profesional que constituye dicha profesión o su ejercicio está regulado por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que establecen un régimen cuyo efecto es reservar expresamente esta actividad profesional a las personas que reúnen determinados requisitos y prohibir el

acceso a dicha actividad a las que no los reúnen (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de noviembre de 2003, Morgenbesser, C-313/01, Rec. p. I-13467, apartado 49).

34 En el caso de autos, del expediente que obra en poder del Tribunal de Justicia se desprende que el ejercicio de la profesión de controlador de tránsito aéreo ha sido específicamente regulado en España por el Real Decreto 3/1998 y que dicho ejercicio queda reservado a aquellas personas en posesión de determinadas titulaciones expedidas por la Dirección General de Aviación Civil.

35 Para el ejercicio de la referida profesión, el citado Real Decreto exige, en particular, estar en posesión del título profesional aeronáutico civil de controlador de tránsito aéreo que acredita que su poseedor ha superado el correspondiente curso básico de formación y que, entre otros requisitos, el interesado esté en posesión de un título universitario oficial de diplomado o licenciado, o haya superado el primer ciclo completo de una carrera universitaria de grado superior en España.

36 Por otra parte, en España el acceso a la profesión de controlador de tránsito aéreo requiere, con arreglo al Real Decreto 3/1998, la obtención de una licencia de controlador de tránsito aéreo que acredite que el poseedor del título profesional aeronáutico civil de controlador puede ejercer aquellas funciones inherentes al mismo para las que obtenga habilitación. La obtención de dicha licencia está supeditada, además, a la realización de un mínimo de tres meses de prácticas dedicado al control efectivo de tráfico aéreo.

37 Por último, el citado Real Decreto prevé la necesidad de obtener una «habilitación» que autorice a ejercer funciones precisas. Se trata de un documento asociado a la licencia, en el que se especifican las circunstancias, condiciones y, en su caso, restricciones, para el ejercicio de determinadas funciones de los controladores de tránsito aéreo. La

habilitación versa, en particular, sobre el control de aeródromo, el control de aproximación, el control de radar de aproximación, el control de área y el control de radar de área, y se obtiene una vez finalizada una formación teórica y práctica.

38 De lo anterior resulta que el ejercicio de la actividad de controlador de tránsito aéreo está efectivamente regulado en España por disposiciones normativas que establecen un régimen que tiene por efecto reservar expresamente dicha actividad profesional a aquellas personas que reúnen determinados requisitos y prohibir el acceso a la misma a aquellas otras personas que no cumplen tales requisitos.

39 Por consiguiente, la profesión de controlador de tránsito aéreo en España debe calificarse de profesión regulada en el sentido de las Directivas 89/48 y 92/51, de modo que está incluida en el ámbito de aplicación de esas mismas Directivas.

40 La anterior conclusión no queda desvirtuada por el hecho de que no exista en España una formación sancionada por un título único que permita acceder a la profesión de que se trata.

41 En efecto, del respectivo artículo 1, letra a), de las Directivas 89/48 y 92/51 se desprende que el concepto de título incluye «cualquier conjunto» de títulos, certificados y otros diplomas de formación.

42 Por otro lado, la circunstancia de que un «título» no adopte la forma de un documento único, sino que se componga de un conjunto de diplomas, certificados u otros documentos carecerá de pertinencia siempre que —con independencia de la forma que adopte— la función esencial de dicho título sea la de acreditar que el interesado ha cursado con éxito un ciclo de estudios definido que le haya permitido adquirir la capacitación profesional exigida para acceder a una profesión regulada en el Estado miembro en cuestión o para ejercerla (en este sentido, por lo que se refiere a la calificación como «título», a efectos de la Directiva 89/48, de la constatación de que se

ha superado el examen de fin de formación, véase la sentencia de 9 de septiembre de 2003, Burbaud, C-285/01, Rec. p. I-8219, apartado 52).

43 Puesto que el acceso a la profesión de controlador de tránsito aéreo está supeditado en España a la posesión de un «título», de conformidad con la Directiva 89/48, de ello se deduce que, con arreglo al artículo 3 de la misma, cuando concurran los requisitos enumerados en ese mismo artículo 3, la autoridad competente de dicho Estado miembro no podrá denegar a un nacional de otro Estado miembro el acceso a esa profesión o a su ejercicio en las mismas condiciones que sus nacionales, alegando insuficiencia de cualificación.

44 Así pues, siendo uno de los requisitos la posesión de un título, tal como se define en la Directiva 89/48, los interesados deberán haber cursado con éxito un ciclo de estudios postsecundarios de una duración mínima de tres años.

45 Por otra parte, al estar supeditado en España el acceso a la profesión de controlador de tránsito aéreo a la posesión de un título, tal como se define en la Directiva 89/48, de ello se deduce que, con arreglo al artículo 3 de la Directiva 92/51, cuando concurran los requisitos enumerados en dicho artículo, la autoridad competente de aquel Estado miembro no podrá denegar a un nacional de otro Estado miembro el acceso a esa profesión o a su ejercicio en las mismas condiciones que sus nacionales, alegando insuficiencia de cualificación.

46 Uno de esos requisitos es la posesión de un título en el sentido de la Directiva 92/51. La definición de título que figura en esta Directiva es más amplia que la recogida en la Directiva 89/48 y, en particular, no exige que el interesado haya cursado con éxito un ciclo de estudios postsecundarios de una duración mínima de tres años.

47 Así pues, incumbe a los Estados miembros prever el reconocimiento de los títulos que estén incluidos tanto en la definición contenida en la Directiva 89/48 como en la que figura en la Directiva 92/51. Ahora bien, la normativa española no prevé un reconocimiento de este tipo.

48 En cuanto a la argumentación con la que el Reino de España refuta la existencia de tal obligación de reconocimiento con arreglo a las citadas Directivas basándose en el hecho de haberse adoptado una Directiva específica en la materia, a saber, la Directiva 2006/23, tal argumentación no puede prosperar.

49 En efecto, tal como indica su primer considerando, la Directiva 2006/23 —adoptada sobre la base del artículo 80 CE, apartado 2, que forma parte del título V de la Tercera Parte del Tratado CE, relativo a la política común de transportes— se inscribe en el marco de «la aplicación de la legislación sobre el cielo único europeo». Para garantizar el máximo nivel de seguridad, dicha Directiva tiene por objeto, según resulta de su octavo considerando, «armonizar los requisitos relativos a la cualificación, la competencia y el acceso a la profesión de controlador de tránsito aéreo». De este modo, el artículo 1 de la misma Directiva afirma que ésta «tiene como objetivo aumentar la seguridad del sistema comunitario de control del tránsito aéreo y mejorar sus operaciones, mediante la expedición de una licencia comunitaria de controlador de tránsito aéreo». En virtud del artículo 4 de dicha Directiva, únicamente los controladores titulares de una licencia expedida con arreglo a la presente Directiva podrán prestar servicios de control de tránsito aéreo. Las condiciones para la obtención de la licencia se definen en el artículo 5 de la Directiva 2006/23, al tiempo que el artículo 15 de la misma regula el reconocimiento mutuo de las licencias de controlador de tránsito aéreo.

50 Por consiguiente, procede declarar que el objetivo esencial de la Directiva 2006/23 es establecer las normas comunitarias relativas a la obtención y conservación de la licencia de controlador de tránsito aéreo, lo que permite considerar a esta Directiva como una «Directiva específica» en el sentido del artículo 2 de las Directivas 89/48 y 92/51. Ahora bien, en la medida en que el artículo 20, párrafo primero, de la Directiva 2006/23 fijó el 17 de mayo de 2008 como fecha para la adaptación de los Derechos internos a la misma, con anterioridad a aquella fecha el reconocimiento por cada Estado miembro de los

títulos y formaciones profesionales que dan acceso a la profesión de controlador de tránsito aéreo adquiridos en otro Estado miembro debía efectuarse, en principio, en las condiciones previstas en las Directivas 89/48 y 92/51.

51 Por consiguiente, debe desestimarse la alegación que el Reino de España fundamenta en la Directiva 2006/23.

52 Es preciso examinar, por último, la alegación de dicho Estado miembro relativa a la «habilitación», la cual es, en virtud del artículo 2 del Real Decreto 3/1998, un documento expedido por la Dirección General de Aviación Civil asociado a la licencia, en el que se especifican las circunstancias, condiciones y, en su caso, restricciones, para el ejercicio de determinadas funciones de los controladores de tránsito aéreo y que versa, por lo tanto, sobre determinadas materias específicas, tales como el control de aeródromo, el control de aproximación, el control de radar de aproximación, el control de área y el control de radar de área. Según el Reino de España, como tal habilitación tiene carácter específico o local, ello excluye, por definición, el reconocimiento en España de habilitaciones obtenidas en otros Estados miembros.

53 A este respecto, procede declarar que las Directivas 89/48 y 92/51 no crean un sistema de reconocimiento automático. Aun cuando reconocen el derecho de acceso a las profesiones reguladas, estas Directivas permiten, en virtud de su respectivo artículo 4, apartado 1, letra b), que el Estado de acogida someta al solicitante, nacional de otro Estado miembro, a un período de prácticas o a una prueba de aptitud, en concreto, cuando la formación que haya recibido comprenda materias sustancialmente diferentes de las cubiertas por el título exigido en el Estado miembro de acogida o cuando la profesión regulada en este último Estado miembro abarque una o varias actividades profesionales reguladas que no existan en la profesión regulada en el Estado miembro de origen o de procedencia del solicitante y que esta diferencia entre las actividades profesionales en los dos Estados miembros de que se trate se caracterice por una formación específica diferente (véase, en lo que atañe a la Directiva 89/48, la sentencia de 8 de mayo de 2008, Comisión/España, C-39/07, Rec. p. I-3435, apartado 39).

54 El sistema de reconocimiento mutuo de títulos establecido por las Directivas 89/48 y 92/51 no implica que los títulos expedidos por los demás Estados miembros acrediten una formación análoga o comparable a la requerida en el Estado miembro de acogida. En efecto, según el sistema establecido por las Directivas, no se reconoce un título por el valor intrínseco de la formación que sanciona, sino porque permite acceder a una profesión regulada en el Estado miembro en el que se ha expedido o reconocido. La existencia de diferencias en la organización o en el contenido de la formación obtenida en el Estado miembro de origen respecto a la impartida en el Estado miembro de acogida no basta para justificar la denegación del reconocimiento de la cualificación profesional de que se trate. A lo sumo, si esas diferencias tienen un carácter sustancial, podrán justificar que el Estado miembro de acogida exija que el solicitante se someta a alguna de las medidas compensatorias previstas en el artículo 4 de dichas Directivas (véase, en este sentido, por lo que se refiere a la Directiva 89/48, la sentencia de 19 de enero de 2006, Colegio, C-330/03, Rec. p. I-801, apartado 19).

55 De lo anterior se deduce que el carácter específico o local de determinadas habilitaciones que, con arreglo al artículo 2 del Real Decreto 3/1998, se exigen a toda persona que se proponga ejercer en España la profesión de controlador de tránsito aéreo no impide comparar, por un lado, las competencias acreditadas mediante los títulos o formaciones profesionales adquiridos en un Estado miembro distinto del Reino de España con vistas a ejercer esa misma profesión y, por otro lado, los conocimientos y habilitaciones requeridos en este último Estado miembro para el ejercicio de tal profesión.

56 Por consiguiente, debe desestimarse la alegación formulada por el Reino de España.

57 Habida cuenta de las precedentes consideraciones, procede declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas 89/48 y 92/51 al no haber adoptado, en lo que respecta a la profesión de controlador de tránsito aéreo, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a las citadas Directivas.

Costas

58 En virtud del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión la condena en costas del Reino de España y al haberse desestimado los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

1) **Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 89/48/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años, y de la Directiva 92/51/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales, que completa la Directiva 89/48, al no haber adoptado, en lo que respecta a la profesión de controlador de tránsito aéreo, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a las citadas Directivas.**

2) **Condenar en costas al Reino de España.**

Firmas