SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 13 de noviembre de 2003 *

En el asunto C-153/02,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por el Giudice di pace di Genova (Italia), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Valentina Neri

y

European School of Economics (ESE Insight World Education System Ltd)

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 39 CE, 43 CE y 49 CE, de la Decisión 63/266/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1963, por la que se establecen los principios generales para la elaboración de una política común sobre formación profesional (DO 1963, 63, p. 1338; EE 05/01, p. 30), y 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 1989, L 19, p. 16),

* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. D.A.O. Edward, en funciones de Presidente de la Sala Quinta, y los Sres. A. La Pergola y S. von Bahr (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. F.G. Jacobs;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de la Sra. Neri, por el Sr. A. Rocca, avvocato;

— en nombre de la European School of Economics, por el Sr. G. Conte y la Sra. E. Minozzi, avvocati;

— en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. I. M. Braguglia, en calidad de agente, asistido por el Sr. M. Massella Ducci Teri, avvocato dello Stato;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. E. Traversa y la Sra. M. Patakia, en calidad de agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de la European School of Economics, representada por los Sres. G. Conte, G. Giacomini y C. G. Izzo, avvocati; del Gobierno italiano, representado por el Sr. A. Cingolo, avvocato dello Stato, y de la Comisión, representada por el Sr. E. Traversa, expuestas en la vista de 13 de febrero de 2003;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de abril de 2003;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 18 de abril de 2002, recibida en el Tribunal de Justicia el 26 de abril siguiente, el Giudice di pace di Genova planteó, con arreglo al artículo 234 CE, tres cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 39 CE, 43 CE y 49 CE, de la Decisión 63/266/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1963, por la que se establecen los principios generales para la elaboración de una política común sobre formación profesional (DO 1963, 63, p. 1338; EE 05/01, p. 30), y 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 1989, L 19, p. 16).

Marco jurídico

Normativa comunitaria

2 El artículo 43 CE dispone:

«En el marco de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro. Dicha prohibición se extenderá igualmente a las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales por los nacionales de un Estado miembro establecidos en el territorio de otro Estado miembro.

La libertad de establecimiento comprenderá el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas y, especialmente, de sociedades, tal como se definen en el párrafo segundo del artículo 48, en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales, sin perjuicio de las disposiciones del capítulo relativo a los capitales.»

3 El objetivo de la Directiva 89/48 es facilitar a los ciudadanos europeos el ejercicio de todas las actividades profesionales en los Estados miembros de acogida que exijan estar en posesión de una formación postsecundaria, siempre y cuando estén en posesión de títulos que los capaciten para ejercer dichas actividades, que sancionen un ciclo de estudios de al menos tres años y que hayan sido expedidos en otro Estado miembro.

4 El artículo 1, letra a), 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.

Se equipararán a los títulos a los efectos del párrafo primero, los títulos, certificados o diplomas, o cualquier conjunto de tales títulos, certificados u otros diplomas, expedidos por una autoridad competente en un Estado miembro, que sancionen una formación adquirida en la Comunidad, reconocida por una autoridad competente en dicho Estado miembro como de nivel equivalente, y que confiera los mismos derechos de acceso o de ejercicio de una profesión regulada.»

5 A tenor del artículo 2, párrafo primero, de la Directiva 89/48, ésta se aplica 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.

6 A tenor del segundo principio, letra e), de la Decisión 63/266, la política común de formación profesional debe tener el objetivo de evitar cualquier interrupción perjudicial ya sea entre la terminación de la educación general y el comienzo de la formación profesional, o durante esta última.

Normativa italiana

7 En su resolución de remisión el Giudice di pace di Genova expuso la normativa italiana de la siguiente forma.

8 A tenor del artículo 170 del Regio Decreto nº 1592 recante approvazione del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore (Real Decreto por el que se

aprueba el texto refundido de las leyes sobre la enseñanza superior), de 31 de agosto de 1933 (Suplemento ordinario de la GURI nº 283, de 7 de diciembre de 1933; en lo sucesivo, «Real Decreto nº 1592/33»):

«Los títulos académicos obtenidos en el extranjero no tendrán valor legal [en Italia], sin perjuicio de lo que se disponga mediante ley especial.

No obstante, quienes hubieran obtenido en centros de enseñanza superior extranjeros uno de los títulos consignados en una lista aprobada y, en su caso, modificada por Orden del ministro dell'Educazone nazionale podrán obtener el título correspondiente al obtenido en el extranjero en alguno de los centros [de enseñanza superior] señalados en los cuadros A y B.

En el supuesto de títulos académicos que no figuren en la lista referida en el párrafo anterior, previo dictamen de las autoridades académicas competentes y del comité ejecutivo de la primera sección del Consejo Superior de Educación Nacional, el ministro podrá declarar que el valor del título obtenido en el extranjero es equivalente al del título correspondiente expedido por las universidades o los centros [de enseñanza superior italianos] o, en su caso, autorizar al interesado a presentarse a las pruebas de licenciatura o a las correspondientes al título universitario, dispensándole total o parcialmente de las pruebas prescritas por el reglamento de la universidad o del centro [de enseñanza superior] para el programa del curso pertinente.»

9 El artículo 332 del Real Decreto nº 1592/33 establece:

«Hasta que se adopte la Orden ministerial mediante la que se apruebe la lista a que se refiere el artículo 147, los ciudadanos italianos en el extranjero, los italianos que no sean súbditos del Reino y los extranjeros podrán ser admitidos en

las universidades y en los centros [de enseñanza superior] en el año del programa respecto al cual las autoridades académicas competentes hayan considerado suficientes los títulos que sancionan estudios secundarios y superiores obtenidos en el extranjero.

Hasta que se adopte la Orden ministerial mediante la que se apruebe la lista a que se refiere el artículo 170, las autoridades académicas competentes a las que se solicite el reconocimiento de los títulos académicos obtenidos en el extranjero, siempre que se trate de títulos expedidos por universidades o por centros [de enseñanza superior] extranjeros que gocen de una excelente reputación, y teniendo en cuenta asimismo los estudios cursados y los exámenes especiales y generales superados en el extranjero, podrán declarar con carácter individual que el título extranjero tiene un valor equivalente, desde todo punto de vista, al del título correspondiente expedido por las universidades y los centros [de enseñanza superior italianos], o, en su caso, autorizar al interesado a presentarse a las pruebas de licenciatura o a las correspondientes al título universitario, dispensándole total o parcialmente de las pruebas prescritas por el reglamento de la universidad o del centro [de enseñanza superior] para el programa de estudios pertinente.»

10 A tenor del artículo 8, apartado 1, de la legge nº 341 di riforma degli ordinamenti didattici universitari (Ley sobre la organización de la enseñanza universitaria), de 19 de noviembre de 1990 (GURI nº 274, de 23 de noviembre de 1990, p. 6; en lo sucesivo, «Ley nº 341/90»):

«Las universidades podrán solicitar la colaboración de personas de Derecho público y de Derecho privado con el fin de organizar ciclos de estudios, así como actividades culturales y las acciones de formación previstas en el artículo 6 de la presente Ley, conforme a las normas establecidas por cada universidad. Podrán constituir agrupaciones, en particular, de Derecho privado, y celebrar convenios a tal fin.»

11 La circular nº 228 del Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica, de 3 de octubre de 2000, establece que el artículo 332 del Real Decreto nº 1592/33 sigue aplicándose al reconocimiento en Italia de un título obtenido en el extranjero, mientras que el Decreto Legislativo nº 115, de 27 de enero de 1992, GURI nº 40 de 18 de febrero de 1992, por el que se adapta el ordenamiento jurídico interno a la Directiva 89/48 (GURI nº 40, de 18 de febrero de 1992, p. 6), sólo puede permitir el ejercicio de una profesión que ya se haya ejercido en el país de origen.

12 Una nota informativa difundida por el Ministero degli Affari esteri establece, de conformidad con la nota nº 442 del mismo Ministerio, de 30 de abril de 1997, sobre los ciclos de estudios parcialmente cursados en Italia, que sólo cabe admitir un título universitario extranjero en un procedimiento de reconocimiento si lleva anexo un «certificado de la representación consular italiana en el país extranjero donde se haya expedido el título que acredite que el interesado ha residido efectivamente en ese país durante todo el período de estudios».

13 La nota del Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica de 8 de enero de 2001 indica que «los títulos expedidos por universidades reconocidas en Gran Bretaña únicamente podrán reconocerse en Italia si se han obtenido tras asistir regularmente a los estudios completos de dichas universidades u de otro organismo extranjero del mismo nivel educativo, excluyéndose, por tanto, los títulos expedidos a los nacionales italianos por períodos de estudio realizados en filiales u organismos privados que operan en Italia con los que hayan celebrado convenios de Derecho privado».

El litigio principal

14 La Sra. Neri se matriculó en la Nottingham Trent University (en lo sucesivo, «NTU») para obtener, tras cuatro años de estudios universitarios, un título de ciencias políticas de orientación internacional (Bachelor of Arts with honours in International Political Studies).

15 La NTU es una universidad sujeta a la legislación del Reino Unido, comprendida en la lista de organismos habilitados para expedir títulos académicos (Bachelor of Arts with honours) legalmente válidos, al término de cuatro años de estudios.

16 La NTU gestiona la enseñanza impartida en su sede, en el Reino Unido, donde se expiden los títulos finales.

17 Ahora bien, el artículo 216 de la Education Reform Act 1988 establece otro sistema por el cual las universidades pueden expedir títulos.

18 Según dicha disposición, corresponde al Minister of Education aprobar una lista de organismos que pueden dispensar todo tipo de enseñanza preparatoria para la obtención de un título que expedirá un organismo autorizado y que será homologado por ese organismo o por su cuenta. De la resolución de remisión se desprende que dicha lista comprende la European School of Economics (ESE Insight World Education System Ltd; en lo sucesivo, «ESE»).

19 Resulta asimismo de la resolución de remisión que dicho organismo es un Higher Education College (centro de enseñanza superior) habilitado, según la estructura de enseñanza en el Reino Unido, para organizar e impartir formación universitaria que haya sido aprobada por la NTU.

20 La ESE, constituida como sociedad de capital de responsabilidad limitada, es una empresa domiciliada en el Reino Unido que posee numerosos establecimientos en otros Estados miembros. Está registrada en la camera di commercio di Roma con la forma jurídica de sociedad constituida con arreglo a la legislación de otro Estado miembro y dispone de doce sucursales en Italia.

21 La ESE no expide sus propios títulos, sino que organiza, a título oneroso, cursos para los estudiantes matriculados en la NTU, ajustándose a los programas de estudios homologados por esta última, la cual expide posteriormente el título universitario final (Bachelor of Arts with honours). La calidad de la enseñanza que imparte la ESE también está sujeta a un control público por parte del organismo gubernamental denominado «The quality Assurance Agency for Higher Education».

22 Con el fin de evitar el elevado coste económico que habría supuesto su estancia en el Reino Unido durante toda la duración de sus estudios, la Sra. Neri decidió seguir los cursos universitarios de la ESE en Italia. Tras matricularse en el primer curso de los estudios organizados por la ESE en Génova (Italia) y haber adelantado a la ESE la cantidad de 4.000.000 ITL (2.065,83 euros), se enteró, de fuentes autorizadas italianas, que la ESE no estaba habilitada para organizar cursos de formación universitaria y que los títulos expedidos por la universidad, aunque legalmente reconocidos en el Reino Unido, no podían ser reconocidos en Italia si se obtenían tras haber cursado períodos de estudios en territorio italiano.

23 Por considerar que había realizado un pago indebido y al no haber conseguido por la vía transaccional que se le restituyera la cantidad pagada a la ESE, la Sra. Neri solicitó al Giudice di pace di Genova que la ESE fuera condenada a devolverle la cantidad de que se trata.

24 En apoyo de su pretensión, la Sra. Neri presentó varias circulares del Ministero dell' Università e de la Ricerca scientifica e tecnologica que, a su juicio, podían fundamentar su demanda.

25 El Giudice di pace di Genova señala que la ESE es una empresa privada que desarrolla su actividad en el marco comunitario del mercado de los servicios de enseñanza, con ánimo de lucro. Los estudiantes de la NTU que desean asistir a los cursos que imparte la ESE celebran con ésta un contrato que estipula el pago de una cantidad como contraprestación por los servicios que presta la ESE.

26 A través de su centro italiano, la ESE presta en territorio italiano los mismos servicios que está autorizada a prestar en su Estado de origen, respetando escrupulosamente la legalidad del Estado de acogida.

27 El Giudice di pace di Genova señala que el Ministero dell'Università e de la Ricerca scientifica e tecnologica, así como el Ministero degli Affari esteri han emitido circulares y notas que establecen que los títulos expedidos por las universidades en los Estados miembros sólo pueden ser reconocidos en Italia si los estudiantes han seguido los cursos en los Estados donde se han expedido los títulos. En cambio, no se reconocen los títulos expedidos a los ciudadanos italianos sobre la base de períodos de estudios cursados en centros que operan en Italia, con los cuales dichas universidades hayan celebrado convenios de Derecho privado. El órgano jurisdiccional remitente considera que dichas notas y circulares pueden producir el efecto de disuadir a los estudiantes de cursar los referidos estudios universitarios y, además, pueden obstaculizar el uso en el territorio nacional de los títulos universitarios expedidos por universidades extranjeras.

28 Por este motivo, el Giudice di pace di Genova considera que dicha práctica administrativa, que tiene naturaleza normativa, por cuanto la aplican todos los órganos de la administración pública, puede producir el efecto de disuadir a los estudiantes de matricularse en tales cursos universitarios y/o, como se ha producido en el caso de autos, de impeler a los estudiantes a anular sus matrículas.

29 Según el Giudice di pace di Genova, dicha práctica pública puede constituir, por lo tanto, un obstáculo a la libre circulación de personas, a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios.

30 Además, el Giudice di pace di Genova considera que la Directiva 89/48 puede oponerse a la práctica administrativa de las autoridades italianas en caso de que los nacionales de los Estados miembros estén legitimados para invocar los derechos que se derivan de dicha Directiva antes de obtener el título a que se refiere el artículo 1 de la referida Directiva.

31 Por otra parte, el Giudice di pace di Genova observa que la Decisión 63/266, que dispone que la política común de formación profesional debe tener el objetivo de evitar cualquier interrupción perjudicial ya sea entre la terminación de la educación general y el comienzo de la formación profesional, o durante esta última, puede oponerse a la práctica administrativa de las autoridades italianas.

Cuestiones prejudiciales

32 Mediante resolución de 18 de abril de 2002 el Giudice di pace di Genova decidió suspender el curso del procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las tres cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Son los principios del Tratado CE relativos a la libre circulación de personas (artículos 39 CE y siguientes), al derecho de establecimiento (artículos 43 CE y siguientes), a la libre prestación de servicios (artículos 49 CE y siguientes), tal como han sido interpretados en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,

compatibles con disposiciones o prácticas administrativas del Derecho nacional, como las consignadas [...], en particular, con disposiciones y/o prácticas administrativas nacionales que:

— impiden que el establecimiento en Italia de una sociedad de capital cuyo centro de actividad principal se encuentra en el Reino Unido ejerza en el Estado de acogida una actividad consistente en la organización y la gestión de estudios de preparación para exámenes universitarios, actividad para cuyo ejercicio la sociedad está legalmente habilitada y autorizada por los organismos estatales británicos;

— producen efectos discriminatorios frente a los actores nacionales que ejercen actividades análogas;

— prohíben y/u obstaculizan gravemente que el establecimiento en Italia de la propia sociedad adquiera, en otro Estado miembro y a título oneroso, los servicios que permiten el ejercicio de la actividad anteriormente indicada;

— disuaden a los estudiantes de matricularse en tales estudios;

— obstaculizan la formación profesional de los estudiantes matriculados, así como la obtención de un título que pueda deparar a su titular ventajas tanto para acceder a una actividad profesional como para ejercerla más lucrativamente también en otro Estado miembro?

2) ¿Atribuye la Directiva 89/48/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, en la interpretación de su artículo 2 que aquí se solicita al Tribunal de Justicia, derechos que puedan ser invocados incluso antes de obtener el título a que se refiere el artículo 1 de la propia Directiva? En caso de respuesta afirmativa a la presente cuestión, ¿es la Directiva, incluso después de lo que resolvió el Tribunal de Justicia en la sentencia de 7 de marzo de 2002, Comisión/Italia (C-145/99, Rec. p. I-2235), compatible con las normas o prácticas administrativas del Derecho nacional que:

— hacen que el reconocimiento de los títulos de enseñanza superior, que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años, dependa de la facultad puramente discrecional de la Administración pública;

— admiten el reconocimiento de los títulos expedidos por universidades autorizadas en Gran Bretaña únicamente si se obtienen tras una asistencia regular durante todo el período de estudios en el territorio extranjero, excluyendo, por lo tanto, los títulos expedidos sobre la base de períodos de estudios efectuados en las instituciones extranjeras que operan en Italia, aunque estén autorizadas y homologadas por las autoridades públicas competentes del Estado miembro al que pertenecen;

— exigen la presentación de un certificado de la representación consular italiana en el país extranjero donde se haya expedido el título que acredite la residencia efectiva en ese país del interesado durante todo el período de los estudios universitarios;

— limitan el reconocimiento de los títulos "exclusivamente" para el ejercicio de una profesión ya ejercida en el país de origen, descartando así cualquier reconocimiento para acceder a una profesión regulada, aunque no haya sido ejercida con anterioridad?

3) ¿Cuál es el significado y el alcance de "interrupción perjudicial [...] de la formación profesional" en la interpretación de la Decisión del Consejo 63/266, de 2 de abril de 1963?, y ¿puede incluirse en esta acepción el establecimiento, en el ámbito nacional, por parte de la Administración pública, de un sistema permanente de información que ponga de manifiesto que los títulos expedidos por una universidad, aunque esté legalmente autorizada en Gran Bretaña, no pueden ser reconocidos por el Derecho nacional si se obtienen sobre la base de períodos de estudios realizados en el territorio nacional?»

Observación preliminar

33 El Gobierno italiano alegó en la vista que la presentación del Derecho nacional que se hace en la resolución de remisión es incorrecta sobre algunos puntos y que dicha resolución no tiene en cuenta todas las disposiciones nacionales pertinentes. Igualmente se ha referido el Gobierno italiano a las modificaciones de la normativa italiana y de la normativa del Reino Unido posteriores a la resolución de remisión, así como a los cambios en las relaciones entre la ESE y la NTU.

34 A este respecto debe recordarse que no corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre la interpretación y la aplicabilidad de disposiciones nacionales ni determinar los hechos pertinentes para la resolución del litigio principal.

35 En efecto, en el marco del reparto de competencias entre los órganos jurisdiccionales comunitarios y nacionales, incumbe al Tribunal de Justicia tener en cuenta el contexto fáctico y normativo en el que se inserta la cuestión prejudicial, tal como lo define la resolución de remisión (sentencia de 25 de octubre de 2001, Ambulanz Glöckner, C-475/99, Rec. p. I-8089, apartado 10).

36 Por consiguiente, deben examinarse las cuestiones prejudiciales dentro del marco fáctico y normativo definido por el Giudice di pace di Genova en su resolución de remisión.

Sobre las cuestiones prejudiciales

37 Mediante la primera cuestión el órgano jurisdiccional remitente pide, esencialmente, que se dilucide si los artículos 39 CE, 43 CE y 49 CE se oponen a una práctica administrativa, como la controvertida en el asunto principal, en virtud de la cual los títulos universitarios de segundo ciclo expedidos por una universidad de un Estado miembro no son reconocidos en otro Estado miembro cuando los cursos de preparación para tales títulos se hayan impartido en ese último Estado miembro por otro centro de enseñanza, con arreglo a un acuerdo celebrado entre ambos centros.

38 Procede señalar que la Sra. Neri invoca esta práctica administrativa ante el órgano jurisdiccional remitente para pedir que se le restituyan los gastos de matrícula pagados a la ESE, mientras que la ESE se opone a dicha práctica administrativa alegando el Derecho comunitario. Para dar una respuesta a las cuestiones prejudiciales que pueda ser útil para la solución del litigio de que conoce el órgano jurisdiccional remitente, procede, por tanto, interpretar el Derecho comunitario con respecto a la actividad de la ESE.

39 A este respecto, debe puntualizarse que la organización, a cambio de una retribución, de cursos de formación superior es una actividad económica comprendida en el capítulo del Tratado relativo al derecho de establecimiento cuando la desarrolla un nacional de un Estado miembro en otro Estado miembro, de modo estable y permanente, desde un establecimiento principal o secundario en este último Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de enero de 2002, Comisión/Italia, C-439/99, Rec. p. I-3005, apartado 21).

40 Habida cuenta de que la ESE, cuyo establecimiento principal se encuentra en el Reino Unido, organiza cursos de formación superior en establecimientos secundarios en Italia y, en el caso de autos, en su establecimiento de Génova, procede examinar las cuestiones prejudiciales, en la medida en que se refieren a las libertades fundamentales proclamadas por el Tratado, desde la perspectiva de la libertad de establecimiento de la ESE.

41 El artículo 43 CE exige la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento. Constituyen restricciones de esta índole todas las medidas que prohíban, obstaculicen o hagan menos interesante el ejercicio de dicha libertad (véase la sentencia de 7 de marzo de 2002, Comisión/Italia, C-145/99, Rec. p. I-2235, apartado 22).

42 Para un centro de enseñanza, como la ESE, que organiza cursos de formación con el fin de que los estudiantes obtengan títulos que pueden facilitar su acceso al mercado de trabajo, el reconocimiento de tales títulos por las autoridades de un Estado miembro reviste una importancia considerable.

43 Es manifiesto que una práctica administrativa, como la controvertida en el asunto principal, en virtud de la cual algunos títulos expedidos al final de los cursos de formación universitaria impartidos por la ESE no son reconocidos en Italia, puede disuadir a los estudiantes de cursar tales estudios y entorpecer así gravemente el ejercicio por la ESE de su actividad económica en dicho Estado miembro.

44 Por consiguiente, debe señalarse que una práctica administrativa como la controvertida en el litigio principal constituye una restricción a la libertad de establecimiento de la ESE con arreglo al artículo 43 CE.

45 El Gobierno italiano parece querer justificar dichas restricciones por la necesidad de asegurar un alto nivel de la enseñanza universitaria. Sostiene que el ordenamiento jurídico italiano no acepta acuerdos como el controvertido en el asunto principal, en materia de formación universitaria, porque sigue concibiendo dicha formación como un «bien público», expresión de los valores culturales e históricos de un Estado. Según dicho Gobierno, tales acuerdos en materia de formación universitaria impiden el control directo de la calidad de las entidades privadas por las autoridades competentes tanto en el Estado de origen como en el Estado de acogida.

46 No obstante, debe señalarse que, si bien el objetivo de asegurar un alto nivel de la formación universitaria es legítimo para justificar las restricciones a las libertades fundamentales, tales restricciones deben ser adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y no deben ir más allá de lo necesario para alcanzarlo (véase la sentencia de 15 de enero de 2002, Comisión/Italia, antes citada, apartado 23).

47 Habida cuenta de que, en virtud del artículo 8, apartado 1, de la Ley nº 341/90, el ordenamiento jurídico italiano parece admitir los acuerdos entre universidades italianas y otros centros italianos de estudios superiores, comparables al convenio celebrado entre la NTU y la ESE, y de que, según parece desprenderse de la nota citada en el apartado 13 de la presente sentencia, el no reconocimiento de los títulos expedidos en circunstancias como las del asunto principal afecta únicamente a los títulos expedidos a favor de nacionales italianos, la práctica administrativa expuesta en la resolución de remisión no resulta adecuada para alcanzar el objetivo de asegurar un alto nivel de la enseñanza universitaria invocado por el Gobierno italiano.

48 En todo caso, la práctica administrativa controvertida no parece que responda a la exigencia de proporcionalidad en relación con el objetivo perseguido.

49 En efecto, como señala el Abogado General en el punto 49 de sus conclusiones, la práctica administrativa expuesta en la resolución de remisión parece excluir todo examen por parte de las autoridades nacionales y, por lo tanto, toda posibilidad de reconocimiento de los títulos expedidos en circunstancias como las del asunto principal.

50 Debe considerarse que tal práctica administrativa va más allá de lo necesario para garantizar el objetivo perseguido.

51 En estas circunstancias, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 43 CE se opone a una práctica administrativa, como la controvertida en el asunto principal, en virtud de la cual los títulos universitarios de segundo ciclo expedidos por una universidad de un Estado miembro no pueden ser reconocidos en otro Estado miembro cuando los cursos de preparación para tales títulos hayan sido impartidos en este último Estado miembro por otro centro de enseñanza, de conformidad con un acuerdo celebrado entre ambos centros.

52 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión, no procede responder a las cuestiones segunda y tercera.

Costas

53 Los gastos efectuados por el Gobierno italiano y por la Comisión, que ha presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Giudice di pace di Genova mediante resolución de 18 de abril de 2002, declara:

El artículo 43 CE se opone a una práctica administrativa, como la controvertida en el asunto principal, en virtud de la cual los títulos universitarios de segundo ciclo expedidos por una universidad de un Estado miembro no pueden ser reconocidos en otro Estado miembro cuando los cursos de preparación para tales títulos hayan sido impartidos en este último Estado miembro por otro centro de enseñanza, de conformidad con un acuerdo celebrado entre ambos centros.

Edward La Pergola von Bahr

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de noviembre de 2003.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

V. Skouris