Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NICHOLAS EMILIOU
presentadas el 8 de septiembre de 2022 [1]

Asunto C-270/21

A

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Finlandia)]

«Procedimiento prejudicial — Reconocimiento de cualificaciones profesionales — Directiva 2005/36/CE — Derecho a ejercer la profesión de maestro de educación infantil sobre la base de la posesión de un título de enseñanza superior y de competencia pedagógica — Profesión regulada — Cualificación profesional obtenida en la antigua Unión Soviética — Tercer país — Concepto»

I. Introducción

1. A (en lo sucesivo, «demandante») solicitó a la Opetushallitus, Agencia Nacional de Educación de Finlandia (en lo sucesivo, «EDUFI»), el reconocimiento de su cualificación como maestro de educación infantil, sobre la base de los siguientes documentos: un título de educación secundaria obtenido en 1980 en la República Socialista Soviética de Estonia (en lo sucesivo, «RSSE»), es decir, en el territorio de la antigua Unión Soviética; dos títulos de enseñanza superior en un ámbito distinto al de las ciencias de la educación, obtenidos en Estonia en 2006 y 2013, y un certificado expedido por la Eesti Õpetajate Liit (Asociación de Profesores de Estonia) en 2017, que acredita la competencia pedagógica de A.

2. La EDUFI denegó la solicitud de A mediante una decisión que fue confirmada por el Helsingin hallinto-oikeus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Helsinki, Finlandia), que ratificó la postura de la EDUFI según la cual, en esencia, el demandante no reunía los requisitos para el reconocimiento de sus cualificaciones profesionales de conformidad con la normativa nacional de transposición de la Directiva 2005/36. [2]

3. El Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Finlandia) alberga dudas en cuanto a dos conceptos utilizados por dicha Directiva. En primer lugar, refiriéndose a varios aspectos de la normativa nacional que regula el acceso a la profesión de maestro de educación infantil en Estonia, dicho órgano jurisdiccional se pregunta si esta profesión, tal como se regula en Estonia, puede considerarse una «profesión regulada», en el sentido de la Directiva 2005/36, dado que este concepto presupone, en esencia, que el acceso a la

[1] Lengua original: inglés.

[2] Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (DO 2005, L 255, p. 22) Esta Directiva ha sido objeto de varias modificaciones.

profesión de que se trate esté subordinado a la posesión de «determinadas cualificaciones profesionales». En segundo lugar, dicho órgano jurisdiccional se pregunta si una cualificación profesional obtenida en la antigua Unión Soviética debe considerarse obtenida en un tercer país.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión Europea

4. Con arreglo al artículo 3, apartado 1, letra a), de la Directiva 2005/36, por «profesión regulada» se entenderá «la actividad o conjunto de actividades profesionales cuyo acceso, ejercicio o una de las modalidades de ejercicio están subordinados de manera directa o indirecta, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales […]».

5. A tenor del artículo 13, apartados 1 y 2, de la Directiva 2005/36:

«1. En caso de que, en un Estado miembro de acogida, el acceso a una profesión regulada o su ejercicio estén supeditados a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales, la autoridad competente de dicho Estado miembro concederá a los solicitantes el acceso a esa profesión y su ejercicio, en las mismas condiciones que los nacionales, siempre que posean el certificado de competencia o el título de formación contemplado en el artículo 11 exigidos por otro Estado miembro para acceder a esa misma profesión en su territorio o ejercerla en el mismo.

Los certificados de competencia o los títulos de formación serán expedidos por una autoridad competente en un Estado miembro, designada de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de dicho Estado miembro.

2. El acceso a la profesión y su ejercicio, como se describe en el apartado 1, también se concederán a los solicitantes que hayan ejercido la profesión en cuestión a tiempo completo durante un año o a tiempo parcial durante un período total equivalente en el transcurso de los diez años anteriores en otro Estado miembro que no regule esta profesión, y posean uno o varios certificados de competencia o títulos de formación que haya expedido otro Estado miembro que no regule esta profesión.

Los certificados de competencia o los títulos de formación deberán cumplir las condiciones siguientes:

a) haber sido expedidos por una autoridad competente en un Estado miembro, designada de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de dicho Estado;

b) acreditar la preparación del titular para el ejercicio de la profesión correspondiente.

No obstante, la experiencia profesional de un año a que se refiere el párrafo primero no podrá exigirse si el título de formación que el solicitante posee certifica una formación regulada.»

B. Derecho finlandés

6. La Laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015) (Ley n.º 1384/2015, relativa al Reconocimiento de Cualificaciones Profesionales; en lo sucesivo, «Ley de Cualificaciones Profesionales») establece, en su artículo 1, párrafo primero, que dicha Ley regula el reconocimiento de las cualificaciones profesionales y la libre prestación de servicios, de conformidad con la Directiva 2005/36. El artículo 6 de la citada Ley establece los requisitos aplicables a tal reconocimiento.

C. Derecho estonio

7. Los requisitos de cualificación de los maestros de educación infantil en Estonia se regulan en el Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded, Riigi teataja (Decreto del Ministro de Educación relativo a los requisitos de cualificación aplicables los maestros de educación infantil), de 26 de agosto de 2002, adoptado por el Ministro de Educación (en lo sucesivo, «Decreto relativo a los requisitos de cualificación aplicables a los maestros de educación infantil»). Con arreglo al artículo 1, apartado 1, de dicho Decreto, la equivalencia de los requisitos de aptitud establecidos en dicho Decreto y la capacitación del trabajador para desempeñar la profesión de que se trate serán apreciados por el empleador.

8. Con arreglo al artículo 18 del citado Decreto, los requisitos de cualificación aplicables a los maestros de educación infantil son la posesión de un título de enseñanza superior y de competencias pedagógicas. El artículo 37 del Decreto dispone que los requisitos de cualificación previstos en dicho acto no se aplicarán a las personas que hayan trabajado como maestros de educación infantil antes del 1 de septiembre de 2013 y que dispongan de la capacitación exigida con arreglo a las disposiciones del mismo Decreto vigentes antes de dicha fecha, o de competencias consideradas análogas para funciones laborales similares.

III. Hechos, procedimiento nacional y cuestiones prejudiciales

9. A solicitó a la EDUFI el reconocimiento de su cualificación profesional como maestro de educación infantil, sobre la base de los siguientes documentos: i) un certificado que acredita la obtención de un Koolieelsete lasteasutuste kasvataja (título de educación infantil) en 1980 (en lo sucesivo, «título de 1980»); ii) un certificado que acredita la obtención de un Rakenduskõrghariduse tasemele vastava hotellimajanduse eriala õppekava (título correspondiente a un plan de estudios especializado en gestión hotelera a nivel de enseñanza superior) en 2006 (en lo sucesivo, «título de 2006»), y iii) un certificado que acredita la obtención de un Ärijuhtimise magistri kraad — Turismieetevõtlus ja teeninduse juhtimine (Máster en Administración de Empresas — Gestión Turística y de Servicios) en 2013 (en lo sucesivo, «título de 2013»). Además, A adjuntó a su solicitud un Kutsetunnistus Õpetaja, tase 6 (certificado profesional de profesor, nivel 6), expedido en 2017 por la Asociación de Profesores de Estonia (en lo sucesivo, «certificado de 2017»).

10. Mediante decisión de 8 de marzo de 2018, la EDUFI denegó la solicitud de A.

11. Mediante resolución de 18 de abril de 2019, el Helsingin hallinto-oikeus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Helsinki) desestimó el recurso interpuesto por A contra la decisión de la EDUFI. Dicho órgano jurisdiccional consideró que las cualificaciones y la experiencia profesional de A no cumplían los requisitos exigidos para el reconocimiento de una cualificación profesional en virtud de la Ley de Cualificaciones Profesionales.

12. Según el razonamiento del citado órgano jurisdiccional, el certificado de 2017 no se expidió sobre la base de los estudios realizados en Estonia y de la experiencia profesional allí adquirida. Por tanto, la cualificación profesional de A no podía considerarse obtenida en Estonia a todos los efectos. Dicho órgano jurisdiccional precisó que, dada la forma en que debe demostrarse la competencia pedagógica exigida como requisito de cualificación aplicable a los maestros de educación infantil con arreglo a la legislación estonia, esa profesión debe considerarse no regulada en Estonia. Ese mismo órgano jurisdiccional también declaró que la experiencia profesional adquirida por A en la RSSE y en Finlandia [3] no puede tenerse en cuenta a efectos del reconocimiento de las cualificaciones profesionales, ya que no se trata de experiencia adquirida en «otro Estado miembro».

13. En el procedimiento ante el órgano jurisdiccional remitente, A alegó que obtuvo la formación necesaria en su país de origen, donde también se expidió un certificado de competencia pedagógica. En su opinión, la profesión de maestro de educación infantil es una profesión regulada en Estonia, aun cuando incumbe al empleador apreciar el cumplimiento de los requisitos aplicables y la competencia pedagógica puede adquirirse y demostrarse por distintas vías.

14. A adujo asimismo que, si bien es cierto que su primer título en educación infantil lo obtuvo en la RSSE, este había sido equiparado a las cualificaciones obtenidas en Estonia en virtud de una ley de 2005. Además, obtuvo el certificado de 2017, de modo que, a su juicio, es titular de dos títulos en educación infantil de «otro Estado miembro».

15. La EDUFI señaló que la profesión en cuestión no puede considerarse una profesión regulada en Estonia, dado que la legislación estonia no vincula el requisito de la competencia pedagógica a un título de formación, a un certificado de competencia o a la experiencia profesional. En cambio, incumbe al empleador evaluar el cumplimiento del requisito de competencia pedagógica.

16. El órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre si la profesión en cuestión, tal como se regula en Estonia, debe considerarse una «profesión regulada» en el sentido de la Directiva 2005/36. Por una parte, los requisitos de cualificación se recogen en el Decreto relativo a los requisitos de cualificación aplicables a los maestros de educación infantil y exigen la posesión de un título de enseñanza superior y de competencia pedagógica, que se define en estándares profesionales adoptados por un consejo competente para cada profesión. Dicho órgano jurisdiccional observa asimismo que la República de Estonia ha incluido la profesión en cuestión en la base de datos de profesiones reguladas de la Comisión. Por otra parte, el Decreto nacional controvertido concede al empleador discrecionalidad para valorar si un candidato cumple los requisitos de cualificación, si bien la forma de demostrar la competencia pedagógica exigida no se regula en ninguna disposición legal o de cualquier otro tipo.

[3] De la resolución de remisión se desprende que A ejerció la profesión de maestro de educación infantil en la RSSE entre 1980 y 1984, y en Finlandia durante los años 2016 y 2017.

17. En el supuesto de que se considere que la de maestro de educación infantil es una «profesión regulada» en Estonia, el órgano jurisdiccional remitente se cuestiona sobre la naturaleza del certificado de 2017, habida cuenta de que, según indica dicho órgano jurisdiccional, fue expedido sobre la base de experiencia profesional adquirida en la antigua Unión Soviética y en Finlandia, Estado miembro de acogida.

18. Por último, el órgano jurisdiccional remitente estima necesario apreciar si la cualificación profesional del demandante obtenida en la RSSE debe considerarse obtenida en un país tercero.

19. En estas circunstancias, el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 3, apartado 1, letra a), de la [Directiva 2005/36], en el sentido de que debe considerarse profesión regulada una profesión respecto de la cual, por una parte, los requisitos de aptitud se establecen mediante un Decreto adoptado por el Ministro de Educación de un Estado miembro, el contenido de la competencia pedagógica exigida a un maestro de educación infantil está regulado en unos estándares profesionales y el Estado miembro ha incluido la profesión de maestro de educación infantil en la base de datos de profesiones reguladas existente en la Comisión, pero, por otra parte, según el tenor del Decreto relativo a los requisitos de aptitud de dicha profesión, se concede al empleador discrecionalidad para valorar el cumplimiento de los requisitos de aptitud, en particular en lo que respecta al requisito de la competencia pedagógica, y la naturaleza de la prueba de la existencia de la competencia pedagógica no está regulada ni en el Decreto en cuestión ni en otras disposiciones legales, reglamentarias o administrativas?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión: ¿puede considerarse un certificado expedido por la autoridad competente del Estado miembro de origen, relativo a una cualificación profesional, para cuya obtención se requiere una experiencia laboral en la profesión de que se trate, como un certificado de competencia u otro título de formación en el sentido del artículo 13, apartado 1, de la [Directiva 2005/36] si la experiencia profesional que constituye la base para la expedición del certificado se adquirió en el Estado miembro de origen durante el período en que era una república socialista soviética y en el Estado miembro de acogida, pero no en el Estado miembro de origen tras recuperar su independencia?

3) ¿Debe interpretarse el artículo 3, apartado 3, de la [Directiva 2005/36] en el sentido de que una cualificación profesional basada en un título obtenido en un centro de formación situado en el territorio geográfico de un Estado miembro en una época en la que dicho Estado miembro no existía como Estado independiente sino como república socialista soviética, así como en la experiencia profesional adquirida sobre la base de dicha cualificación en la república socialista soviética en cuestión antes de la recuperación de la independencia del Estado miembro, debe ser considerada una cualificación profesional adquirida en un tercer país, de manera que la reivindicación de dicha cualificación profesional requiere una experiencia profesional adicional de tres años en el Estado miembro de origen en un momento posterior a la recuperación de su independencia?»

20. Han presentado observaciones escritas los Gobiernos estonio, español, neerlandés y finlandés, así como la Comisión Europea. El Gobierno estonio también ha respondido por escrito a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia.

IV. Análisis

21. Comenzaré con unas observaciones preliminares sobre la aplicabilidad de la Directiva 2005/36 al litigio principal (A). A continuación, examinaré el régimen de reconocimiento establecido en dicha Directiva (B). Continuaré con el análisis de la primera cuestión prejudicial, relativa al concepto de «profesión regulada» (C), para después abordar la tercera cuestión prejudicial, destinada a dilucidar si la cualificación profesional obtenida en la antigua Unión Soviética debe considerarse obtenida en un tercer país (D). La segunda cuestión prejudicial tiene por objeto determinar la pertinencia del certificado de 2017 y solo se plantea en caso de respuesta afirmativa a la primera. Dado que la respuesta que propongo dar a la primera cuestión prejudicial es que la profesión en cuestión *no puede* considerarse «regulada», la segunda cuestión prejudicial resulta irrelevante. No obstante, la trataré en el marco de la primera, en la medida en que la pertinencia del certificado de 2017 es uno de los elementos que analizaré en ese contexto. Para concluir, recordaré la aplicabilidad por defecto del Derecho primario de la Unión en el supuesto de que el órgano jurisdiccional remitente declare que la Directiva 2005/36 no se aplica al litigio principal (E).

A. Aplicabilidad de la Directiva 2005/36 al litigio principal

22. Uno de los requisitos esenciales para la aplicación de la Directiva 2005/36 es que la persona que solicita el reconocimiento de sus cualificaciones profesionales debe estar cualificada para ejercer la profesión de que se trate en su Estado de origen.[4] He de señalar que, en el litigio principal, se suscitan dudas a este respecto.

23. Más concretamente, la resolución de remisión se refiere a la información facilitada por el Ministerio de Educación e Investigación estonio, según la cual A tiene derecho a ejercer la profesión en cuestión en Estonia sobre la base de los títulos de 2006 y de 2013, así como del certificado de 2017. Dicho esto, el órgano jurisdiccional remitente pidió a la EDUFI que solicitase aclaraciones a las autoridades estonias sobre si A está cualificado para ejercer la profesión de maestro de educación infantil en Estonia, en particular sobre la base del título de 1980, teniendo en cuenta que A había trabajado como maestro de educación infantil en la RSSE entre 1980 y 1984. Asimismo, pidió a la EDUFI que solicitase aclaraciones sobre si A está comprendido en el ámbito de aplicación de una disposición transitoria recogida en el artículo 37 del Decreto relativo a los requisitos de cualificación aplicables a los maestros de educación infantil. Según esta disposición, los requisitos de cualificación previstos en dicho Decreto no se aplican a quienes hayan trabajado como maestros de educación infantil antes del 1 de septiembre de 2013 y dispongan de la capacitación exigida con arreglo a las disposiciones del mismo Decreto vigentes antes de dicha fecha, o de competencias consideradas análogas para funciones laborales similares. Según el órgano jurisdiccional remitente, la respuesta recibida de las autoridades estonias no aclara estas cuestiones.

24. Como observa la Comisión, para determinar si la Directiva 2005/36 es aplicable, es preciso que en el litigio principal se examine con mayor detalle si A está cualificado para ejercer la profesión en cuestión en Estonia. El análisis que sigue se basa en la hipótesis de que sí lo está. Si el órgano jurisdiccional remitente estimase lo contrario, la situación del demandante seguiría estando comprendida en el ámbito de aplicación de las disposiciones del Tratado, a saber, los

[4] Véanse, a tal efecto, el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2005/36, y las sentencias de 19 de enero de 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45), apartado 19, y de 8 de julio de 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554), apartado 26.

artículos 45 TFUE y 49 TFUE, y de los principios derivados de la jurisprudencia Vlassopoulou del Tribunal de Justicia.[5] Este aspecto se abordará brevemente en la sección E de las presentes conclusiones.

B. Sistema de reconocimiento establecido en la Directiva 2005/36

25. La Directiva 2005/36 tiene por objeto facilitar el reconocimiento de cualificaciones profesionales obtenidas en un Estado miembro (denominado «Estado miembro de origen») de modo que los solicitantes puedan acceder, en otro Estado miembro (denominado «Estado miembro de acogida»), a la profesión para cuyo desempeño están cualificados, y ejercerla en él en las mismas condiciones que los nacionales del Estado miembro de acogida,[6] entendiéndose que las profesiones en cuestión pueden ser, tanto en el Estado miembro de origen como en el de acogida, bien idénticas, bien análogas, bien «meramente equivalentes, en lo que atañe a las actividades que abarcan».[7]

26. Para que la Directiva 2005/36 sea aplicable, la profesión en cuestión debe estar «regulada» en el Estado miembro de acogida[8] (de lo contrario, queda excluida del ámbito de aplicación de la Directiva). El concepto de «profesión regulada», que constituye el elemento clave de toda la Directiva y se define en su artículo 3, apartado 1, letra a), se analizará en profundidad en la sección C de las presentes conclusiones. No obstante, conviene señalar en este punto que dicho concepto implica, en esencia, que el acceso a una determinada profesión y su ejercicio están subordinados a la posesión de «determinadas cualificaciones profesionales».

27. Para facilitar el proceso de reconocimiento de cualificaciones profesionales, la Directiva 2005/36 establece tres sistemas de reconocimiento.

28. En primer lugar, el sistema denominado de reconocimiento automático se refiere a determinadas profesiones para las que la Directiva 2005/36 establece unos requisitos mínimos de formación.[9] En segundo lugar, existe un sistema específico de reconocimiento de experiencia profesional que engloba ciertas actividades artesanales, comerciales e industriales.[10] En tercer lugar, el sistema general de reconocimiento comprende todas las demás profesiones.[11]

29. Como han observado el Gobierno estonio y la Comisión, el presente asunto versa sobre el sistema de reconocimiento general.

5 Sentencia de 7 de mayo de 1991, Vlassopoulou (C-340/89, en lo sucesivo, «sentencia Vlassopoulou», EU:C:1991:193), apartados 15 a 21. Más recientemente, véase, por ejemplo, la sentencia de 16 de junio de 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Psicoterapeutas) (C-577/20, en lo sucesivo, «sentencia Valvira-Psicoterapeutas», EU:C:2022:467), apartados 40 a 43.

6 Véase el artículo 1 de la Directiva 2005/36, en virtud del cual dicho instrumento «establece las normas según las cuales un Estado miembro que subordina el acceso a una profesión regulada o su ejercicio, en su territorio, a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales (en lo sucesivo denominado "Estado miembro de acogida") reconocerá para el acceso a dicha profesión y su ejercicio las cualificaciones profesionales adquiridas en otro u otros Estados miembros (en lo sucesivo denominado "Estado miembro de origen") y que permitan al titular de las mencionadas cualificaciones ejercer en él la misma profesión. […]».

7 Sentencia de 21 de septiembre de 2017, Malta Dental Technologists Association y Reynaud (C-125/16, en lo sucesivo, sentencia «Malta Dental Technologists Association», EU:C:2017:707), apartado 40 y jurisprudencia citada.

8 Véanse el artículo 1 de la Directiva 2005/36, citado en la nota 6, o el artículo 2, apartado 1, de esta, según el cual dicha Directiva se aplicará a «todos los nacionales de un Estado miembro […] que se propongan ejercer una profesión *regulada* en un Estado miembro distinto de aquel en el que obtuvieron sus cualificaciones profesionales, por cuenta propia o ajena. […]». El subrayado es mío.

9 Médico, médico especialista, enfermero responsable de cuidados generales, odontólogo, odontólogo especialista, veterinario, farmacéutico, arquitecto y matrona. Véase el capítulo III del título III de la Directiva 2005/36.

10 De las que se incluye una lista en el anexo IV de la Directiva 2005/36. Véase el capítulo II del título III de dicha Directiva.

11 Título III, capítulo I, y artículo 10 de la Directiva 2005/36.

30. El funcionamiento concreto de este sistema depende fundamentalmente de si la profesión de que se trate está regulada o no, no solo en el Estado miembro de acogida (condición que, como ya he indicado, debe cumplirse en todo caso), sino *también* en el Estado miembro de origen.

31. En primer lugar, cuando la profesión *también está regulada* en el Estado miembro de origen, el Estado miembro de acogida debe permitir, de conformidad con el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2005/36, el acceso a dicha profesión o su ejercicio, en las mismas condiciones que sus nacionales, a los nacionales de otros Estados miembros que posean un certificado de competencia o un título de formación exigido por el Estado miembro de origen.

32. En segundo lugar, por el contrario, cuando la profesión de que se trate *no esté regulada* en el Estado miembro de origen, del artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2005/36 se desprende que el Estado miembro de acogida tendrá una obligación análoga de reconocimiento únicamente cuando el solicitante haya ejercido la profesión en cuestión a tiempo completo durante un año (o a tiempo parcial durante un período total equivalente) en el transcurso de los diez años anteriores en otro Estado miembro, y posea uno o varios certificados de competencia o títulos de formación que haya expedido el Estado miembro de origen. No obstante, de conformidad con el artículo 13, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva 2005/36, el requisito relativo a la práctica no se aplicará cuando el solicitante posea un título de formación que certifique una «formación regulada», en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra e), de la Directiva 2005/36.

33. De este modo, si bien el sistema general se basa en el reconocimiento mutuo de títulos y cualificaciones profesionales obtenidos en el Estado miembro de origen, también implica un examen individual de las solicitudes y permite al Estado miembro de acogida exigir «medidas compensatorias», a saber, la realización de un período de prácticas o de una prueba de aptitud. [12]

34. En el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente observa que en Finlandia, donde A solicita el reconocimiento de sus cualificaciones profesionales, la profesión de maestro de educación infantil es una «profesión regulada» porque la legislación finlandesa exige cursar una formación específica. [13] Este extremo no se discute. Por consiguiente, el órgano jurisdiccional remitente debe comprobar si esa profesión también está regulada en Estonia para determinar si la solicitud de A debe apreciarse a la luz de las disposiciones del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2005/36, o de las del apartado 2 del mismo artículo.

C. ¿Es la profesión de maestro de educación infantil, tal como está regulada en Estonia, una «profesión regulada» en el sentido de la Directiva 2005/36?

35. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el concepto de «profesión regulada» se aplica cuando i) los requisitos aplicables a la profesión en cuestión están definidos en un decreto adoptado por el Ministerio de Educación e Investigación; ii) el contenido de la competencia pedagógica se define en unos estándares profesionales adoptados por un consejo competente para cada profesión; iii) el Estado miembro ha incluido dicha profesión en la base de datos de profesiones reguladas de la Comisión; pero iv) las

[12] Con sujeción a lo dispuesto en el artículo 14 de la Directiva 2005/36. Véanse el considerando 11 de dicha Directiva y, en particular, la sentencia de 26 de junio de 2019, Comisión/Grecia (C-729/17, en lo sucesivo, «sentencia Comisión/Grecia», EU:C:2019:534), apartado 91.

[13] El órgano jurisdiccional remitente observa que el requisito de cualificación consiste en la posesión, como mínimo, de un título universitario en ciencias de la educación que incluya una formación como maestro de educación infantil, o de un título de formación profesional en el ámbito social y sanitario que incluya una especialización en educación infantil y pedagogía social.

disposiciones nacionales dejan a la discreción del empleador la evaluación de si una persona determinada cumple los requisitos de cualificación, y v) no se ha especificado la naturaleza de las pruebas que acreditan la competencia pedagógica.

36. Para abordar esta cuestión, comenzaré examinando el concepto de «profesión regulada» en el sentido de la Directiva 2005/36 (1) y a continuación analizaré los aspectos señalados por el órgano jurisdiccional remitente (2).

1. Concepto de «profesión regulada» en el sentido de la Directiva 2005/36

37. El concepto de profesión *regulada* constituye el elemento central de la Directiva 2005/36. Como ya se ha mencionado, en primer lugar, la Directiva solo se aplica cuando se solicita el reconocimiento en un Estado miembro en el que la profesión de que se trate esté «regulada», [14] y, en segundo lugar, el hecho de que la profesión esté o no regulada también en el Estado miembro de origen determina cuáles son los requisitos concretos aplicables al reconocimiento, establecidos respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 13 de la Directiva 2005/36.

38. Con arreglo al artículo 3, apartado 1, letra a), de la citada Directiva, por «profesión regulada» se entenderá «la actividad o conjunto de actividades profesionales cuyo acceso, ejercicio o una de las modalidades de ejercicio están subordinados de manera directa o indirecta, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales […]». [15] Por otra parte, la expresión «cualificaciones profesionales» se define en el artículo 3, apartado 1, letra b), de la Directiva como «las cualificaciones acreditadas por un título de formación, un certificado de competencia tal como se define en el artículo 11, letra a), inciso i), y/o una experiencia profesional». De ello se desprende, a los efectos del presente asunto, que para que una profesión esté «regulada», el acceso a la misma debe estar subordinado, en virtud de la legislación, a la posesión de unas «determinadas cualificaciones profesionales». Al mismo tiempo, como señala la Comisión, la legislación nacional también debe exigir, respecto de una «profesión regulada», «un título de formación», un «certificado de competencia», «y/o una experiencia profesional».

39. Más concretamente, el Tribunal de Justicia ha deducido de la definición contenida en el artículo 3, apartado 1, letra a), de la Directiva 2005/36 (la cual ya se recogía, con una redacción ligeramente diferente, en las Directivas 89/48 [16] y 92/51, [17] que fueron sustituidas por la Directiva 2005/36) que, para que una profesión esté «regulada», el acceso a la misma debe estar expresamente reservado a las personas que reúnen determinados requisitos y prohibido a las que no los reúnen. [18] Además, el Tribunal de Justicia también ha declarado que las cualificaciones profesionales exigidas para que una profesión determinada se considere «regulada» no

[14] Véanse, por ejemplo, los artículos 1 y 2, apartado 1, de la Directiva 2005/36, citados en las notas 6 y 8 anteriores.

[15] Esta definición añade asimismo que «se considerará modalidad de ejercicio el empleo de un título profesional limitado por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas a quien posea una determinada cualificación profesional». La última frase de esta misma disposición se refiere a profesiones ejercidas por los miembros de una asociación u organización de las que se mencionan en el anexo I de la Directiva 2005/36 y especifica que tales profesiones «quedarán equiparadas a una profesión regulada». Estos elementos de la definición no son pertinentes para el presente asunto.

[16] Artículo 1, letras c) y d), 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).

[17] Artículos 1, letras e) y f), y 2 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/CEE (DO 1992, L 209, p. 25).

[18] Véanse, por ejemplo, las sentencias de 1 de febrero de 1996, Aranitis (C-164/94, en lo sucesivo, «sentencia Aranitis», EU:C:1996:23), apartado 19, y de 8 de mayo de 2008, Comisión/España (C-39/07, EU:C:2008:265, apartado 33 y jurisprudencia citada.

comprenden «cualquier cualificación acreditada por un título de formación de carácter general, sino […] la cualificación correspondiente a un título de formación específicamente concebido para preparar a sus titulares para el ejercicio de una profesión determinada».[19] Por esta razón, como señala en esencia la Comisión, la expresión «determinadas cualificaciones profesionales» empleada en la definición del concepto de «profesión regulada» del artículo 3, apartado 1, letra a), de la Directiva 2005/36 debe diferenciarse del concepto más amplio de cualificaciones académicas.[20]

40. Por citar algunos ejemplos, el Tribunal de Justicia ha excluido del concepto de «determinadas cualificaciones profesionales» los títulos de formación [como una candidature en droit (Grado en Derecho de dos años)] que dan acceso a un amplio abanico de profesiones en vez de preparar a sus titulares para una función en concreto.[21] El Tribunal de Justicia también ha considerado que la profesión de geólogo no está «regulada», en la medida en que el acceso a dicha profesión no está supeditado, en Alemania, a ninguna norma jurídica, pese a que, en la práctica, solo quienes poseen el título de Diplom-Geologe ejercen dicha profesión. Según el Tribunal de Justicia, ello se debe a que la cuestión de si una profesión está regulada depende de la situación jurídica existente en el Estado miembro de acogida y no de las condiciones del mercado de trabajo en dicho Estado miembro.[22]

41. En cambio, el Tribunal de Justicia ha estimado que la de director de hospital de la función pública francesa es una profesión «regulada». Basó su consideración en el hecho de que el acceso a la citada profesión está reservado por ley a las personas que hayan seguido la formación en la Ecole nationale de la santé publique (Escuela Nacional de Salud Pública, Francia) y hayan superado las pruebas de un examen que pone fin a la formación y acredita la adquisición de los conocimientos teóricos y prácticos exigidos para la gestión de hospitales (aun cuando tal formación no quede confirmada mediante un título u otro documento).[23] En esta misma línea, el Tribunal General ha considerado «regulada» la profesión de mediador, dado que su acceso está supeditado, de conformidad con la legislación nacional, a la adquisición de una formación adecuada para obtener una cualificación y un título profesional que permita ejercer específicamente dicha profesión.[24] El Tribunal de Justicia alcanzó la misma conclusión respecto de la profesión de protésico dental en Malta, puesto que el acceso a dicha profesión está sujeto a la adquisición de un título de formación universitaria requerido para poder acceder a las profesiones complementarias a la medicina. Dicha formación tiene por objeto específicamente preparar a los titulares para ejercer tales profesiones, entre las que se incluye expresamente la de protésico dental.[25]

42. Teniendo en cuenta estas observaciones, pasaré ahora a analizar las particularidades de la profesión en cuestión, tal como se regula en el Derecho estonio.

19 Sentencia de 6 de octubre de 2015, Brouillard (C-298/14, en lo sucesivo, «sentencia Brouillard», EU:C:2015:652), apartado 38.

20 Véanse asimismo las conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en el asunto Brouillard (C-298/14, en lo sucesivo, «conclusiones presentadas en el asunto Brouillard», EU:C:2015:408), puntos 54 y 55.

21 Dicho asunto versaba sobre la profesión de letrado de la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Bélgica); sentencia Brouillard, apartado 39.

22 Sentencia Aranitis, apartados 22 y 23.

23 Sentencia de 9 de septiembre de 2003, Burbaud (C-285/01, EU:C:2003:432), apartados 44 a 53.

24 Sentencia Comisión/Grecia, apartado 88.

25 Sentencia Malta Dental Technologists Association, apartado 36.

2. Elementos específicos que deben tomarse en consideración

43. El órgano jurisdiccional remitente señala varios elementos que deben tenerse en cuenta a efectos de apreciar si la profesión en cuestión está «regulada» en Estonia. Para empezar, me centraré en la importancia de incluir la profesión en cuestión en la base de datos de profesiones reguladas de la Comisión (a) y a continuación examinaré los demás elementos mencionados por el órgano jurisdiccional remitente (b).

a) Inscripción en la base de datos de profesiones reguladas de la Comisión

44. El artículo 59 de la Directiva 2005/36, titulado «Transparencia» exige a los Estados miembros notificar a la Comisión una lista en la que se relacionen, en particular, las profesiones reguladas existentes. La actual redacción (y el título) de tal disposición, introducida por la Directiva 2013/55/UE,[26] especifica que la Comisión creará y mantendrá actualizada una base de datos de acceso público con las profesiones reguladas, y detalla los requisitos en materia de cooperación entre la Comisión y los Estados miembros en este contexto.

45. Dicho esto, la definición del concepto de «profesión regulada» que figura en el artículo 3, apartado 1, letra a), de la Directiva 2005/36 no se refiere, en realidad, ni al contenido de las bases de datos de la Comisión ni al Derecho interno de los Estados miembros. Asimismo, he de observar que el Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones que la definición del concepto de «profesión regulada» corresponde «al Derecho de la Unión».[27] Por consiguiente, la lista de la Comisión debe considerarse indicativa.[28]

46. En consecuencia, como alegan tanto el Gobierno neerlandés como la Comisión, el hecho de que un Estado miembro, como la República de Estonia en el presente asunto, considere que una profesión está «regulada» a efectos de su inclusión en la base de datos de la Comisión no resulta, en sí mismo, decisivo para determinar si dicha profesión está «regulada» en el sentido de la Directiva 2005/36. Las características de la normativa nacional deben examinarse a la luz de los criterios previstos a este respecto por dicha Directiva.

b) Particularidades de la normativa nacional controvertida

47. En cuanto a las características de la normativa nacional aplicable mencionadas específicamente por el órgano jurisdiccional remitente al examinar si la profesión en cuestión está «regulada», he de recordar que, en virtud del artículo 18 del Decreto relativo a los requisitos de cualificación aplicables a los maestros de educación infantil, los requisitos de cualificación aplicables son la posesión de i) un título de enseñanza superior y de ii) competencias pedagógicas.

48. De la resolución de remisión se desprende que, en Estonia, el requisito relativo al título de enseñanza superior no se exige respecto de ningún ámbito concreto, como las ciencias de la educación, sino que puede referirse a *cualquier* materia.

[26] Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013 (DO 2013, L 354, p. 132; en lo sucesivo, «Directiva 2013/55»)

[27] Véase, recientemente, la sentencia Malta Dental Technologists Association, apartado 34.

[28] Como ya se observó en las conclusiones presentadas en el asunto Brouillard, punto 50.

49. Habida cuenta del carácter general del requisito relativo al título de enseñanza superior, convengo con los Gobiernos neerlandés y finlandés, así como con la Comisión, en que este elemento no puede invocarse para considerar que la profesión en cuestión está «regulada», ya que no parece tratarse de una cualificación orientada al ejercicio de una profesión determinada en el sentido de la sentencia Brouillard.

50. No obstante, queda por examinar si la profesión en cuestión puede seguir calificándose de «regulada» en virtud del segundo de los requisitos establecidos en el artículo 18 del Decreto relativo a los requisitos de cualificación aplicables a los maestros de educación infantil, a saber, el requisito de la «competencia pedagógica».

51. Opino que no.

52. De la resolución de remisión y de la respuesta dada por el Gobierno estonio a la pregunta formulada por el Tribunal de Justicia se desprende que la competencia pedagógica exigida se define en estándares profesionales,[29] concretamente en el estándar profesional Õpetaja, tase 6 (profesor, nivel 6), que fue aprobado mediante la Decisión n.º 10 de los Hariduse Kutsenõukogu (Consejos de Cualificación Profesional: Consejo de Educación, Estonia) el 25 de abril de 2017.[30]

53. Entiendo que el acceso a la profesión de maestro de educación infantil en Estonia está reservado, por tanto, a quienes, entre otros requisitos, poseen competencia pedagógica en el sentido del estándar profesional en cuestión. Sin embargo, de la información obrante en autos se deduce que el cumplimiento de este estándar no está sujeto a ningún mecanismo de control vinculante ni debe manifestarse de ninguna manera concreta. En cambio, del artículo 1, apartado 1, del Decreto relativo a los requisitos de cualificación aplicables a los maestros de educación infantil resulta que el cumplimiento es evaluado, en cada caso, por el empleador. A la vista de estas circunstancias, el requisito de competencia pedagógica no parece estar vinculado a ninguna de las modalidades en que deben acreditarse las «cualificaciones profesionales» y que se enumeran en el artículo 3, apartado 1, letra b), de la Directiva 2005/36, como ya se ha señalado en el punto 38 de las presentes conclusiones, a saber, «un título de formación», «un certificado de competencia», «y/o una experiencia profesional».

54. Es cierto que, en el litigio principal, A invoca asimismo el certificado de 2017, expedido por la Asociación de Profesores de Estonia.

55. El Gobierno estonio explicó que, cuando la Asociación de Profesores de Estonia expide un certificado profesional de maestro de educación infantil (Kutsetunnistus, Õpetaja tase 6), como el certificado de 2017, esta actúa como organismo certificador profesional en virtud del artículo 10, apartado 1, de la Ley de Profesiones. También se ha expuesto que el certificado de 2017 fue expedido sobre la base del estándar profesional Õpetaja, tase 6 (profesor, nivel 6), mencionado en el punto 52 de las presentes conclusiones.

56. No obstante, los autos contienen opiniones divergentes sobre la naturaleza exacta de dicho certificado y sobre su pertinencia para acceder a la profesión de maestro de educación infantil en Estonia.

[29] En el sentido del artículo 5 de la Kutseseadus (Ley de Profesiones) (RT I, 2019, 10), según el cual, como explicó el Gobierno estonio, los estándares profesionales son un documento que describe la profesión y detalla las competencias exigidas.

[30] El Gobierno estonio facilitó la siguiente fuente de consulta del estándar profesional en cuestión: https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/vaata/10640560.

57. El órgano jurisdiccional remitente colige, de los elementos fácticos de que dispone, que la expedición del referido certificado es facultativa y está sujeta a una tasa. Dicho órgano jurisdiccional concluye que la expedición de tal documento presupone la posesión de un título de enseñanza superior y la apreciación de la conformidad de las competencias adquiridas anteriormente con el estándar profesional. Según dicho órgano jurisdiccional, la expedición del certificado en cuestión requiere, en la práctica, acumular experiencia profesional como maestro de educación infantil.

58. Por su parte, el Gobierno estonio indicó en sus observaciones escritas que el citado certificado acredita que i) el titular ha sido admitido en la profesión de maestro, y que ii) su competencia ya ha sido evaluada en el proceso de acceso a dicha profesión. En su respuesta a la pregunta formulada por el Tribunal de Justicia, dicho Gobierno observó, en esencia, que el certificado en cuestión acredita, con arreglo al artículo 21, apartado 1, de la Ley de Profesiones, que las competencias del titular se adecuan a los requisitos establecidos en el estándar profesional.

59. A este respecto, he de señalar, en primer lugar, que los autos no contienen ninguna información sobre el proceso de acceso a la profesión en cuestión distinta de la relativa a la obligación del candidato de estar en posesión de un título de enseñanza superior y de tener competencia pedagógica, la cual incumbe apreciar al empleador, como se desprende de los artículos 1, apartado 1, y 18 del Decreto relativo a los requisitos de cualificación aplicables a los maestros de educación infantil. En segundo lugar, y con independencia de la calificación exacta del certificado de 2017 a efectos de la Directiva, considero determinante el hecho de que la posesión de dicho certificado *no* constituye un requisito para el acceso a la profesión de maestro de educación infantil, como explicó el Gobierno estonio remitiéndose al artículo 15, apartado 2, de la Ley de Profesiones.

60. No obstante, el Gobierno estonio observó que, cuando se presenta un certificado expedido por la Asociación de Profesores de Estonia, el empleador no tiene motivos para poner en cuestión las competencias pedagógicas del candidato. Sin embargo, dicho Gobierno confirmó al mismo tiempo que la legislación estonia no contiene ninguna norma en este sentido. Por consiguiente, entiendo que, incluso cuando se presenta tal certificado, sigue correspondiendo al empleador evaluar si el candidato en cuestión reúne los requisitos relativos a la competencia pedagógica, como prevé el artículo 1, apartado 1, del Decreto relativo a los requisitos de cualificación aplicables a los maestros de educación infantil.

61. Debo subrayar que, contrariamente a lo que parece considerar el Gobierno neerlandés, no resulta evidente que la apreciación realizada por el empleador se refiera a la aptitud del candidato, por ejemplo, a la vista de las necesidades específicas del empleador o de las competencias de que disponen los candidatos competidores. En efecto, tal apreciación debe realizarse en el marco de cualquier proceso de contratación, esté o no regulada la profesión de que se trate. Por el contrario, entiendo que la apreciación, en el sentido del artículo 1, apartado 1, del Decreto relativo a los requisitos de cualificación aplicables a los maestros de educación infantil, tiene por objeto los propios criterios de cualificación que permiten al candidato acceder a la profesión como tal. Entiendo que la posesión de un diploma, como el certificado de 2017, puede facilitar la apreciación, si bien no afecta a la discrecionalidad de la que parece gozar el empleador en este contexto.

62. Ello significa también que la competencia pedagógica puede demostrarse de diferentes maneras, ninguna de las cuales es obligatoria. Por tanto, la conclusión sobre si determinados candidatos cumplen el requisito de «entrada» exigido para acceder a la profesión de maestro de educación infantil no se basa en unos criterios vinculantes uniformes, como observa, en esencia, el Gobierno español.

63. En estas circunstancias, he de concluir, de acuerdo con los Gobiernos finlandés y español, así como con la Comisión, que la profesión de maestro de educación infantil, tal como está regulada en Estonia, no puede considerarse una «profesión regulada» en el sentido de la Directiva 2005/36 cuando el acceso a dicha profesión y su ejercicio están subordinados, por una parte, a la posesión de un título de enseñanza superior, no específicamente orientado al ejercicio de dicha profesión, y, por otra parte, a la posesión de la competencia pedagógica definida en estándares profesionales, pero cuya existencia incumbe apreciar al empleador en cada caso concreto.

D. Importancia de la cualificación profesional obtenida en la antigua Unión Soviética

64. Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si la cualificación profesional basada en un título obtenido en la antigua Unión Soviética (es decir, el título de 1980 que A presentó junto con el certificado de 2017 y otros documentos ante las autoridades finlandesas) debe considerarse obtenida en un tercer país en el sentido del artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2005/36, de lo que resulta que, para que dicha cualificación sea reconocida en Finlandia, A debería haber ejercido la profesión en cuestión durante tres años en Estonia (1).

65. Considero que esta cuestión se plantea al Tribunal de Justicia porque, como se desprende de la resolución de remisión, el órgano jurisdiccional remitente también contempla la posibilidad de que el título de 1980 constituya un título de «formación regulada» en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra e), de la Directiva 2005/36, ya que ello daría lugar al reconocimiento de la cualificación profesional de A de conformidad con el artículo 13, apartado 2, párrafo tercero, de dicha Directiva (2). [31]

1. ¿Debe considerarse obtenida en un «tercer país» una cualificación profesional obtenida en la antigua Unión Soviética?

66. El sistema de reconocimiento establecido por la Directiva 2005/36 presupone, en esencia, que para que la cualificación profesional inicial sea reconocida debe haberse obtenido en uno de los Estados miembros. Ello se deriva del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2005/36. [32] Como excepción a esta norma, el artículo 2, apartado 2, de la Directiva dispone que «los Estados miembros podrán permitir en su territorio, según su normativa, el ejercicio de una profesión regulada, tal como se define en el artículo 3, apartado 1, letra a), a los nacionales de los Estados miembros que posean cualificaciones profesionales no obtenidas en un Estado miembro».

67. Cuando así suceda, un título de formación expedido en un tercer país solo será válido a efectos del sistema común de reconocimiento después de tres años de prácticas en el Estado miembro que lo haya reconocido. Lo anterior se deduce del artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2005/36, según el cual «quedará equiparado a un título de formación cualquier título de formación expedido en

[31] Véase el punto 32 de las presentes conclusiones.

[32] Véase la nota 8 anterior.

un tercer país siempre que su titular tenga, en la profesión de que se trate, una experiencia profesional de tres años en el territorio del Estado miembro que haya reconocido dicho título de formación con arreglo al artículo 2, apartado 2, certificada por este».

68. El órgano jurisdiccional remitente pregunta, por tanto, cuál es el significado del término «tercer país» utilizado en dicha disposición para determinar, como ya se ha señalado, si el requisito de los tres años de práctica se aplica a A o no.

69. De la resolución de remisión se desprende que el título de 1980 es un título de educación secundaria en educación infantil, que A obtuvo en la antigua Unión Soviética y que fue equiparado, mediante una ley de 2005, a un título de educación secundaria obtenido en Estonia.

70. Esto responde, a mi juicio, a la tercera cuestión prejudicial en el sentido de que el título de 1980 no puede considerarse expedido por un tercer país.

71. Contrariamente a la opinión expuesta por el Gobierno finlandés, no considero que pueda deducirse lo contrario del tenor del artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2005/36, mencionado en el punto 67 de las presentes conclusiones. Esta formulación es abierta y no aporta indicaciones sobre cómo deben calificarse situaciones como la del litigio principal.

72. En realidad, la Directiva 2005/36 no contiene ninguna disposición al respecto en cuanto atañe al sistema *general* de reconocimiento. Ciertamente, esta ausencia contrasta con la mención expresa incluida a tal efecto en el sistema de reconocimiento *automático*. [33]

73. En efecto, en lo tocante más concretamente a Estonia, el apartado 4 del artículo 23 de la Directiva 2005/36, relativo a los «derechos adquiridos», aborda la cuestión de los títulos de formación de profesiones incluidas en el sistema automático, como las de médico, enfermero o arquitecto, obtenidos antes del 20 de agosto de 1991, es decir, en la antigua Unión Soviética. De esta disposición se desprende que los títulos de formación relativos a las profesiones comprendidas en el régimen de reconocimiento automático serán reconocidos por los demás Estados miembros si las autoridades estonias dan fe de que dichos títulos de formación tienen en sus respectivos territorios la misma validez legal que los títulos de formación que ellas mismas expiden. [34]

74. Otras partes del artículo 23 de la Directiva 2005/36 prevén una disposición similar en relación con las cualificaciones profesionales obtenidas en el territorio de otros antiguos Estados, a saber, la República Democrática Alemana (artículo 23, apartado 2), Checoslovaquia (artículo 23, apartado 3) y Yugoslavia (artículo 23, apartado 5).

75. De lo anterior se sigue que la responsabilidad de mantener la validez legal de los títulos expedidos por esos antiguos Estados respecto de las profesiones sujetas al sistema de reconocimiento *automático* se atribuye expresamente a las autoridades del Estado miembro de que se trate.

[33] Como se ha expuesto anteriormente, el sistema de reconocimiento automático es uno de los tres sistemas previstos en la Directiva 2005/36 y comprende ciertas profesiones específicas, como las de médico, enfermero o arquitecto. Véase el punto 28 de las presentes conclusiones.

[34] Y de que dichas personas han ejercido la actividad de que se trate durante al menos tres años consecutivos en el transcurso de los cinco años anteriores a la fecha de expedición del certificado. Véase el artículo 23, apartado 4, penúltimo párrafo, de la Directiva 2005/36.

76. ¿Aboca a una conclusión diferente la ausencia de normas similares en lo atinente al sistema *general* de reconocimiento sobre el que versa el asunto principal? Opino que no.

77. Que el legislador de la Unión haya reconocido expresamente la competencia de los Estados miembros para mantener la validez de las cualificaciones obtenidas en los antiguos Estados en cuestión, en cuanto atañe a las situaciones comprendidas en el sistema de reconocimiento *automático*, se explica, como sugiere en esencia la Comisión, por el hecho de que este sistema lleve aparejadas normas detalladas sobre los requisitos profesionales mínimos. En ese contexto, el aspecto temporal debía abordarse junto con otros.

78. En cambio, el sistema de reconocimiento *general* no contiene esa armonización mínima de los requisitos profesionales, que, por tanto, están sujetos al control de los Estados miembros, con observancia del Derecho de la Unión.[35] Corresponde, pues, a los Estados miembros determinar qué debe reconocerse como título de formación en su territorio.

79. Con el mismo espíritu, el artículo 12, párrafo segundo, de la Directiva 2005/36 reconoce la posibilidad de que los Estados miembros (de origen) mantengan los derechos adquiridos respecto de cualificaciones profesionales adquiridas con arreglo a una normativa que ya no esté en vigor, aun cuando los requisitos se hayan endurecido entretanto. En tales situaciones, a efectos del sistema general de reconocimiento previsto en el artículo 13 de la Directiva,[36] el Estado miembro de acogida debe equiparar la formación cursada anteriormente (en el Estado miembro de origen) al nivel de la nueva.[37]

80. Estimo que la misma conclusión debe aplicarse *mutatis mutandis* a la decisión de un Estado miembro, como la República de Estonia, relativa a si las cualificaciones profesionales obtenidas en su territorio cuando este formaba parte de otro Estado cumplen el nivel mínimo de cualificación exigido por la normativa en vigor.

81. En mi opinión, el objetivo perseguido por el artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2005/36 corrobora esta conclusión. A mi juicio, el requisito relativo a los tres años de práctica profesional que en él se establece tiene por objeto, al igual que el requisito por el que se exige un año de ejercicio de la profesión previsto en el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2005/36,[38] garantizar que las cualificaciones profesionales comprendidas en el sistema común de reconocimiento hayan sido puestas a prueba en la realidad del mercado profesional pertinente. También puede considerarse como una garantía contra la elusión de los requisitos de cualificación profesional en vigor en los respectivos Estados miembros.

82. Ahora bien, no existe una necesidad similar por lo que respecta a las cualificaciones profesionales obtenidas en el territorio de un Estado miembro en un momento en que dicho territorio formaba parte de otro Estado. Lo que se plantea históricamente a este respecto es, en primer lugar, una cuestión de continuidad de la validez legal[39] en el seno del Estado recién

35 Véase el considerando 11 de la Directiva 2005/36. Véanse asimismo las sentencias Vlassopoulou, apartado 9, y Malta Dental Technologists Association, apartados 47 y 53 y jurisprudencia citada.

36 Expuesto anteriormente en los puntos 31 y 32 de las presentes conclusiones.

37 Véase asimismo, en el contexto de la Directiva 89/48, la sentencia de 29 de abril de 2004, Beuttenmüller (C-102/02, EU:C:2004:264), apartado 45.

38 El Tribunal de Justicia declaró, en el marco de la Directiva 89/48, que «el requisito de la experiencia profesional de esa duración se refiere al carácter real de la posibilidad de que el solicitante ejerza la profesión de que se trate en el Estado miembro de origen». Sentencia de 5 de abril de 2011, Toki (C-424/09, EU:C:2011:210), apartado 31

39 He de observar que las citadas disposiciones del artículo 23 de la Directiva 2005/36 se refieren al plazo de validez legal de las cualificaciones profesionales en cuestión.

constituido (o reconstituido) (así como de la validez de otros elementos del ordenamiento jurídico). Una vez tomada una decisión sobre el mantenimiento de la validez de una cualificación profesional, esta pasa a formar parte del ordenamiento jurídico de dicho Estado miembro y debe entonces poder acogerse al sistema de reconocimiento mutuo en las condiciones establecidas en la Directiva 2005/36.

83. Por consiguiente, a la vista de lo anterior, cabe concluir, de acuerdo con el Gobierno estonio y la Comisión, que una cualificación profesional adquirida en la antigua Unión Soviética y equiparada por Estonia, en virtud de su legislación, a una cualificación obtenida en dicho Estado miembro debe considerarse obtenida en este, y no en un tercer país.

2. ¿Acredita el título de 1980 una «formación regulada»?

84. Como ya se ha indicado, de la resolución de remisión se desprende que el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas en cuanto a si el título de 1980 debe considerarse un título de «formación regulada» en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra e), de la Directiva 2005/36. Si así fuera, del artículo 13, apartado 2, párrafo tercero, de dicha Directiva resulta que no puede exigirse al solicitante que haya adquirido, en el transcurso de los diez años anteriores, un año de experiencia profesional como maestro de educación infantil en otro Estado miembro para obtener el reconocimiento de su cualificación profesional en Finlandia.

85. El artículo 3, apartado 1, letra e), de la Directiva 2005/36 define la «formación regulada» como «toda formación orientada específicamente al ejercicio de una profesión determinada y que consista en un ciclo de estudios completado, en su caso, por una formación profesional, un período de prácticas profesional o una práctica profesional». En la segunda frase, se añade que «la estructura y el nivel de la formación profesional, del período de prácticas profesionales o de la práctica profesional se determinarán mediante las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas del Estado miembro correspondiente o serán objeto de control o aprobación por la autoridad que se determine con este fin».

86. Reconozco que esta definición no es fácil de comprender en la medida en que, por una parte, una «formación profesional, un período de prácticas profesional o una práctica profesional» solo parecen formar parte de la «formación regulada» «en su caso» y, por otra parte, el requisito relativo a «la estructura y el nivel» establecido por la normativa nacional únicamente parece referirse a esta parte (práctica) de la formación, y no a la parte teórica. [40]

87. No obstante, coincido con la Comisión en que el nivel y la estructura de la formación exigidos por las disposiciones nacionales deben aplicarse tanto a la parte teórica como a la práctica de dicha formación, pues de no ser así no concibo cómo la «formación regulada» a que se refiere esa definición podría considerarse efectivamente *regulada* en su totalidad.

[40] He de observar que en el anexo III de la versión inicial de la Directiva 2005/36 se incluían ejemplos de «formaciones reguladas», pero dicho anexo fue suprimido por el artículo 1, punto 52, de la Directiva 2013/55, probablemente debido a la intención de ampliar el alcance de este concepto. Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior; SEC(2011) 1558 final, punto 6.4.2, p. 33. La propuesta de Directiva de la Comisión definía la «formación regulada», en particular, como aquella «que se [oriente] específicamente al ejercicio de una profesión determinada». Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, COM(2002) 119 final (DO 2002, C 181E, p. 183), proyecto de artículo 11, apartados 4, letra b), 5 y 6, y de artículo 13, apartado 2, párrafo tercero.

88. Por consiguiente, incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar si i) el título de 1980 acredita que se ha realizado una formación orientada al ejercicio de la profesión específica de que se trata; ii) la estructura y el nivel de dicha formación se determinaron mediante disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales o fueron objeto de control o aprobación por la autoridad designada a tal fin, como se indica en el artículo 3, apartado 1, letra e), de la Directiva 2005/36, y iii) el título fue expedido por una autoridad competente, designada de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, y acredita la preparación del titular para el ejercicio de la profesión correspondiente, con arreglo al artículo 13, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2005/36.

89. De ser así, y teniendo en cuenta que la República de Estonia equiparó ese título a los títulos expedidos por dicho Estado miembro, considero que esa cualificación profesional debe reconocerse, sin perjuicio de que las autoridades del Estado miembro de acogida puedan exigir medidas compensatorias en el sentido (y dentro de los límites) del artículo 14 de la Directiva 2005/36.

E. Observaciones finales sobre la aplicabilidad (por defecto) del Derecho primario

90. Como ha recordado el Tribunal de Justicia en reiteradas ocasiones, cuando un asunto no está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2005/36, las autoridades competentes no pueden cesar su apreciación, sino que deben llevarla a cabo a la luz de las libertades fundamentales garantizadas por el TFUE.[41] En efecto, «el objetivo de las Directivas relativas al reconocimiento mutuo de diplomas, y en particular de la Directiva 2005/36, no consiste en hacer más difícil el reconocimiento de tales diplomas, certificados y otros títulos en las situaciones en las que esas Directivas no sean de aplicación, ni puede ser ese el efecto de dichas Directivas».[42]

91. Por lo tanto, cuando se presenta una solicitud de reconocimiento de cualificaciones profesionales que no está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2005/36, entran en juego los artículos 45 TFUE y 49 TFUE. Así, las autoridades competentes deben tomar en consideración las cualificaciones profesionales del interesado, efectuando una comparación entre, por un lado, las cualificaciones acreditadas por sus diplomas, certificados y otros títulos y su experiencia profesional pertinente y, por otro, las cualificaciones profesionales exigidas por la normativa nacional pertinente para el ejercicio de la profesión de que se trate, tal como se establece en la sentencia Vlassopoulou y en la jurisprudencia posterior.[43]

92. De estos principios se desprende que el Estado miembro de que se trate debe asegurarse objetivamente de que el título extranjero acredita que el titular posee conocimientos y cualificaciones al menos equivalentes a los acreditados por el título nacional y, en caso afirmativo, reconocer que ese título cumple los requisitos que establecen sus disposiciones nacionales. En caso de diferencias sustanciales, pueden establecerse medidas compensatorias que deben respetar, en particular, el principio de proporcionalidad, tras apreciar no obstante si los

41 Véase, con carácter reciente, la sentencia Valvira-Psicoterapeutas, apartados 35 a 44.

42 Sentencia de 3 de marzo de 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Formación básica de médico) (C-634/20, en lo sucesivo, «sentencia Valvira-Formación básica de médico», EU:C:2022:149), apartado 37 y jurisprudencia citada.

43 La sentencia Vlassopoulou se decidió sobre unos hechos a los que todavía no se aplicaba ninguno de los instrumentos de Derecho derivado relativos al reconocimiento de las cualificaciones profesionales, por lo que el Tribunal de Justicia se basó en la disposición pertinente del Tratado (en dicho asunto, el artículo 52 del Tratado CEE, actual artículo 49 TFUE). Aunque ese asunto versaba sobre la libertad de establecimiento, sus principios se aplican también a la libre circulación de trabajadores. Véanse, con carácter reciente, las sentencias Valvira-Psicoterapeutas, apartados 40 y 41, y Valvira-Formación básica de médico, apartado 38, y jurisprudencia citada.

conocimientos adquiridos por el solicitante, incluidos los adquiridos en el Estado miembro de acogida, pueden tomarse en consideración para demostrar que se está en posesión de los conocimientos exigidos por dicho Estado miembro de acogida. [44]

93. Así pues, como alega, en principio, la Comisión, al realizar tal apreciación a la luz de los artículos 45 TFUE o 49 TFUE, las cualificaciones del solicitante deben evaluarse minuciosamente teniendo en cuenta todos sus títulos, la experiencia profesional adquirida en la antigua Unión Soviética y en Finlandia, [45] y el certificado de 2017, con el fin de determinar si sus cualificaciones son equivalentes a las cualificaciones profesionales exigidas, con arreglo a la legislación del Estado miembro de acogida, para el ejercicio de la profesión de maestro de educación infantil y de comprobar si se han adquirido efectivamente las competencias que puedan faltar.

V. Conclusión

94. A la luz de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda al Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Finlandia) del siguiente modo:

«El artículo 3, apartado 1, letra a), de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales,

debe interpretarse en el sentido de que

la profesión de maestro de educación infantil no puede considerarse una "profesión regulada" en el sentido de tal disposición cuando el acceso a dicha profesión y su ejercicio están subordinados, en primer lugar, a la posesión de un título de enseñanza superior no específicamente orientado al ejercicio de dicha profesión, y, en segundo lugar, a la posesión de la competencia pedagógica definida en estándares profesionales, pero cuya existencia incumbe apreciar al empleador en cada caso concreto.

El artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2005/36

debe interpretarse en el sentido de que

una cualificación profesional adquirida en la antigua Unión Soviética y equiparada por la República de Estonia, en virtud de su legislación, a una cualificación obtenida en dicho Estado miembro debe considerarse obtenida en este, y no en un tercer país.»

[44] Véase, por ejemplo, la sentencia Valvira-Formación básica de médico, apartados 42 a 46 y jurisprudencia citada.

[45] Véase la sentencia de 8 de julio de 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554), apartado 40 y jurisprudencia citada, en lo que respecta a la pertinencia de la experiencia adquirida en el Estado miembro de acogida.