

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. PAOLO MENGOZZI

presentadas el 1 de junio de 2017 ([1](#))

Asunto C-125/16

Malta Dental Technologists Association,

John Salomone Reynaud

contra

Superintendent tas-Saħħa Pubblika,

Kunsill tal-Professjonijiet Kumplimentari għall-Medicina

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Prim' Awla tal-Qorti Ċivili (Sala Primera del Tribunal Civil, Malta)]

«Procedimiento prejudicial — Reconocimiento de cualificaciones profesionales — Profesión regulada — Protésico dental clínico — Condiciones de ejercicio de una actividad profesional — Obligación de ejercer bajo la supervisión de un dentista — Libertad de establecimiento — Obstáculo — Justificación — Protección de la salud pública — Principio de proporcionalidad»

Introducción

1. Los protésicos dentales clínicos (en lo sucesivo, «PDC»), o denturistas, son expertos en el ámbito de los aparatos dentales, incluida la elaboración de dentaduras postizas o de dientes postizos, y de otros servicios accesorios como las reparaciones, los añadidos y las modificaciones realizadas sobre las dentaduras postizas y las prótesis. En los Estados miembros que reconocen esta profesión, ([2](#)) los PDC ejercen de manera autónoma y pueden tener contacto directo con los pacientes.

2. Entre el año 2009 y el año 2012, al menos tres PDC presentaron una solicitud de autorización para ejercer su profesión en Malta. Estas solicitudes fueron rechazadas, dado que Malta sólo reconoce la profesión de protésico dental como una profesión complementaria a la medicina ([3](#)) y no la de PDC. Por consiguiente, las autoridades maltesas propusieron a los PDC registrarlos como protésicos dentales. Al registrarse como tales, habrían tenido que ejercer en las mismas condiciones que los protésicos dentales, esto es, bajo la supervisión de un dentista, como establece la normativa nacional. Los demandantes en el litigio principal, la Malta Dental Technologists Association (Asociación Maltesa de Protésicos Dentales) y el Sr. Reynaud, que es un

PDC, considerando que esta situación sería contraria a las obligaciones de los Estados miembros derivadas de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, (4) y al principio según el cual la libertad de establecimiento implica la posibilidad de que todo profesional formado en un Estado miembro pueda instalarse y ejercer sus actividades profesionales en los otros Estados miembros de la Unión Europea según las condiciones establecidas por el Estado miembro de formación, presentaron una demanda ante el órgano jurisdiccional remitente solicitándole que ordenara a las autoridades maltesas que registraran a los PDC, reconocidos como tales en otros Estados miembros de la Unión, y que les permitieran ejercer su profesión en Malta sin la supervisión de un dentista.

3. En estas circunstancias, la Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (Sala Primera del Tribunal Civil, Malta) decidió suspender el procedimiento y, mediante resolución de remisión recibida en la Secretaría el 29 de febrero de 2016, planteó las siguientes cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia:

«1) ¿En una situación en la cual no se pone en riesgo la salud pública, resulta incompatible con los principios y las disposiciones legales que regulan la creación del mercado único, en particular aquéllos derivados de los artículos 49 TFUE, 52 TFUE y 56 TFUE, la prohibición impuesta por las autoridades sanitarias de Malta o su negativa a conceder el reconocimiento a la profesión de [PDC] o denturista, que tiene por efecto, a pesar de que no exista discriminación jurídica, impedir en la práctica a los nacionales de otros Estados miembros que han presentado una solicitud a estos efectos establecerse profesionalmente en Malta?

2) ¿Debe aplicarse la Directiva [2005/36] a los [PDC] habida cuenta de que, si una dentadura postiza resulta defectuosa, la única consecuencia es la necesidad de modificar o sustituir dicho aparato dental defectuoso, sin que ello suponga ningún riesgo para el paciente?

3) ¿Contribuye la prohibición impuesta por las autoridades sanitarias maltesas, impugnada en el caso de autos, a la consecución del objetivo de lograr un alto nivel de protección de la salud, cuando las dentaduras postizas defectuosas pueden ser sustituidas sin riesgo para el paciente?

4) ¿Es contraria al principio de proporcionalidad la interpretación adoptada por [las autoridades sanitarias maltesas] y la manera en que [éstas] aplica[n] la Directiva [2005/36] a los [PDC] que han presentado una solicitud de reconocimiento ante dichas autoridades sanitarias maltesas?»

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

4. Han presentado observaciones escritas en el presente procedimiento prejudicial la Asociación Maltesa de Protésicos Dentales, el Kunsill tal-Professjonijiet Kumplimentari għall-Medicina (Consejo de las Profesiones Complementarias a la Medicina), los Gobiernos maltés, checo, español, italiano, austríaco y polaco, y la Comisión Europea.

5. Los demandantes en el litigio principal, los Gobiernos maltés y español, y la Comisión formularon observaciones orales en la vista celebrada el 2 de marzo de 2017.

Análisis

6. Las cuatro cuestiones prejudiciales planteadas al Tribunal de Justicia, que propongo tratar de forma conjunta, tienen por objeto evaluar la compatibilidad con el Derecho de la Unión de una situación en la que un Estado miembro de acogida proponga registrar a los PDC formados en otro Estado miembro como protésicos dentales —la única profesión reconocida en el Estado miembro de acogida— sometiéndolos a las condiciones de ejercicio de la profesión de protésico dental tal como se definen en dicho Estado miembro.

7. La primera fase del análisis consiste en determinar qué norma de la Unión es aplicable. En respuesta a una pregunta del Tribunal de Justicia planteada en la vista oral, los demandantes en el litigio principal puntualizaron que su petición se refería a la libertad de los PDC para establecerse y ejercer en Malta y que, desde el momento en que existe una profesión en un Estado miembro, no sólo dicha profesión sino también las condiciones en las que ésta se ejerce en el Estado miembro de formación deberían ser reconocidas en los otros 27 Estados. Al hacer esta puntualización, los demandantes basaron claramente su argumentación en las libertades fundamentales, más que en la Directiva 2005/36. Sin embargo, habida cuenta del tenor de las cuestiones prejudiciales segunda y cuarta, procede dedicar previamente algunas consideraciones a esta Directiva.

Sobre la aplicación de la Directiva 2005/36

– ¿Una profesión regulada en el Estado miembro de acogida?

8. La Directiva 2005/36 se aplicará «a todos los nacionales de un Estado miembro, incluidos los miembros de las profesiones liberales, que se propongan ejercer una profesión regulada en un Estado miembro distinto de aquel en el que obtuvieron sus cualificaciones profesionales». (5) Por profesión regulada —que es un concepto del Derecho de la Unión— (6) debe entenderse «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; en particular, 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». (7) El concepto de «cualificación profesional», en el sentido de la Directiva, no se refiere a cualquier cualificación acreditada por un título de formación de carácter general, sino a la cualificación correspondiente a un título de formación específicamente concebido para preparar a sus titulares para el ejercicio de una profesión determinada. (8)

9. En esencia, la Directiva 2005/36 establece un sistema basado en dos regímenes de reconocimiento de cualificaciones, a saber, por una parte, el reconocimiento automático para las profesiones reguladas cuyas condiciones mínimas de formación han sido armonizadas a nivel europeo (como, por ejemplo, los «odontólogos», (9) comúnmente denominados dentistas) así como para algunas otras profesiones reguladas y, por otra parte, el reconocimiento mutuo de las cualificaciones para las otras profesiones reguladas, (10) esto es, aquéllas cuyas condiciones de formación no han sido armonizadas, como es el caso de los PDC y los protésicos dentales.

10. El expediente presentado ante el Tribunal de Justicia no contiene ninguna indicación clara que permita determinar definitivamente si la profesión de protésico dental en Malta tiene o no carácter regulado. En efecto, no se acredita que el acceso a la profesión de protésico dental esté condicionado a la posesión de cualificaciones profesionales concretas o de un título de formación específicamente concebido para preparar a sus titulares para el ejercicio de dicha profesión. Lo que es seguro, en cambio, es que esta profesión se considera una profesión complementaria a la medicina y que la profesión de PDC no existe como tal en Malta; por consiguiente, no se trata de una «profesión regulada» a la vez en el Estado de formación y en el Estado de acogida. Por lo tanto, parece que falta un requisito para poder aplicar la Directiva 2005/36.

11. Pues bien, hay dos posibilidades.

12. O bien el hecho de que los PDC puedan ejercer sin la supervisión de un dentista y en contacto directo con los pacientes caracteriza hasta tal punto la profesión de PDC que ésta debe considerarse una profesión distinta de la de los protésicos dentales y, entonces, en este supuesto, es preciso admitir que la Directiva 2005/36 no es aplicable y que el Derecho de la Unión no obliga a los Estados miembros a reconocer profesiones que no deseen reconocer.

13. O bien, aun suponiendo que, en primer lugar, en Malta la profesión de protésico dental sea una «profesión regulada» en el sentido de la Directiva 2005/36 y que, en segundo lugar, las profesiones de PDC y protésico dental se consideren una «misma profesión», (11) siempre en el sentido de la Directiva 2005/36, lo que seguiría generando dificultades para las autoridades maltesas no es el nivel de cualificación exigido —puesto que se ha propuesto registrar a los PDC como protésicos dentales—, sino el hecho de que la profesión de protésico dental se ejerce en colaboración con un dentista. A este respecto, debo señalar que, contrariamente a lo alegado por los demandantes en el litigio principal, la Directiva 2005/36 no tiene por objeto permitir a los profesionales formados en su Estado de origen ejercer su profesión en el Estado miembro de acogida según las condiciones determinadas por su Estado de formación. El artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2005/36 establece claramente que «el reconocimiento de las cualificaciones profesionales por el Estado miembro de acogida permitirá al beneficiario acceder en ese Estado miembro a la misma profesión que aquella para la que está cualificado en el Estado miembro de origen y *ejercerla con los mismos derechos que los nacionales*». (12) El hecho de trabajar bajo la supervisión de un dentista debe considerarse un requisito de ejercicio de la profesión de protésico dental en Malta: todo profesional que pretenda instalarse en Malta como protésico dental deberá aceptar trabajar en colaboración con un dentista. Resolver en sentido contrario equivaldría a forzar a un Estado miembro a reproducir las condiciones de ejercicio de una profesión, aparentemente más liberales, que prevalecen en otros Estados miembros y a convertir la Directiva 2005/36 en un instrumento que permitiera eludir las condiciones de ejercicio de las profesiones reguladas que no hayan sido objeto de armonización. (13) Pues bien, con arreglo a la Directiva, estas condiciones siguen siendo competencia de los Estados miembros de acogida, siempre que no sean discriminatorias, estén justificadas objetivamente y sean proporcionadas. (14)

– Sobre la cuestión del acceso parcial a la profesión de odontólogo

14. Con ocasión de los debates que tuvieron lugar ante el Tribunal de Justicia, se planteó la cuestión del posible acceso parcial de los PDC a la profesión de «odontólogo».

15. Cabe recordar que la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36 y el Reglamento n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior, (15) introdujo en la Directiva 2005/36 un artículo 4 *septies* (16) que autoriza a las autoridades del Estado miembro de acogida a conceder el acceso parcial a una actividad profesional caso por caso cuando 1) el profesional esté plenamente cualificado para ejercer en el Estado miembro de origen la actividad profesional para la que se solicita el acceso parcial en el Estado miembro de acogida, 2) las diferencias entre la actividad profesional en el Estado miembro de origen y la profesión regulada en el Estado miembro de acogida sean tan importantes que la aplicación de medidas compensatorias equivaldría a exigir al solicitante que realizara un programa completo de formación y 3) la actividad profesional pueda separarse objetivamente de otras actividades de la profesión regulada en el Estado miembro de acogida. Sin embargo, podrá denegarse el acceso parcial si esta denegación está justificada por una razón imperiosa de interés general, es adecuada para la consecución del objetivo perseguido y no va más allá de lo necesario para conseguir dicho objetivo. (17)

16. ¿Es posible contemplar, como ha afirmado la Comisión, que los PDC se beneficien de este mecanismo de acceso parcial, en la medida en que la actividad de los PDC corresponde parcialmente a la de los odontólogos? (18) Dicho de otro modo, ¿cabe la posibilidad de permitir a los PDC acceder parcialmente a la profesión de dentista?

17. No estoy convencido de ello, dado que el artículo 4 *septies*, apartado 6, de la Directiva 2005/36, en la versión de ésta modificada por la Directiva 2013/55, establece que dicho artículo «no se aplicará a los profesionales que gocen del reconocimiento automático de sus cualificaciones profesionales en virtud del título III, capítulos II, III y III *bis*». Pues bien, la sección 4 del capítulo III del título III de la Directiva 2005/36, en la versión de ésta modificada por la Directiva 2013/55, está dedicada a los odontólogos. Por tanto, mi interpretación de este artículo es que, en lo tocante a los odontólogos, sólo puede producirse un acceso pleno a las actividades en virtud, por una parte, de la armonización de las condiciones de formación organizada por la Directiva 2005/36 (19) y, por otra, del reconocimiento automático que se deriva de ésta y del que estos profesionales se benefician en virtud de esta Directiva.

18. Es cierto que el artículo 4 *septies*, apartado 6, de la Directiva 2005/36, en la versión de ésta modificada por la Directiva 2013/55, se refiere a «los profesionales» y no a las profesiones. Sin embargo, el artículo 36 de la Directiva 2005/36 sugiere que las actividades profesionales del odontólogo están reservadas (20) y dispone que «el ejercicio de las actividades profesionales de odontólogo supondrá la posesión de un título de formación de los mencionados en el punto 5.3.2 del anexo V», (21) antes de continuar definiendo dichas actividades como «actividades de prevención, diagnóstico y tratamiento relativas a las anomalías y enfermedades de los dientes, la boca, las mandíbulas y los tejidos contiguos». (22) Estas actividades se contemplan de forma conjunta. Pues bien, por una parte, la actividad de los PDC sólo cubre en parte la de los odontólogos y, por otra parte, claramente estos PDC no cumplen las condiciones

establecidas por la Directiva 2005/36 para estar cualificados o para ejercer como tales. (23) Reconocer la posibilidad de que los PDC accedan parcialmente a la profesión de odontólogo, cuando la Directiva establece una relación consustancial entre la posesión de uno de los títulos de formación que aparecen detallados en el punto 5.3.2 del anexo V de dicha Directiva y el ejercicio de la profesión de odontólogo, me parece totalmente contrario a la intención del legislador de la Unión. Así pues, el Tribunal de Justicia ha declarado que «el ejercicio de las actividades profesionales de odontólogo supondrá la posesión de un título de formación de base». (24) Además, si se contemplara la posibilidad de un acceso parcial de los PDC a las actividades de odontólogo, esto resultaría en la creación de una nueva categoría «imperfecta» de profesionales de la odontología únicamente a título parcial, que no corresponde a ninguna categoría establecida en la Directiva, lo que debe rechazarse. (25)

19. En todo caso, el reconocimiento de un acceso parcial no es un derecho absoluto, puesto que el Estado miembro de acogida puede denegarlo en las condiciones establecidas en el artículo 4 *septies*, apartado 2, de la Directiva 2005/36, en la versión de ésta modificada por la Directiva 2013/55.

– Conclusión parcial

20. Del análisis precedente se desprende que subsiste una incertidumbre fundamental en cuanto a la cuestión de si la Directiva 2005/36 es aplicable al litigio principal, y el órgano jurisdiccional remitente deberá determinar si la profesión de protésico dental constituye, en Malta, una profesión regulada en el sentido de la Directiva 2005/36.

21. Suponiendo que la Directiva sea aplicable, se presentan dos vías de análisis distintas. Tras efectuar el análisis en base al artículo 4 de la Directiva 2005/36, he concluido que el requisito de ejercicio de la profesión de protésico dental consistente en trabajar bajo la supervisión de un dentista puede considerarse compatible con dicha Directiva a condición de que no sea discriminatorio —lo que es cierto en el presente caso—, esté justificado objetivamente y sea proporcionado —circunstancias que todavía deben verificarse—. Del mismo modo, el análisis realizado en relación con la cuestión del acceso parcial a la profesión de odontólogo me ha llevado a concluir que, en todo caso, se puede denegar el acceso parcial, siempre que dicha denegación se base en una razón imperiosa de interés general, que sea adecuada para la consecución del objetivo perseguido y que no vaya más allá de lo necesario para conseguir dicho objetivo.

22. Estas dos pruebas resultan ser análogas a la que el Tribunal de Justicia deberá realizar si examina la situación del litigio principal con arreglo al Derecho primario, como me propongo hacer ahora, ya que, tal como ha señalado el Gobierno español en la vista oral, es obligado reconocer que las autoridades maltesas no alegan que los PDC carezcan de cualificaciones suficientes ni que hayan seguido una formación insuficiente o demasiado diferente para poder ejercer una profesión regulada en Malta. El litigio principal tiene por objeto en realidad la posibilidad de que los PDC ejerzan su profesión, en su caso como protésicos dentales, de manera autónoma, esto es, sin la supervisión de un dentista, lo que entra dentro del ámbito de la libertad de establecimiento.

Análisis con arreglo al Derecho primario

23. Del expediente presentado ante el Tribunal de Justicia se desprende que los PDC afectados solicitaron a las autoridades maltesas la expedición de una autorización para ejercer su profesión en Malta. Habida cuenta del hecho de que esta profesión se caracteriza, según los demandantes en el litigio principal, por la posibilidad de mantener un contacto directo con los pacientes, el ejercicio de la profesión de PDC en Malta implicará en consecuencia que estos últimos se establezcan en Malta, de manera que el análisis que se expondrá a continuación se basará, como se ha anunciado, en el artículo 49 TFUE. (26)

24. Está acreditado que el ejercicio de la profesión de protésico dental está sometido al requisito de trabajar bajo la supervisión de los dentistas, de modo que los protésicos dentales no tienen relación directa con los pacientes. El Tribunal de Justicia ha recordado que, «a tenor del artículo 49 TFUE, párrafo segundo, la libertad de establecimiento se ejerce en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales. De ello se desprende que, cuando el acceso a una actividad específica, o su ejercicio, esté regulado en el Estado miembro de acogida, el nacional de otro Estado miembro que pretenda ejercer esa actividad deberá, en principio, reunir los requisitos de dicha normativa». (27) Dado que la profesión de protésico dental no ha sido armonizada a nivel de la Unión, ya sea respecto de sus condiciones de acceso o de sus condiciones de ejercicio, los Estados miembros siguen siendo competentes para definir tales condiciones, respetando las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado. (28) No cabe la menor duda de que la normativa maltesa que exige a los protésicos dentales trabajar bajo la supervisión de un dentista puede hacer menos atractivo el ejercicio de la libertad de establecimiento para los PDC. Tal situación sólo puede justificarse si existe una razón imperiosa de interés general, a condición de que resulte adecuada para garantizar la realización del objetivo perseguido y de que no vaya más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo. (29)

25. El Gobierno maltés invoca como causa justificativa la protección de la salud pública. Dado que se trata de un objetivo que también persigue la propia Unión, no cabe cuestionar su legitimidad. (30) Queda por verificar si el requisito de trabajar bajo la supervisión de un dentista que se impone a los protésicos dentales es necesario y proporcionado.

26. De entrada debe recordarse que, habida cuenta del importante papel que tiene la salud pública en el Tratado y del margen que éste deja a la facultad discrecional de los Estados miembros, «el mero hecho de que un Estado miembro haya elegido un sistema de protección diferente del adoptado por otro Estado miembro no puede influir en la apreciación de la necesidad y de la proporcionalidad de las disposiciones adoptadas en la materia». (31) En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado en numerosas ocasiones que «debe tenerse en cuenta que la salud y la vida de las personas ocupan el primer puesto entre los bienes e intereses protegidos por el Tratado y que corresponde a los Estados miembros decidir qué nivel de protección de la salud pública pretenden asegurar y de qué manera debe alcanzarse ese nivel». (32) Dado que este nivel puede variar de un Estado miembro a otro, es preciso reconocer que la salud pública exige, a la hora de apreciar medidas nacionales dirigidas a su protección, una especial atención. (33) Por tanto, no basta con que los demandantes en el litigio principal aduzcan el hecho de que el Reino Unido autoriza a los PDC a ejercer de manera autónoma.

27. A continuación, deben relativizarse las reiteradas afirmaciones que aparecen en las cuestiones prejudiciales según las cuales no existe ningún riesgo para la salud de los pacientes, y por tanto para la salud pública, si se autoriza a los PDC a ejercer su profesión en contacto directo con los pacientes y de manera completamente autónoma. (34) En efecto, de la resolución de remisión se desprende que las demandantes ante el órgano jurisdiccional remitente —más particularmente, la Asociación Maltesa de Protésicos Dentales— fueron quienes redactaron dichas cuestiones antes de solicitar a este último que las remitiera al Tribunal de Justicia. En estas circunstancias, el hecho de que no existe ningún riesgo para la salud pública no es una afirmación definitiva que haya realizado el órgano jurisdiccional remitente tras haber apreciado directamente la realidad de la situación. Por tanto, el Tribunal de Justicia puede abordar válidamente esta problemática en su futura sentencia.

28. A este respecto, la tesis de los PDC consiste en afirmar, en esencia, que consideran que su nivel de formación los habilita totalmente para ejercer su profesión de manera autónoma y sin riesgos, habida cuenta del hecho de que, en su opinión, los PDC no realizan procedimientos invasivos en la boca de los pacientes y se limitan a preparar, reparar y ajustar los aparatos dentales de estos últimos. En su opinión, una prótesis mal ajustada o defectuosa sólo causa incomodidad y puede ser simplemente retirada por el propio paciente o sustituida por el PDC. Afirman que los PDC no realizan diagnósticos ni prescriben tratamientos médicos y que, en caso de sospecha de la existencia de una patología, es su responsabilidad redirigir a los pacientes hacia los dentistas. Además, consideran que no existen pruebas científicas de que los aparatos dentales o las prótesis puedan crear daños importantes en la boca de los pacientes. Por último, entienden que permitir a los PDC trabajar en contacto directo con los pacientes daría la posibilidad a los pacientes más pobres de acceder a la asistencia odontológica a un menor coste.

29. El Gobierno maltés no está de acuerdo con estas observaciones y alega que las actividades de los PDC y sus conocimientos cubren únicamente los aspectos mecánicos del tratamiento de determinadas anomalías y enfermedades que afectan a los dientes y a la cavidad bucal. En su opinión, los PDC no están cualificados para poder formular el diagnóstico necesario para programar este tipo de tratamiento y tampoco son competentes para supervisar el mantenimiento de la rehabilitación bucal, que sólo puede ser supervisada por un dentista plenamente cualificado, máxime cuando existen grandes diferencias en cuanto a la formación que da acceso a la profesión de PDC. (35) La entrega de un aparato dental o de una prótesis no está exenta de riesgos, dado que pueden existir patologías subyacentes, que pueden pasar desapercibidas para los PDC, y pueden producirse daños en los tejidos, ya sean temporales o permanentes, si dicho aparato o dicha prótesis no es insertado correctamente. Por ejemplo, una extracción incorrecta de un diente puede provocar infecciones si la raíz del diente que se encuentra bajo el aparato o la prótesis no ha sido extraída de forma correcta. Por otra parte, el Gobierno maltés entiende que pueden producirse complicaciones en los pacientes tratados con quimioterapia o bisfosfonato. Una dentadura postiza mal colocada con unos cuidados bucales deficientes puede incrementar el riesgo de cánceres bucales. También considera que el aparato puede provocar o empeorar enfermedades periodontales si está mal concebido, de modo que puede causar daños irreversibles si su posicionamiento y el contexto en el que se inserta no son controlados por un dentista cuya formación, más amplia y completa que la de los PDC, le permite realizar una valoración global de la situación y no una meramente mecánica como la que efectúan los PDC. En su opinión, no se puede contar con que el propio paciente se dé cuenta de

los problemas relacionados con su prótesis o aparato dentales, y la remisión del paciente por el PDC a un dentista podría producirse en un estadio ya avanzado de la afección. Además, el Gobierno maltés hace referencia de manera documentada a un cierto número de estudios científicos que demuestran las consecuencias, en ocasiones graves, de una mala implantación o de la falta de adaptación de un aparato dental insertado en un contexto orgánico que no esté sano. Rechaza el argumento de que el libre ejercicio de la profesión de PDC, sin la supervisión de un dentista, abriría el acceso a la asistencia odontológica a los más desfavorecidos alegando que en Malta las personas con ingresos insuficientes pueden consultar gratuitamente a un dentista. Por último, el Gobierno maltés aduce que el principio de cautela exige que la protección de la salud pública prevalezca sobre las consideraciones económicas y que los Estados miembros disponen de una amplia facultad discrecional para la aplicación de dicho principio.

30. Habida cuenta, por una parte, del hecho de que las dudas expresadas por el Gobierno maltés se basan al menos en parte en estudios científicos que tienden a demostrar que sus argumentos no son simples alegaciones y, por otra parte, del margen de apreciación que el propio Tribunal de Justicia ha consagrado en su jurisprudencia, mencionada concretamente en el punto 26 de las presentes conclusiones, exigir que los PDC cualificados en otro Estado miembro ejerzan bajo la supervisión de un dentista en el Estado miembro de acogida que no reconoce esa profesión como tal resulta adecuado para lograr el objetivo de proteger la salud pública y no va más allá de lo necesario para la consecución de dicho objetivo. (36)

31. Por tanto, el artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que exige a los protésicos dentales que ejerzan su profesión bajo la supervisión de los dentistas, persigue un objeto legítimo de protección de la salud pública, es adecuado para lograr el objetivo perseguido y no va más allá de lo necesario para conseguirlo, aunque esto pueda hacer menos atractivo el ejercicio de la libertad de establecimiento para esta categoría de profesionales.

Conclusiones que deben extraerse del análisis con arreglo al Derecho primario a los efectos del análisis de la Directiva 2005/36

32. Como se ha indicado más arriba, (37) si el Tribunal de Justicia declara —*quod non*— que el litigio principal está regulado por la Directiva 2005/36, la apreciación de la compatibilidad de la situación controvertida en el litigio principal con el artículo 4 de la Directiva 2005/36 o con el artículo 4 *septies*, apartado 2, de la Directiva 2005/36, en la versión de ésta modificada por la Directiva 2013/55, debe efectuarse en base a la misma prueba que acabo de analizar en relación con el artículo 49 TFUE.

33. En estas circunstancias, propongo al Tribunal de Justicia que declare, con carácter subsidiario, que el artículo 4 de la Directiva 2005/36 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a un requisito de ejercicio, como el que es objeto del litigio principal, que exija a los protésicos dentales que ejerzan su profesión bajo la supervisión de un dentista, puesto que este requisito de ejercicio está justificado objetivamente y es proporcionado.

34. Por último, propongo al Tribunal de Justicia que declare, con carácter aún más subsidiario, que el artículo 4 *septies*, apartado 2, de la Directiva 2005/36, en la versión

de ésta modificada por la Directiva 2013/55, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que, en el marco del litigio principal, se deniegue el acceso parcial de los PDC a la profesión de odontólogo.

Conclusión

35. En virtud de todos los motivos expuestos, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones planteadas por la Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (Sala Primera del Tribunal Civil, Malta) de la siguiente manera:

Con carácter principal:

«El artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que exige a los protésicos dentales que ejerzan su profesión bajo la supervisión de los dentistas, persigue un objeto legítimo de protección de la salud pública, es adecuado para lograr el objetivo perseguido y no va más allá de lo necesario para conseguirlo, aunque esto pueda hacer menos atractivo el ejercicio de la libertad de establecimiento para esta categoría de profesionales.»

Con carácter subsidiario, si el Tribunal de Justicia declara que la situación está regulada por la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales:

«El artículo 4 de la Directiva 2005/36 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a un requisito de ejercicio, como el que es objeto del litigio principal, que exija a los protésicos dentales que ejerzan su profesión bajo la supervisión de un dentista, puesto que este requisito de ejercicio está justificado objetivamente y es proporcionado.»

Con carácter aún más subsidiario, si el Tribunal de Justicia declara que la situación que es objeto litigio principal está regulada por la Directiva 2005/36, en la versión de ésta modificada por la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36 y el Reglamento n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior:

«El artículo 4 *septies*, apartado 2, de la Directiva 2005/36, en la versión de ésta modificada por la Directiva 2013/55, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que, en el marco del litigio principal, se deniegue el acceso parcial de los protésicos dentales clínicos a la profesión de odontólogo.»

1 Lengua original: francés.

2 Como el Reino de Dinamarca, Irlanda, el Reino de los Países Bajos o el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, según el órgano jurisdiccional remitente.

[3](#) El artículo 2 de la Att Dwar il-Professjonijiet tas-Saħħa, Kapitolu 464 tal-Ligijiet ta' Malta (Ley sobre los profesionales sanitarios, capítulo 464 de las Leyes de Malta) define al profesional que ejerce una profesión complementaria a la medicina como «un profesional sanitario cuyo nombre figure inscrito en el Registro de las Profesiones Complementarias a la Medicina contemplado en el artículo 28». El artículo 25 de esta Ley establece que «sólo estarán autorizados a ejercer una profesión complementaria a la medicina las personas cuyo nombre figure inscrito en el Registro [...]». El anexo III de esta misma Ley enumera las profesiones complementarias a la medicina y menciona la profesión de protésico dental, pero no incluye la de PDC.

[4](#) DO 2005, L 255, p. 22.

[5](#) Artículo 2 de la Directiva 2005/36.

[6](#) Véase la sentencia de 6 de octubre de 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652), apartado 36 y jurisprudencia citada.

[7](#) Artículo 3, apartado 1, letra a), de la Directiva 2005/36.

[8](#) Sentencia de 6 de octubre de 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652), apartado 38.

[9](#) Véase el artículo 21 de la Directiva 2005/36.

[10](#) En caso de diferencias demasiado importantes entre la formación seguida en el país de origen y la requerida para la misma actividad en el país de acogida, se puede exigir un período de prácticas o una prueba de aptitud; véanse el considerando 15 y el artículo 14 de la Directiva 2005/36.

[11](#) El artículo 1 de la Directiva 2005/36 dispone que ésta «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

[...] reconocerá para el acceso a dicha profesión y su ejercicio las cualificaciones profesionales adquiridas en otro u otros Estados miembros [...] y que permitan al titular de las mencionadas cualificaciones ejercer en él *la misma profesión*» (el subrayado es mío). La descripción de las actividades de protésico dental parece corresponderse plenamente con la de los PDC, aunque la formación de estos últimos pueda ser más larga. Por tanto, estimo que es razonable considerar que PDC y protésico dental constituyen una «misma profesión» en el sentido de los artículos 1 y 4 de la Directiva 2005/36. Sobre el concepto de «misma profesión», véase, igualmente, la sentencia de 19 de enero de 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45), apartado 20.

[12](#) El subrayado es mío.

[13](#) En el mismo sentido, véanse las conclusiones de la Abogado General Sharpston presentadas en el asunto Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:408), punto 28.

[14](#) Como exige el considerando 3 de la Directiva 2005/36, a la luz del cual debe interpretarse el artículo 4, apartado 1.

[15](#) DO 2013, L 354, p. 132.

[16](#) La aplicación *ratione temporis* de este artículo al litigio principal es discutible, dado que la resolución de remisión hace referencia a resoluciones por las que se denegó a los PDC la posibilidad de ejercer su profesión de manera autónoma que fueron adoptadas por las autoridades maltesas entre 2009 y 2012.

[17](#) Véase al artículo 4 *septies*, apartado 2, de la Directiva 2005/36, en la versión de ésta modificada por la Directiva 2013/55.

[18](#) En tal caso, se trataría efectivamente de dos profesiones reguladas: la profesión de PDC, por una parte, y la de odontólogo, por otra parte.

[19](#) El punto 5.3.1 del anexo V de la Directiva 2005/36 precisa el programa de estudios que deben seguir los odontólogos y el punto 5.3.2. de dicho anexo enumera los

títulos de formación que cada Estado miembro expide para la formación básica de los odontólogos.

[20](#) Véase el artículo 36, apartado 1, de la Directiva 2005/36, según el cual «las actividades profesionales de odontólogo serán las definidas en el apartado 3 y ejercidas con los títulos profesionales que figuran en el punto 5.3.2 del anexo V».

[21](#) Artículo 36, apartado 2, de la Directiva 2005/36.

[22](#) Artículo 36, apartado 3, de la Directiva 2005/36. Véase, igualmente, el artículo 34, apartado 3, letra b), de dicha Directiva.

[23](#) Debo recordar en este sentido que el Tribunal de Justicia ha declarado que «la Directiva 2005/36 se opone [...] a que una persona que no posea un título de formación básica de odontólogo ejerza la profesión de odontólogo» [sentencia de 19 de septiembre de 2013, Conseil national de l'ordre des médecins (C-492/12, EU:C:2013:576), apartado 41].

[24](#) Sentencia de 19 de septiembre de 2013, Conseil national de l'ordre des médecins (C-492/12, EU:C:2013:576), apartado 34.

[25](#) Véase, por analogía, el auto de 17 de octubre de 2003, Vogel (C-35/02, EU:C:2003:570), apartado 28 y jurisprudencia citada. Además, es obvio que los PDC no pueden pretender ejercer bajo un título que corresponda al de los odontólogos. Ahora bien, la Directiva 2005/36 tampoco prevé que se pueda ejercer como odontólogo bajo otro título distinto de los previstos por dicha Directiva [véase, por analogía, el auto de 17 de octubre de 2003, Vogel (C-35/02, EU:C:2003:570), apartado 31]. Por último, debo precisar que nos encontramos ante un supuesto distinto del que dio lugar a la sentencia de 19 de enero de 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45), por al menos dos motivos. En primer lugar, la profesión a la que deseaba acceder la parte demandante en el litigio principal en dicho asunto no formaba parte de las profesiones para las que el Derecho de la Unión preveía el reconocimiento automático (contrariamente a la profesión de odontólogo). En segundo lugar, denegar a los PDC el acceso parcial a la profesión de odontólogo no supone privarlos de perspectivas profesionales en el Estado de acogida, dado que —como debo recordar— las autoridades maltesas han propuesto registrarlos y autorizarlos a ejercer como protésicos dentales, la única profesión reconocida en este Estado miembro.

[26](#) El artículo 52 TFUE, que el órgano jurisdiccional remitente también ha mencionado en sus cuestiones prejudiciales, no parece pertinente, dado que la normativa maltesa no está aplicando un «régimen especial para los extranjeros», puesto que el requisito de ejercer bajo la supervisión de un dentista también se exige a los protésicos dentales malteses.

[27](#) Sentencia de 27 de junio de 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430), apartado 19 y jurisprudencia citada.

[28](#) Sentencia de 27 de junio de 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430), apartado 20 y jurisprudencia citada.

[29](#) Véanse las sentencias de 1 de febrero de 2001, Mac Quen y otros (C-108/96, EU:C:2001:67), apartado 26; de 19 de enero de 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45), apartado 30 y jurisprudencia citada; de 27 de junio de 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430), apartado 21, y de 4 de mayo de 2017, Vanderborght (C-339/15, EU:C:2017:335), apartado 65.

[30](#) Véanse, entre una abundante jurisprudencia, las sentencias de 1 de febrero de 2001, Mac Quen y otros (C-108/96, EU:C:2001:67), apartado 29; de 11 de julio de 2002, Gräbner (C-294/00, EU:C:2002:442), apartado 42; de 27 de junio de 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430), apartado 27, y de 4 de mayo de 2017, Vanderborght (C-339/15, EU:C:2017:335), apartado 67.

[31](#) Sentencia de 27 de junio de 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430), apartado 27 y jurisprudencia citada.

[32](#) Sentencia de 19 de mayo de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes y otros (C-171/07 y C-172/07, EU:C:2009:316), apartado 19 y jurisprudencia citada. Véase, igualmente, la sentencia de 4 de mayo de 2017, Vanderborght (C-339/15, EU:C:2017:335), apartado 71.

[33](#) Véase la sentencia de 27 de junio de 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430), apartado 27.

[34](#) Para el tenor de las cuestiones prejudiciales, véase el punto 3 de las presentes conclusiones.

[35](#) Véase el anexo 2 de las observaciones escritas presentadas por el Gobierno maltés.

[36](#) En su sentencia de 27 de junio de 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430), y a pesar de que no se le había preguntado sobre este aspecto, el Tribunal de Justicia reconoció que la supervisión de un profesional que ejerce una profesión paramédica por parte de un profesional sanitario podía servir al objetivo de protección de la salud pública (véase el apartado 29 de dicha sentencia).

[37](#) Véanse los puntos 20 y siguientes de las presentes conclusiones.