CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JEAN MISCHO
presentadas el 24 de abril de 1986 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Los hechos

Los demandantes en el procedimiento principal son todos ellos médicos-cirujanos, que trabajaron como contratados para el Servizio Sanitario Nazionale en distintas unidades sanitarias locales de Roma, Rieti, Latina y Viterbo. Estas últimas autoridades resolvieron unilateralmente los contratos de los demandantes. Contra estas decisiones los demandantes interpusieron ante el Pretore de Roma una demanda de medidas provisionales alegando que dicha resolución de contratos era contraria a la ley italiana y al convenio colectivo que regula los servicios médicos de guardia.

De acuerdo con los demandantes, tal resolución de los contratos se debió al número excesivo de médicos jóvenes que llegan al mercado italiano, debido a la ausencia de *numerus clausus* para el ingreso de estudiantes en las facultades de Medicina. Los demandantes suscitaron ante el Pretore la cuestión de si no es contraria al Derecho comunitario la ausencia de tal *numerus clausus*. El Pretore ordenó la suspensión de la resolución de los contratos y llegó a la conclusión de que, para decidir definitivamente sobre este litigio, era «necesario aclarar el alcance y las consecuencias del artículo 3 y del artículo 57 del Tratado de Roma [...] con el fin de establecer si estas reglas comunitarias imponen a Italia la adopción del sistema de *numerus clausus* para el ingreso en la facultad de Medicina».

2. Las cuestiones prejudiciales

En consecuencia, el Pretore planteó al Tribunal las cuestiones siguientes:

¿«Suponen la letra c) del artículo 3 y el apartado 3 del artículo 57 del Tratado de Roma, por el que se constituye la Comunidad Económica Europea, la obligación para todos los Estados miembros de imponer condiciones de acceso a los estudios universitarios de Medicina que garanticen:

— un nivel de formación que corresponda a los criterios de calidad fijados en las directivas comunitarias y a los indicados por el Comité consultivo para la formación profesional;

— el ejercicio correcto de la profesión en el marco de las reglas deontológicas, para cuya garantía es necesario que el número de médicos disponibles corresponda a las necesidades?

Especialmente, ¿estima el Tribunal de Justicia conforme y compatible con las reglas y los fines del Tratado de Roma y de las directivas comunitarias sobre la libre circulación de los médicos la ausencia de toda fijación previa o determinación del número de estudiantes que pueden ingresar en la facultad de Medicina respecto a las capacidades didácticas de estas facultades?

Por tanto, ¿no constituye la generalización a todos los Estados miembros del *numerus clausus* —tal como existe ya en ocho de los diez Estados miembros— una medida indispensable y, por ello, una obligación para todos los Estados miembros a los efectos de aplicación del Tratado y de las directivas destinadas a hacer realidad la libre circulación?»

* Traducido del francés.

Conviene subrayar de manera preliminar que el Gobierno italiano y la Comisión opinan que esta solicitud de decisión prejudicial es inadmisible. Según ellos, no existe vínculo jurídico alguno entre la resolución en litigio de los contratos de los médicos y la existencia o no de un *numerus clausus*. En especial, ambos intervinientes subrayan que el Pretore no ha motivado la necesidad de la cuestión planteada, en el sentido del artículo 177, para la solución del litigio principal.

Esta última observación es exacta, y ello es profundamente lamentable, puesto que es difícil que el Tribunal pueda cumplir su misión si no se le informa adecuadamente sobre las razones que han llevado al Juez nacional a plantear sus preguntas.

Hay que reconocer asimismo que es dudoso que sea «necesaria» una respuesta a estas preguntas para permitir al Juez nacional dictar su sentencia.

Tal como subraya la Comisión, no se ve, efectivamente, cómo puede «el reconocimiento del carácter obligatorio de la instauración del sistema de *numerus clausus* convertir en ilegal una resolución de la relación laboral que de otra forma sería legal, o viceversa» (página 6 de las observaciones de la Comisión).

El Tribunal podría, por tanto, considerar la posibilidad de declararse incompetente para pronunciarse respecto a las cuestiones planteadas.

Sin embargo, dudo en sugerirle que siga esta vía por las siguientes razones.

1. En el caso que nos ocupa, el Tribunal no se encuentra en ninguna de las situaciones en que, en el pasado, se declaró incompetente para pronunciarse conforme al artículo 177.

Al contrario de lo que ocurría en el caso de la sentencia de 22 de noviembre de 1978 (Mattheus/Doego, 93/78, Rec. 1978, p. 2203) o de la resolución de 12 de marzo de 1980 (Juez encargado del servicio del Tribunal de Hayange, 68/80, Rec. 1980, p. 771), las cuestiones planteadas tienen como objetivo indudable la interpretación de disposiciones del Tratado que, por otra parte, se citan expresamente.

Tampoco nos encontramos ante un «pretexto procesal artificioso» en el sentido de las sentencias de los asuntos Foglia contra Novello (104/79, Rec. 1980, p. 745, y 244/80, Rec. 1981, p. 3045). Entre las partes existe un litigio real.

2. En el marco de este litigio, «se ha planteado» una cuestión sobre la interpretación del Tratado (en el sentido del artículo 177, párrafo 2).

Ahora bien, creo que no se puede pedir al Juez nacional que sepa, antes de la interpretación dada por el Tribunal, si la cuestión se ha planteado con razón o sin ella.

Puede parecerle subjetivamente que es necesaria una aclaración de esta cuestión para permitirle dictar su sentencia, aunque se dé cuenta de que no era así después de recibir la respuesta del Tribunal.

En su sentencia de 20 de marzo de 1986 (Procureur de la République contra Tissier, 35/85, Rec. 1986, p. 1207), el Tribunal de Justicia acaba de recordar que «incumbe al órgano jurisdiccional nacional decidir si la norma comunitaria, *tal como la ha interpretado el Tribunal de Justicia* en virtud del artículo 177, se aplica o no al caso que se somete a su apreciación» (apartado 9).

3. Por su parte, el Tribunal no puede tener la certeza absoluta de que la respuesta a las preguntas planteadas no sea realmente necesaria para la resolución de la controversia del procedimiento principal.

Así, en este caso, es posible que a los ojos del Juez nacional se presentara, en el Derecho nacional, la rescisión de los contratos de los médicos bajo una perspectiva jurídica diferente según fuera o no «conforme y compatible con las reglas y fines del Tratado de Roma [...] la ausencia de toda fijación previa o determinación del número de estudiantes que pueden ingresar en la Facultad de Medicina» (véase párrafo 4 de las cuestiones).

Repitámoslo, es infinitamente lamentable que el Juez nacional no haya explicado las razones por las que considera necesaria una respuesta a sus preguntas para la solución del litigio.

Pero es forzoso tomar en consideración que el artículo 177 prevé que «el órgano jurisdiccional nacional podrá pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie [...], *si estima necesaria* una decisión [...] para poder emitir su fallo». El texto no dice «*si demuestra que*».

4. Durante estos últimos años, ha habido partes demandantes o gobiernos intervinientes que han pedido en cuatro ocasiones al Tribunal que no conteste a cuestiones planteadas en virtud del artículo 177, alegando que no era necesaria una decisión prejudicial en los términos del artículo 177 del Tratado.

En todos estos casos, el Tribunal ha desestimado esta objeción.

En las sentencias de 14 de febrero de 1984 (Rewe contra Hauptzollämter Flensburg, Itzehoe y Lübeck-West, 278/82, Rec. 1984, p. 721) y de 28 de junio de 1984 (Moser contra Land Baden-Württemberg, 180/83, Rec. 1984, p. 2539), el Tribunal recordó su jurisprudencia constante, confirmada especialmente en la sentencia de 14 de febrero de 1980 (ONPTS contra Damiani, 53/79, Rec. 1980, p. 273), según la cual no corresponde al Tribunal pronunciarse sobre la oportunidad de la petición de decisión prejudicial, sino que corresponde al Juez nacional, que es el único que tiene un conocimiento directo de los hechos del asunto, así como de los argumentos presentados por las partes, y que deberá asumir la responsabilidad de la sentencia que haya que dictar, el apreciar, con pleno conocimiento de causa, la pertinencia de las cuestiones de derecho suscitadas por el litigio que se le ha sometido y la necesidad de una decisión prejudicial para permitirle dictar su sentencia.

En el segundo asunto antes citado (Moser) el Gobierno alemán había recordado expresamente la sentencia de 16 de diciembre de 1981 (Foglia contra Novello). El Tribunal respondió que «en el presente asunto no ha aparecido ningún dato que permita concluir que se trata de uno de los casos excepcionales a los que se refiere la jurisprudencia invocada» *(traducción provisional).*

Tal como he indicado ya, me parece que el presente asunto se encuentra en el mismo caso.

En el asunto 251/83 (Haug-Adrion contra Frankfurter Versicherungs-AG, sentencia de 13 de diciembre de 1984, Rec. 1984, p. 4277), la demandada en el procedimiento principal alegó que, puesto que la jurisdicción nacional no se había referido a ninguna norma de Derecho comunitario que quisiera ver interpretada, *ni expuesto en qué medida tal disposición pudiera revestir alguna importancia para adoptar su decisión*, se trataba, por tanto, de una auténtica solicitud de consulta jurídica dirigida al Tribunal.

En aquel caso, el Tribunal se enfrentaba pues con la alegación de ausencia de moti-

vación suficiente de la necesidad de la cuestión en el sentido del artículo 177.

El Tribunal dio la siguiente respuesta:

«Tal como ha fallado varias veces ya el Tribunal, *si bien* es indispensable que los órganos jurisdiccionales alemanes expliquen las razones por las que consideran necesaria una respuesta a sus preguntas para la solución de la controversia del procedimiento principal y que definan el marco jurídico en el que debe situarse la interpretación solicitada, *es competencia del Tribunal,* ante cuestiones formuladas de manera imprecisa, *extraer del conjunto de los elementos suministrados* por el órgano jurisdiccional nacional *y del expediente del litigio del procedimiento principal,* los elementos de Derecho comunitario que requieren interpretación, teniendo en cuenta el objeto del litigio» *(traducción provisional).*

El Tribunal llegó a la conclusión de que el *objeto de la cuestión prejudicial era suficientemente identificable* y que, por tanto, las objeciones suscitadas no podían, considerarse.

En el presente asunto, el Tribunal podría seguir, *a fortiori,* el mismo razonamiento, puesto que el Pretore de Roma ha identificado claramente las disposiciones cuya interpretación solicitaba.

Finalmente, en la sentencia de 20 de marzo de 1986, ya citada, (Procureur de la République contra Tissier), el órgano jurisdiccional nacional preguntó «si existe una regulación comunitaria relativa al concepto y definición de medicamento» y si el producto específico fabricado por la parte demandada en el litigio principal podía corresponder a esa definición.

El Gobierno francés pidió al Tribunal que se declarara incompetente porque se trataba, no de cuestiones de interpretación de Derecho comunitario, sino de un simple problema de documentación.

El Tribunal falló que «corresponde al Tribunal, ante cuestiones formuladas de manera impropia *o que excedan del marco de las funciones que le otorga el artículo 177,* el extraer del conjunto de los elementos suministrados por el órgano jurisdiccional nacional y especialmente de los motivos del documento remisorio, los elementos de derecho comunitario que exijan una interpretación» *(traducción provisional).*

En el pasado reciente, por tanto, el Tribunal ha desestimado tanto el argumento basado en la ausencia de vínculo entre la cuestión planteada y el litigio del procedimiento principal, como el de la ausencia de motivación suficiente de la necesidad de la respuesta, e incluso el del exceso en las funciones concedidas al Tribunal por el artículo 177.

Por ello, pienso que, en el presente asunto, el Tribunal debería igualmente avenirse a responder a las cuestiones planteadas.

Y ello tanto más cuanto que, si la respuesta a estas cuestiones es la que tendré el honor de proponer a continuación, sería útil darla a conocer, debido al hecho de que ante el mismo Tribunal consultante y otros tribunales italianos se encuentra pendiente una veintena de asuntos del mismo tipo.

3. Interpretación de los artículos 3 y 57, apartado 3, del Tratado

Del expediente se desprende que el Juez nacional y los demandantes en el principal no pretenden que la libre circulación de médicos deba subordinarse a la instauración de *numerus clausus* en todos los países de la Comunidad.

Ninguno de éstos ignora que el Tribunal, en los asuntos 2/74 (Reyners, Rec. 1974, p. 631) y 33/74 (von Binsbergen, Rec. 1974, p. 1299), declaró que los artículos 52 y 59 del Tratado son ya directamente apli-

cables y que la libre circulación de los médicos ya no está subordinada a la coordinación de los requisitos para el ejercicio de esta profesión en los distintos Estados miembros, prevista en el apartado 3 del artículo 57.

El Juez nacional y los demandantes han dado igualmente muestras de que conocen perfectamente las dos directivas adoptadas por el Consejo el 16 de junio de 1975.

La primera de estas directivas (75/362/CEE) [1] tiene por objeto el reconocimiento mutuo de los diplomas, certificados y otros títulos médicos y contiene medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios.

La segunda (75/363/CEE) [2] trata de la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a las actividades de los médicos.

La primera directiva no contiene ninguna disposición relativa a la formación universitaria de los médicos. La segunda, que parte de la semejanza de formación de los médicos generalistas en los distintos Estados miembros, limita la coordinación en esta materia a la exigencia de que se respeten las normas mínimas, dejando que, en lo demás, los Estados miembros organicen libremente su enseñanza (primer considerando de la Directiva 75/363).

En lo relativo a los médicos especialistas, el Consejo estima que resulta necesaria cierta coordinación de las condiciones de formación, pero que también aquí es posible contentarse con algunos criterios mínimos relativos tanto al *acceso a la formación especializada* como a la duración mínima de ésta, a sus modalidades de enseñanza y al lugar en el que deba efectuarse, así como al control del que deba ser objeto (segundo considerando de la Directiva 75/363).

Finalmente, el Consejo establece que la coordinación de las condiciones para el ejercicio prevista en la segunda directiva (tanto en lo relativo a los médicos generalistas como a los especialistas) no excluye una coordinación posterior.

Sin embargo, el Juez nacional y los demandantes en el litigio principal parecen ser de la opinión de que la determinación del *numerus clausus* constituiría una medida indispensable, con el fin de garantizar «un nivel de formación correspondiente con los criterios de calidad fijados en las directivas comunitarias» y «el ejercicio correcto de la profesión en el marco de las reglas deontológicas». Esto sería aún más necesario en la medida en que la libre circulación de los médicos está ya garantizada.

En su opinión, los Estados miembros se ven por ello obligados, en virtud de la letra c) del artículo 3 y del apartado 3 del artículo 57 del Tratado, así como en virtud de «los fines del Tratado de Roma y de las directivas comunitarias sobre la libre circulación de los médicos», a instaurar el *numerus clausus*.

Observemos, en primer lugar, que la letra c) del artículo 3 del Tratado forma parte de los Principios Generales de la Comunidad, que deben aplicarse en relación con los capítulos respectivos del Tratado destinados a ejecutar estos Principios, tal como el Tribunal ha declarado, entre otras, en las sentencias de los asuntos 136/78 [3] (Auer) y 231/83 [4] (Cullet).

1 — DO 1975, L 167, p. 1.

2 — DO 1975, L 167, p. 14.

3 — Ministère public contra Auer, sentencia de 7 de febrero de 1979, Rec. 1979, p. 437.

4 — Henri Cullet e. a. contra Centre Leclerc, sentencia de 29 de enero de 1985, Rec. 1985, p. 305.

Por tanto, no hay razón para considerar esta norma de forma separada.

En cuanto al apartado 3 del artículo 57 y al artículo 57 en general, conviene recordar que el Tratado no obliga al Consejo a instaurar unos requisitos uniformes para la formación de todos los médicos de la Comunidad.

Las competencias de la Comunidad, en este ámbito, emanan solamente de la misión que tiene de realizar la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios.

Puesto que la regla del trato nacional está admitida desde el fin del período de transición, en virtud del propio Tratado, no es posible deducir ya del apartado 3 del artículo 57 unas obligaciones jurídicas concretas a cargo de los Estados miembros.

El Consejo sigue teniendo, sin embargo, la facultad de adoptar, tal como lo ha hecho, medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de libre prestación de servicio de los médicos con el fin de coordinar, a este respecto, las disposiciones nacionales relativas a las actividades de los médicos.

Como hemos visto, las medidas de coordinación que el Consejo ha estimado necesario adoptar al respecto se limitan, por lo menos en esta etapa, a la fijación de criterios mínimos, que, en lo que se refiere al acceso a la formación, no prevén medidas del tipo *numerus clausus.*

Tal como ha declarado el propio Consejo en el primer considerando de la Directiva 75/363, se sigue «dejando que, en lo demás, los Estados miembros organicen libremente su enseñanza».

La obligación de instaurar el *numerus clausus,* por tanto, no puede deducirse ni del texto ni de los fines ni del espíritu de las directivas, ni de una supuesta necesidad de garantizar un nivel de formación que corresponda a los criterios de calidad fijados por éstas, igual que tampoco puede deducirse del texto o de los fines del propio Tratado.

Conviene añadir que la existencia en la Comunidad de un número de médicos más elevado del que habría si el sistema de *numerus clausus* estuviera vigente en todos los Estados miembros no crea ningún obstáculo jurídico a su libre circulación. Por el contrario, la libre circulación podría incluso conducir a una reducción de este exceso en determinados países.

Sin embargo, no puede negarse que existe el problema del equilibrio entre el número de estudiantes de Medicina y los medios necesarios para asegurar su formación.

En el segundo considerando de la Decisión del Consejo, de 16 de junio de 1975, sobre creación de un comité consultivo para la formación de médicos (DO L 167, p. 17; EE 06/01, p. 200), se reconoce que es importante garantizar un nivel de formación comparativamente elevado en el contexto del reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos de médico y en el de la coordinación de las condiciones de acceso a la actividad de médico.

El citado comité tiene por misión contribuir a este objetivo, cuando corresponda, dirigiendo a la Comisión y a los Estados miembros dictámenes y recomendaciones, incluyendo, cuando lo juzgue oportuno, sugerencias sobre las enmiendas que deban introducirse en los artículos de las Directivas 75/362 y 75/363 relativos a la formación de médicos.

En el informe y en las recomendaciones que adoptó por mayoría simple el 10 de marzo

de 1981, el comité sugiere que, con el fin de asegurar y mantener la formación de los médicos a un nivel elevado, los Estados escojan entre el criterio de ampliación de las estructuras universitarias y el de reducción del número de estudiantes.

Teniendo en cuenta el carácter meramente consultivo de este comité, los Estados miembros siguen siendo, sin embargo, completamente libres para optar por una u otra de estas dos posibilidades o para hacer caso omiso de estas recomendaciones.

Conclusión

Sugiero, en consecuencia, responder de la siguiente forma a las cuestiones planteadas por el Pretore de Roma:

«Ni el artículo 57 del Tratado ni las directivas adoptadas sobre la base, entre otras, de esta disposición implican para los Estados miembros la obligación de adoptar el criterio del *numerus clausus* en las facultades universitarias de Medicina».