SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 19 de mayo de 2011 *

En el asunto C-452/09,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por la Corte d'appello di Firenze (Italia), mediante resolución de 6 de octubre de 2009, recibida en el Tribunal de Justicia el 18 de noviembre de 2009, en el procedimiento entre

Tonina Enza Iaia,

Andrea Moggio,

Ugo Vassalle

y

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

* Lengua de procedimiento: italiano.

Università degli studi di Pisa,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano, Presidente de Sala, y los Sres. J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, E. Levits y M. Safjan (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;
Secretaria: Sra. A. Impellizzeri, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 2 de diciembre de 2010;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de la Sra. Iaia y los Sres. Moggio y Vassalle, por los Sres. F. Frati y A. Castagna, avvocati;

— en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. W. Ferrante, en calidad de agente, asistida por el Sr. S. Varone, avvocato dello Stato;

— en nombre del Gobierno francés, por los Sres. G. de Bergues y B. Cabouat, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. E. Riedl, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. E. Traversa y la Sra. S. La Pergola, en calidad de agentes;

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

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del Derecho comunitario en relación con la protección de los derechos derivados de una Directiva no transpuesta.

2 Dicha petición se formuló en el marco de un litigio entre la Sra. Iaia y los Sres. Moggio y Vassalle (en lo sucesivo, «los demandantes en el litigio principal») y el Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, el Ministero dell'Economia e delle Finanze (en lo sucesivo, el «Estado italiano») y la Università degli studi di Pisa sobre el pago de una «remuneración apropiada» prevista por la Directiva 82/76/CCE del Consejo, de 26 de enero de 1982, por la que se modifica la Directiva 75/362/CEE referente al reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos de médico, y en la que se establecen medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios, así como la Directiva

75/363/CEE referente a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas a las actividades de los médicos, (DO L 43, p. 21; EE 06/02, p. 128).

Marco jurídico y antecedentes del litigio

3 La Directiva 82/76 dispone, mediante un anexo relativo a las «Características de la formación a tiempo completo y a tiempo parcial de los médicos especialistas» por el que se completa la Directiva 75/363/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, sobre la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas a las actividades de los médicos (DO L 167, p. 14; EE 06/04, p. 197), que el período de especialización de los médicos, tanto a tiempo completo como a tiempo parcial, será objeto de «una remuneración apropiada» en todos los Estados miembros.

4 Mediante sentencia de 7 de julio de 1987, Comisión/Italia (49/86, Rec. p. 2995), el Tribunal de Justicia declaró que la República Italiana había incumplido sus obligaciones comunitarias, al no haber transpuesto la Directiva 82/76 en el plazo señalado.

5 Como consecuencia de esta condena, la Directiva 82/76 fue transpuesta mediante el Decreto Legislativo nº 257/91, de 8 de agosto de 1991. No obstante, este Decreto precisaba en el artículo 8, apartado 2, que sus disposiciones no entrarían en vigor hasta el curso académico 1991/1992 y que no eran aplicables a los médicos inscritos en el transcurso del período académico comprendido entre el año 1983 y el año 1991.

6 Al deber entrar en vigor la obligación de remuneración apropiada prevista en la Directiva 82/76 en el año 1983, la adopción de este Decreto generó una importante controversia entre los médicos admitidos a cursar la especialización en los años académicos 1983 a 1991 y el Estado italiano y diversas universidades italianas.

7 Mediante sentencias de 25 de febrero de 1999, Carbonari y otros (C- 131/97, Rec. p. I-1103, apartados 47 y 48), y de 3 de octubre de 2000, Gozza y otros (C-371/97, Rec. p. I-7881, apartados 36 y 37), el Tribunal de Justicia declaró que la obligación de remunerar de manera apropiada los períodos de formación de los médicos especialistas no permite por sí sola al órgano jurisdiccional nacional determinar la identidad del deudor obligado al pago de la remuneración apropiada ni la cuantía de ésta. Al aplicar el Derecho nacional y, en particular, las disposiciones de una Ley introducidas específicamente para dar cumplimiento a la Directiva 82/76, el órgano jurisdiccional nacional está obligado a interpretar su Derecho nacional, en todo lo posible, a la luz de la letra y de la finalidad de ésta, para alcanzar el resultado que dicha Directiva persigue.

8 En el caso de que el resultado prescrito por la Directiva 82/76 no pudiera alcanzarse por vía de interpretación conforme, la República Italiana estaría obligada a reparar los daños causados a los particulares por la falta de transposición de la misma en el plazo señalado. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que la aplicación retroactiva y completa de las medidas de ejecución de la Directiva 82/76 sería suficiente, en principio para remediar las consecuencias dañosas del retraso de esta transposición, salvo que los beneficiarios probasen la existencia de pérdidas complementarias que hubieran sufrido debido a que no pudieron beneficiarse a su debido tiempo de las ventajas pecuniarias garantizadas por la Directiva y que, por consiguiente, procede reparar igualmente (véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas, Carbonari y otros, apartados 52 y 53, y Gozza y otros, apartados 38 y 39).

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

9 El 23 de noviembre de 2001 los demandantes en el litigio principal, médicos que habían seguido los cursos de especialización antes del año académico 1991/1992, interpusieron un recurso contra el Estado italiano y la Università degli studi di Pisa para obtener el pago de las cantidades adeudadas en virtud de la Directiva 82/76 o, en su defecto, la reparación de los perjuicios causados por la falta de transposición correcta de esta Directiva en el plazo señalado.

10 El Tribunale di Firenze rechazó el recurso debido al transcurso del plazo de prescripción de cinco años, previsto en el artículo 2948, apartado 4, del Código Civil para la pretensión principal de pago y en el artículo 2947 del mismo Código para la pretensión subsidiaria de indemnización por daños y perjuicios.

11 Según el órgano jurisdiccional nacional, ese plazo había comenzado a correr el primer día en el que el derecho había podido ser reivindicado, es decir, a partir de la entrada en vigor del Decreto Legislativo nº 257/91 o lo que es lo mismo, quince días después de su publicación, efectuada el 16 de agosto de 1991. A partir de ese momento, los demandantes en el litigio principal podían conocer a quién correspondía efectuar el pago de la remuneración apropiada y la cantidad de ésta y alegar por tanto la incompatibilidad de dicho Decreto con el Derecho comunitario en lo referente a los médicos inscritos en cursos de especialización en los años 1983 a 1991.

12 Los demandantes en el litigio principal interpusieron recurso de apelación contra dicha resolución y solicitaron la aplicación de la solución adoptada en el asunto que dio lugar a la sentencia de 25 de julio de 1991, Emmott (C-208/90, Rec. p. I-4269). La Corte d'appello di Firenze consideró, sin embargo, que la jurisprudencia posterior limitó la aplicabilidad al supuesto de que los plazos establecidos para los recursos nacionales privasen totalmente al demandante de la posibilidad de ejercitar sus derechos derivados de la Directiva 82/76.

13 Al albergar dudas el órgano jurisdiccional remitente sobre el alcance de tales limitaciones, puesto que la privación total de la posibilidad de ejercitar su derecho constituye *a priori* la consecuencia normal del transcurso de los plazos de prescripción, dicho órgano se pregunta si ello debe considerarse un cambio total de orientación que habría puesto fin a la prohibición de alegar la prescripción, o si dicha limitación únicamente se refiere a los plazos de caducidad que impiden definitivamente ejercitar su derecho también en el futuro.

14 Dado que el plazo de prescripción de diez años ordinario previsto en el artículo 2946 del Código Civil por vulneración de un derecho cuando no existe responsabilidad fue igualmente objeto del recurso de apelación, la Corte d'appello di Firenze, tras haber precisado que se cumple el requisito de equivalencia de los plazos de prescripción con los previstos con carácter general en el ordenamiento jurídico italiano para demandas similares basadas en el Derecho interno, decidió plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Es compatible con el Derecho comunitario que el Estado italiano pueda alegar legítimamente la prescripción quinquenal o decenal ordinaria de una derecho derivado de la Directiva 82/76/CEE para el período anterior a la primera ley de transposición italiana, sin impedir así definitivamente el ejercicio del derecho en cuestión, referido al pago de una remuneración o, a título subsidiario, de una indemnización por daños y perjuicios?

2) ¿Es, en segundo lugar, compatible con el Derecho comunitario que toda excepción de prescripción sea excluida en aquello que se opone de forma definitiva al ejercicio del derecho en cuestión?

3) ¿Es compatible con el Derecho comunitario que toda excepción de prescripción sea excluida hasta la declaración del Tribunal de Justicia de la infracción del Derecho comunitario (en el caso de autos, hasta 1999)?

4) ¿Es compatible con el Derecho comunitario que toda excepción de prescripción sea excluida en cualquier caso hasta la transposición correcta y completa de la Directiva que reconoce el derecho de que se trata en la legislación nacional (que no tuvo lugar), como se prevé en la sentencia Emmott (antes citada)?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

15 Mediante sus cuestiones, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta esencialmente al Tribunal de Justicia si el Derecho de la Unión permite a un Estado miembro oponer una excepción de prescripción al ejercicio de un derecho derivado de una Directiva o al ejercicio del derecho a reparación de daños y perjuicios resultante de la falta de transposición de ésta dentro del plazo señalado y si, en su caso, dicha posibilidad se inicia tras la declaración del Tribunal de Justicia de que se ha producido una infracción del Derecho de la Unión.

16 Según jurisprudencia reiterada, ante la inexistencia de una normativa de la Unión en la materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y configurar la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables, siempre que, por una parte, dicha regulación no sea menos favorable que la de recursos semejantes de carácter interno (principio de equivalencia) ni, por otra parte, haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad) (véanse, en particular, las sentencias de 17 de julio de 1997, Texaco y Olieselskabet Danmark, C-114/95 y C-115/95, Rec. p. I-4263, apartado 41, de 11 de julio de 2002, Marks & Spencer, C-62/00, Rec. p. I-6325, apartado 34, y de 24 de marzo de 2009, Danske Slagterier, C-445/06, Rec. p. I-2119, apartado 31).

17 Por lo que respecta al principio de efectividad, el Tribunal de Justicia ha reconocido la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la fijación de plazos razonables de recurso de carácter preclusivo, en interés de la seguridad jurídica, que protege tanto al contribuyente como a la administración. En efecto, plazos de este tipo no hacen imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión, aun cuando por definición el transcurso de estos plazos da lugar a la desestimación, total o parcial, de la acción ejercitada (véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de julio de 1997, Haahr-Petroleum, C-90/94, Rec. p. I-4085, apartado 48; de 2 de diciembre de 1997, Fantask y otros, C-188/95,

Rec. p. I-6783, apartado 48; de 15 de septiembre de 1998, Edis, C-231/96, Rec. p. I-4951, apartado 35, y Marks & Spencer, antes citada, apartado 35).

18 Respecto al comienzo del plazo de prescripción, es cierto que el Tribunal de Justicia ha declarado que, hasta el momento de adaptación correcta del Derecho interno a la directiva, el Estado miembro que incumple su obligación no puede proponer la excepción de extemporaneidad de una acción judicial ejercitada en contra por un particular con el fin de proteger los derechos que le reconocen los preceptos de dicha directiva y que sólo a partir de ese momento puede empezar a correr un plazo de Derecho nacional para recurrir (sentencia Emmott, antes citada, apartado 23).

19 Sin embargo, en su jurisprudencia posterior, el Tribunal de Justicia ha admitido que el Estado miembro que incumple su obligación pueda oponer el carácter preclusivo de las acciones judiciales, aun cuando éste no hubiera aún transpuesto correctamente la Directiva en cuestión en el momento que se interpusieron los recursos, ya que la solución dada en la sentencia Emmott estaba justificada por las circunstancias propias de dicho asunto, en las que la caducidad producía el efecto de privar absolutamente a la demandante en el asunto principal de la posibilidad de hacer valer su derecho en virtud de una Directiva comunitaria (véanse, en este sentido, sentencias de 27 de octubre de 1993, Steenhorst-Neerings, C-338/91, Rec. p. I-5475; de 6 de diciembre de 1994, Johnson, C-410/92, Rec. p. I-5483; Fantask y otros, antes citada, apartados 50 a 52; de 17 de junio de 2004, Recheio – Cash & Carry, C-30/02, Rec. p. I-6051, y Danske Slagterier, antes citada, apartados 53 a 56).

20 En el asunto que dio lugar a la sentencia Emmott, anteriormente citada, el comportamiento de las autoridades nacionales impidió a la demandante en el litigio principal reclamar judicialmente los derechos conferidos por la Directiva en cuestión (apartados 10 a 14; véanse igualmente, en este sentido, las sentencias anteriormente citadas Steenhorst-Neerings, apartado 20, y Johnson, apartado 27).

21 De todo ello se desprende que el Derecho de la Unión sólo se opone a que una autoridad nacional alegue el transcurso del plazo de prescripción razonable en aquellos casos en los que su conducta provocó que la demanda fuera presentada fuera de plazo,

privando así al demandante en el litigio principal de la posibilidad de ejercitar sus derechos en virtud de una Directiva de la Unión ante los órganos jurisdiccionales nacionales (véanse, en este sentido, las sentencias Edis, anteriormente citada, apartado 48, y de 17 de noviembre de 1998, Aprile, C-228/96, Rec. p. I-7141, apartado 43; véanse también por analogía, sentencias de 27 de febrero de 2003, Santex, C-327/00, Rec. p. I-1877, apartados 57 a 61, y de 15 de abril 2010, Barth, C-542/08, Rec. p. I-3189, apartados 33 a 36).

22 Debe igualmente señalarse que según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la eventual declaración por éste de la infracción del Derecho de la Unión no afecta, en principio, al inicio del cómputo del plazo de prescripción (véanse, en este sentido, las sentencias anteriormente citadas, Edis, apartado 20; Recheio - Cash & Carry, apartado 23, y Danske Slagterier, apartados 36 a 39).

23 Ello es así con mayor razón cuando, como en el asunto principal, la infracción del Derecho de la Unión no plantea ninguna duda. En tal hipótesis, la declaración jurisdiccional de la infracción no es necesaria para permitir a los beneficiarios conocer plenamente sus derechos. La fijación de una fecha de comienzo del plazo antes de que se determine judicialmente no hace, por tanto, prácticamente imposible o excesivamente difícil la tutela de los derechos derivados del Derecho de la Unión.

24 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones planteadas que el Derecho de la Unión no se opone a que un Estado miembro alegue el transcurso de un plazo de prescripción razonable frente a una acción judicial de un particular dirigida a la salvaguarda de los derechos conferidos por una Directiva, aun cuando la autoridad nacional no la haya transpuesto de manera correcta, a condición de que por su comportamiento, no haya provocado la extemporaneidad del recurso. La declaración por el Tribunal de Justicia de la infracción del Derecho de la Unión no afecta al inicio del cómputo del plazo de prescripción.

Costas

25 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

El Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que un Estado miembro alegue el transcurso de un plazo de prescripción razonable frente a una acción judicial de un particular dirigida a la salvaguarda de los derechos conferidos por una Directiva, aun cuando la autoridad nacional no la haya transpuesto de manera correcta, a condición de que por su comportamiento no haya provocado la extemporaneidad del recurso. La declaración por el Tribunal de Justicia de la infracción del Derecho de la Unión no afecta al inicio del cómputo del plazo de prescripción.

Firmas