CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. G. FEDERICO MANCINI presentadas el 19 de mayo de 1983 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Esta controversia, iniciada mediante remisión prejudicial de la Cour d'appel de Colmar, constituye la continuación del asunto en el que recayó la sentencia de 7 de febrero de 1979, Auer (136/78,↔ Rec. p. 437) que en lo sucesivo denominaré «Auer I». Plantea problemas de interpretación de los artículos 52 y 57 del Tratado CEE, relativos a la libertad de establecimiento, en relación con dos Directivas del Consejo: la Directiva 78/1026/CEE, de 18 de diciembre de 1978, sobre reconocimiento recíproco de los diplomas, certificados y otros títulos de veterinario, y la 78/1027/CEE, que es de la misma fecha y tiene por objeto la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a las actividades de los veterinarios (DO L 362, pp. 1 y 7; EE 06/02, pp. 49 y 55, respectivamente).

2. Las partes han reconocido los hechos que dieron origen al asunto. En gran parte los expone la sentencia Auer I y yo los resumiré como sigue. El doctor Vincent Auer, de nacionalidad austriaca de origen, estudió medicina veterinaria primero en Viena, luego en Lyon y, por último, en Parma, donde en 1956 obtuvo el título de doctor. En 1958, se estableció en Francia y allí ejerció su profesión, primero como asistente de veterinarios franceses y más tarde por su propia cuenta. Naturalizado francés en 1961, solicitó varias veces ser autorizado para ejercer la medicina y la cirugía animal con arreglo al Décret ministériel nº 62-1481, de 27 de noviembre de 1962. Según esta disposición, en efecto, la autorización puede concederse a los veterinarios de origen extranjero que hayan adquirido la nacionalidad francesa y estén en posesión de un título de veterinario expedido en el extranjero y reconocido equivalente al título francés por una comisión de examen formada al efecto. Pero, en el caso del Dr. Auer, la comisión no reconoció tal equivalencia, que, sin embargo, fue admitida por algunos institutos académicos de Francia. Así pues, sus solicitudes fueron rechazadas y más de una vez fue procesado por ejercicio ilícito de la profesión.

Fue en el curso de uno de esos procesos penales cuando la Cour d'appel de Colmar planteó al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial sobre la que éste se pronunció en el asunto Auer I. El Tribunal de Justicia declaró entonces (7 de febrero de 1979)

* Lengua original: italiano.

que, antes de la fecha en que los Estados miembros debían haber tomado las disposiciones necesarias para adaptar su Derecho interno a las Directivas 78/1026 y 78/1027, los nacionales de un Estado miembro no podían invocar el artículo 52 del Tratado para ejercer en su territorio la profesión de veterinario en supuestos distintos de los que contempla la legislación nacional (apartado 30).

En mayo de 1980, la Universidad de Parma otorgó al Dr. Auer un certificado de habilitación para el ejercicio de la medicina veterinaria. En el ínterin, había continuado practicando la cirugía veterinaria en Mulhouse y por ello, además de haber recetado medicamentos y de haberse declarado veterinario los días 26 de enero y 15 de junio de 1981, le fue exigida responsabilidad por denuncia del Ordre national des vétérinaires de France (Colegio de veterinarios franceses) y del Syndicat national des vétérinaires praticiens français (Sindicato nacional de veterinarios franceses). El Dr. Auer no negó los hechos a los que se referían las imputaciones, pero opuso como excepción los derechos que le atribuían las normas comunitarias que regulan la libertad de establecimiento. Alegó, en particular, que el plazo concedido a los Estados miembros para dictar las normas necesarias para adaptar sus ordenamientos a las Directivas 78/1026 y 78/1027 había expirado en diciembre de 1980; desde aquella fecha, por lo tanto, nadie podía negarle el derecho a ejercer su profesión según las normas que dichas Directivas sancionan. Añadió que resultaba determinante la circunstancia de que el artículo 2 de la Directiva 78/1026 imponga a los Estados miembros la obligación de reconocer los diplomas enumerados en el artículo 3 y que en la letra f) de dicha enumeración figura precisamente el doctorado conseguido por él en Italia.

El Juez de primera instancia desestimó estos argumentos y, si bien absolvió al Dr. Auer de algunos de los cargos que se le habían imputado, le declaró culpable de ejercicio ilícito de la profesión y le condenó a pagar una multa, así como a indemnizar los daños y perjuicios y las costas a las partes civiles. Todas las partes del recurso interpusieron recurso de apelación ante la Cour d'appel de Colmar, la cual declaró que resultaba «inconcebible» que una persona de origen extranjero y provista de un diploma extranjero pudiese ejercer como veterinario en Francia sin estar obligada a inscribirse en el Colegio profesional correspondiente, disfrutando de este modo de derechos negados a los franceses de origen. No obstante, suspendió el procedimiento y solicitó al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que declarase si exigir a un sujeto que se encuentra en la situación del Dr. Auer la pertenencia a un Colegio profesional nacional como presupuesto para el ejercicio de la actividad de veterinario, cuando ya ha expirado el plazo concedido a los Estados miembros para adaptar su Derecho interno a las Directivas 78/1026 y 78/1027 «constituye [...] una restricción a la libertad de establecimiento establecida por los artículos 52 y 57 del Tratado de Roma».

3. Sobre la cuestión planteada de este modo, expresaré en seguida lo que pienso. Pero me parece que no debo dejar sin réplica las objeciones que los orígenes del Dr.

Auer han sugerido al órgano jurisdiccional remitente. Lo haré con las palabras que este mismo Tribunal de Justicia utilizó en el asunto Auer I: Ninguna norma del Tratado –se dijo– «permite [...] tratar de modo diferente a los nacionales de un Estado miembro según el momento o el modo en que han adquirido la nacionalidad de dicho Estado» (apartado 28). Así pues, entre quien haya llegado a ser ciudadano de un Estado miembro y quien lo haya sido siempre no hay y no puede haber diferencia. El Dr. Auer tiene derecho al trato que le correspondería si hubiese sido ciudadano francés desde su nacimiento.

Es menester destacar a continuación, aunque nadie lo haya discutido, que las normas comunitarias relativas a la libertad de establecimiento no actúan sólo en las relaciones entre el ciudadano de un Estado miembro y las autoridades de otro Estado. Si el título profesional que posee le ha sido concedido en otro Estado, el ciudadano puede también oponerlo a las autoridades de su país (véanse las sentencias de 7 de febrero de 1979, Knoors, 115/78,↔ Rec. p. 399, y de 6 de octubre de 1981, Broekmeulen, 246/80,↔ Rec. p. 2311).

4. Volvamos al tema. Despojado de los elementos accesorios, el problema que ha de resolver este Tribunal de Justicia se reduce esencialmente a esto: ¿puede el ciudadano de un Estado miembro, que haya obtenido en algún otro Estado miembro alguno de los títulos enumerados en la Directiva 78/1026, ejercitar automáticamente en su propio Estado la profesión de veterinario?

El artículo 2 de dicha Directiva dispone que «cada Estado miembro reconocerá los diplomas, certificados y otros títulos expedidos [...] por los otros Estados miembros, con arreglo al artículo 1 de la Directiva 78/1027/CEE y enumerados en el artículo 3, les dará en su territorio, para el acceso a las actividades de los veterinarios y al ejercicio de las mismas, igual efecto que a los diplomas, certificados y otros títulos por él expedidos». El título obtenido por el Dr. Auer en Parma –«diploma di laurea di dottore accompagnato dal diploma di abilitazione all'esercizio della medicina veterinaria»– figura en la letra f) del artículo 3. Por consiguiente, si dicho diploma le ha sido expedido «con arreglo al artículo 1 de la Directiva 78/1027», Francia deberá reconocerle igual efecto que el que atribuye al diploma de «docteur vétérinaire d'Etat» que se menciona en la letra d) de la misma disposición.

¿En qué consiste, sin embargo, la «conformidad» a la que se ha aludido? Los requisitos mínimos de preparación profesional que el artículo 1 pretende de los titulares de los diplomas enumerados en la Directiva 78/1026 se describen de un modo extremadamente genérico [como sucede, por lo demás, con respecto a los requisitos relativos a la profesión médica que figuran en la Directiva 75/363/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975 (DO 1975, L 167, p. 14; EE 06/01, p. 197)]. No parece, pues, posible determinar en concreto, ni siquiera valiéndose de dictámenes periciales, si un título ha sido expedido «con arreglo al artículo 1 de la Directiva 78/1027». Pero no por ello es impotente el Tribunal de Justicia. En efecto, para los títulos expedidos después de la adopción de esta última Directiva debe

presumirse la conformidad, puesto que los Estados miembros están obligados a exigir que el título sancione los conocimientos y experiencia indicados en el artículo 1. Y en cuanto a los títulos expedidos con anterioridad, sirve de base el párrafo segundo del artículo 2 de la Directiva 78/1026: en él se prevé que el diploma «deberá acompañarse de una certificación extendida por las autoridades competentes del país que lo expida, que acredite que se atiene al artículo 1 de la Directiva 78/1027/CEE».

Ahora bien, el Abogado del Dr. Auer presentó en la vista un documento, expedido el 3 de diciembre de 1982 por el «Preside» (Decano) de la Facultad de Medicina Veterinaria de la Universidad de Parma, en el que se declara precisamente que el «diploma di laurea» y el «certificato di abilitazione» expedidos al Dr. Auer en 1956 y en 1980 se atienen al artículo 1 de la Directiva 78/1027. Las partes civiles, a las que se concedió cierto plazo para examinar el referido documento, no cuestionan la competencia de la autoridad que lo expidió. Sin embargo, mantienen que el Tribunal de Justicia debería ignorarlo, pues dicho certificado fue expedido en un momento posterior a las fechas (enero y junio de 1981) en las que se produjeron los hechos por los que el Dr. Auer fue procesado.

Esta tesis no me convence. Parte de la base de que la expedición de la certificación que contempla el párrafo segundo del artículo 2 hace nacer *ex nunc* el derecho a ejercer la profesión de veterinario; sin embargo, no puede dudarse –y es lo que en cualquier caso se desprende del párrafo primero de ese mismo artículo– de que el hecho constitutivo de aquel derecho no es sino la expedición del título. La certificación se limita a *probar* que el título, expedido en un momento anterior, es conforme (y siempre lo ha sido) a la Directiva 78/1027; pero por ello mismo demuestra que el titular del diploma podía dedicarse conforme a Derecho al ejercicio de la profesión de veterinario a partir del día en que los Estados miembros habrían debido dictar las medidas para adaptar sus ordenamientos a las dos Directivas. Ahora bien, dicha obligación venció el 20 de diciembre de 1980, y por lo tanto antes de que se produjeran los hechos que dieron lugar al proceso penal contra el Dr. Auer.

No es ésta la única objeción que las partes civiles basan en el artículo 1 de la Directiva 78/1027. Según sus Abogados, en efecto, una persona que se encuentre en la situación del Dr. Auer debería probar ante el Juez nacional que reúne todos los requisitos exigidos por aquella norma. Como fundamento de esta argumentación estaría el artículo 15 de la Directiva 78/1026, según el cual «el Estado miembro de acogida podrá, en caso de duda justificada, exigir a las autoridades competentes de otro Estado miembro una confirmación de la autenticidad de los diplomas [...] expedidos en este otro Estado miembro [...] y la confirmación de que el beneficiario ha cumplido todas las condiciones de formación previstas en la Directiva 78/1027/CEE».

Una vez más, no estoy de acuerdo. Me parece que de la letra de la norma resultan claros dos puntos. En primer lugar, lo en

ella dispuesto se aplica sólo en los casos en que un Estado miembro tenga dudas justificadas y ante el Tribunal de Justicia no ha sido acreditado que el Gobierno francés alimente sospechas sobre la autenticidad o el valor del título expedido al Dr. Auer (para la interpretación de una norma que contiene una fórmula análoga, véase la sentencia de 22 de marzo de 1983, Comisión/Francia, 42/82, ↔ Rec. p. 1013, apartado 32). En segundo lugar, en el supuesto de que haya duda, es el Estado que alberga tal duda al que corresponde actuar con la debida diligencia. El artículo 15 le autoriza a exigir algunas confirmaciones, no obliga a los particulares a aportar pruebas ante los Jueces nacionales.

5. Por estas razones, estoy convencido de que la Directiva 78/1026 se aplica al caso del Dr. Auer. Es necesario comprobar ahora si dicha Directiva tiene efecto directo, es decir, si una persona que se encuentre en la situación del Dr. Auer puede invocarla ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

Este Tribunal de Justicia ha precisado muchas veces qué características debe tener una Directiva para que se le reconozca el referido efecto directo. El Abogado General Sr. Reischl las ha resumido muy bien en sus conclusiones en el asunto en el que recayó la sentencia de 5 de abril de 1979, Ratti (148/78, ↔ Rec. pp. 1629 y ss., especialmente p. 1651): la naturaleza, el espíritu y la letra de la norma –dijo– deben ser tales que obliguen a considerar que impone a los Estados miembros obligaciones claras, completas y precisas; que no subordine tales obligaciones a requisitos que no estén definidos con precisión y que, para su cumplimiento, no deje a los Estados miembros ningún margen de discrecionalidad. Ahora bien, me parece que el párrafo primero del artículo 2 de la Directiva 78/1026 reúne estos atributos. La obligación que allí se establece es precisa, porque los títulos cuyo reconocimiento exige se especifican al máximo. Su precisión no está atenuada por la vaguedad con la que el artículo 1 de la Directiva 78/1027 describe los requisitos mínimos de preparación que se exigen a los titulares de diplomas: como dije en el punto 4, de hecho, el párrafo segundo proporciona un instrumento práctico y sencillo para paliar tal inconveniente. Que además aquella obligación también sea clara y completa, a mi juicio, nadie puede ponerlo en duda.

La Directiva tiene pues efecto directo: ello implica que, al no haber adecuado a ella su Derecho interno en el debido plazo, Francia no puede oponer a una persona que se encuentre en la situación del Dr. Auer su propio incumplimiento de las obligaciones que derivan de sus normas (véase el asunto en el que recayó la sentencia de 19 de enero de 1981, Becker, 8/81, Rec. pp. 53 y ss., especialmente p. 71). Dicha persona, por el contrario, sí puede oponer el efecto directo de la Directiva ante la comisión de examen a que se refiere el Décret nº 62-1481 o contra el Colegio y el Sindicato de veterinarios en cuanto ejercitan facultades públicas atribuidas por la norma nacional que regula el reconocimiento de los diplomas. Con ello no quiero decir que la eficacia de la Directiva sea también «horizontal», es decir, que pueda influir en las relaciones entre los particulares. Pero puede ser invocada contra instituciones que, sin ser órganos del Estado

propiamente dichos, aplican en cierto modo su política. Por lo demás, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado en este sentido en relación con un Instituto bancario de Derecho Público que operaba en interés de un Land (véase la sentencia de 14 de enero de 1982, Reina, 65/81, Rec. 1982, p. 33).

6. A la conclusión así alcanzada se oponen el Colegio y el Sindicato de veterinarios franceses. Según tales entidades, la obligación de inscribirse en el Colegio no constituye por sí misma una infracción de los artículos 52 y 57 del Tratado. En efecto, añaden, establecida para controlar el acceso a la profesión y la observancia de la deontología, está justificada por el interés general y responde a exigencias de orden público.

Ahora bien, como se afirma en el asunto en el que recayó la sentencia de 7 de julio de 1976, Watson y Belmann (118/75,↔ Rec. pp. 1185, especialmente pp. 1198 y 1199), las normas internas que obligan a los residentes de un Estado miembro a comunicar a las autoridades la identidad de los nacionales de otros Estados miembros que alberguen en sus casas únicamente son compatibles con el Derecho comunitario si no constituyen limitaciones indirectas a la libertad de circulación. Creo que un principio análogo resulta aplicable a los artículos 52 y 57. Es decir, me parece que las normas dictadas por motivos de orden público con las que se impone a los titulares de diplomas obtenidos en otro Estados miembros la inscripción en un Colegio profesional, únicamente podrán considerarse conformes a Derecho mientras no impliquen una restricción indirecta de la misma libertad.

Ahora bien, consta en autos que el Dr. Auer solicitó varias veces su inscripción en el Colegio de veterinarios franceses y que cada vez recibió una negativa. Si después del 20 de diciembre de 1980 no volvió a presentar ninguna petición, se puede pensar que se abstuvo de ello porque la experiencia le enseñaba que habría sido inútil presentarla. En definitiva, para una persona cuyo *status* sea similar al suyo –es decir, conforme a las normas comunitarias sobre el ejercicio de la profesión de veterinario– la negativa arbitraria a ingresar en el Colegio limita de forma inaceptable el derecho de establecimiento.

7. Llegados a este punto, pierde relieve la discusión mantenida entre las partes acerca de los efectos del artículo 4 de la Directiva 78/1026. Como es notorio, esta norma reconoce los derechos adquiridos por los ciudadanos de un Estado miembro que posean títulos que no se corresponden a las varias veces citadas exigencias mínimas de formación profesional (artículo 1 de la Directiva 78/1027); y es cierto que dicha norma no es aplicable al caso de autos. Su aplicabilidad, de hecho, habría de excluirse por motivos incluso demasiado obvios si el Tribunal de Justicia acoge la solución que propongo. Pero también lo sería, en el supuesto contrario, porque el beneficio que allí se establece está subordinado al ejercicio «lícito» de la medicina veterinaria durante tres años por lo menos, es decir, a un requisito que, de ser cierto aquel supuesto, un sujeto en la situación del Dr. Auer no podría afirmar que ha cumplido.

Contra el Dr. Auer –se ha dicho– los magistrados franceses nunca cargaron la mano; por ejemplo, no ordenaron la clausura de su clínica. Verdad es, pero apreciar en esta indulgencia un juicio de conformidad de sus actos al Derecho francés sería exorbitante. Disiento, pues, de la Comisión, según la cual la autoridad francesa, que consideró ilegal la conducta del Dr. Auer, vino de algún modo *contra factum proprium*. Ni a este respecto serviría objetar que, al tratarse en el caso de autos de un conflicto entre normas nacionales y Derecho comunitario, es el segundo el que tiene prioridad; de ello se desprende que las primeras serían inválidas y la conducta que con base a ellas fue tachada de ilícita debería ser considerada conforme a Derecho. La obligación de adaptar el Derecho interno a las Directivas venció el 20 de enero de 1980, es decir, demasiado tarde para poder decir que cuando el Dr. Auer observó aquella conducta, habían transcurrido los tres años de ejercicio lícito de la profesión.

8. He desarrollado estos argumentos para ser completo, pero, como es obvio, constituyen desarrollos de una tesis que no comparto. Mi tesis es la opuesta. Por lo tanto, propongo a este Tribunal de Justicia que responda de la siguiente manera a la cuestión prejudicial planteada por la Cour d'appel de Colmar mediante resolución de 16 de septiembre de 1982 en el marco del proceso penal seguido contra el Dr. Auer:

«El ciudadano de un Estado miembro que esté habilitado para ejercer la profesión de veterinario en otro Estado miembro, que le haya expedido los títulos que contempla el artículo 3 de la Directiva 78/1026/CEE con anterioridad a la adaptación del Derecho interno a dicha Directiva o al momento en el que debería haberse adaptado, tiene derecho a practicar dicha profesión en su propio Estado desde la fecha de adaptación del Derecho interno a la Directiva o, a más tardar, a partir del 20 de diciembre de 1980; y ello con tal que, basándose en el párrafo segundo del artículo 2 de la misma Directiva, las autoridades competentes del Estado miembro en el que obtuvo el título, le hayan concedido un certificado testimoniando que dicho título es conforme al artículo 1 de la Directiva 78/1027/CEE. El hecho de no pertenecer al Colegio de veterinarios de su propio Estado no puede impedir el ejercicio de la profesión en la medida en que la obligación de pertenecer a él se traduzca en restricciones arbitrarias a la libertad de establecimiento».