SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 16 de octubre de 1997 *

En los asuntos acumulados C-69/96 a C-79/96,

que tienen por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el Consiglio di Stato (Italia), destinada a obtener, en los litigios pendientes ante dicho órgano jurisdiccional entre

Maria Antonella Garofalo (asunto C-69/96),

Giovanni Pagano (asunto C-70/96),

Rosa Bruna Vitale (asunto C-71/96),

Francesca Nuccio (asunto C-72/96),

Giacomo Cangialosi (asunto C-73/96),

Giacoma D'Amico (asunto C-74/96),

Giulia Lombardo (asunto C-75/96),

* Lengua de procedimiento: italiano.

Emanuela Giovenco (asunto C-76/96),

Caterina Lo Gaglio (asunto C-77/96),

Daniela Guerrera (asunto C-78/96),

Cesare Di Marco (asunto C-79/96)

y

Ministero della Sanità,

Unità sanitaria locale (USL) nº 58 di Palermo,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 177 del Tratado CE y del artículo 7 de la Directiva 86/457/CEE del Consejo, de 15 de septiembre de 1986, relativa a una formación específica en medicina general (DO L 267, p. 26),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: C. Gulmann, Presidente de Sala; M. Wathelet, J.C. Moitinho de Almeida, D.A.O. Edward (Ponente), J.-P. Puissochet, Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;
Secretario: Sr. R. Grass;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre del Gobierno italiano, por el Profesor Sr. Umberto Leanza, jefe del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Berend Jan Drijber y la Sra. Laura Pignataro, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de junio de 1997;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante once resoluciones de 6 de diciembre de 1995, recibidas en el Tribunal de Justicia el 14 de marzo de 1996 en los asuntos C-69/96 a C-73/96 y el 15 de marzo de 1996 en los asuntos C-74/96 a C-79/96, el Consiglio di Stato planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, tres cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de dicha disposición y de la Directiva 86/457/CEE del Consejo, de 15 de septiembre de 1986, relativa a una formación específica en medicina general (DO L 267, p. 26).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de varios recursos extraordinarios interpuestos ante el Presidente de la República Italiana por la Sra. Garofalo y otros

diez médicos (en lo sucesivo, «Sra. Garofalo y otros») contra la decisión nº 1495, de 4 de abril de 1995, del Comisario Extraordinario de la Unità sanitaria locale (USL) nº 58 de Palermo (en lo sucesivo, «USL»), por la que se establece la lista de médicos generalistas autorizados a ejercer sus actividades en el marco de la Seguridad Social italiana, y contra el Decreto del Ministro de Sanidad de 15 de diciembre de 1994 (GURI nº 303, de 29 de diciembre de 1994), en el que se basó la decisión.

3 La Directiva 93/16/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, destinada a facilitar la libre circulación de los médicos y el reconocimiento mutuo de sus diplomas, certificados y otros títulos (DO L 165, p. 1), expone, en su vigesimocuarto considerando, que los médicos que ejerzan la medicina general en el marco de la Seguridad Social y que se hayan establecido antes del 1 de enero de 1995 conforme a la Directiva 75/362/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, sobre reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos de médico, que contiene además medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios (DO L 167, p. 1; EE 06/01 p. 186), deben tener un derecho adquirido para ejercer las actividades de médico generalista en el marco del régimen de Seguridad Social del Estado miembro de acogida incluso si no tienen formación específica en medicina general.

4 A tenor del artículo 36 de la misma Directiva,

«1. A partir del 1 de enero de 1995, cada Estado miembro condicionará, sin perjuicio de las disposiciones sobre derechos adquiridos, el ejercicio de las actividades de médico como médico generalista en el marco de su régimen nacional de Seguridad Social, a la posesión de un diploma, certificado u otro título contemplado en el artículo 30.

Sin embargo, los Estados miembros podrán eximir de dicha condición a las personas que estén recibiendo una formación específica en medicina general.

2. Cada Estado miembro determinará los derechos adquiridos. Sin embargo, cada Estado miembro deberá considerar como adquirido el derecho a ejercer las actividades de médico generalista en el marco de su régimen nacional de Seguridad Social sin el diploma, certificado u otro título contemplados en el artículo 30, por todos los médicos que tengan dicho derecho el 31 de diciembre de 1994 en virtud de los artículos 1 a 20 y que estén establecidos en dicha fecha en su territorio, habiéndose beneficiado de lo dispuesto en el artículo 2 o en el apartado 1 del artículo 9.»

5 El considerando y la disposición citados tienen un tenor idéntico al undécimo considerando y a los apartados 1 y 2 del artículo 7 de la Directiva 86/457, que fue sustituida por la Directiva 93/16 e integrada en ella.

6 En Italia, el Decreto Legislativo nº 256, de 8 de agosto de 1991 (GURI nº 191, de 16 de agosto de 1991; en lo sucesivo, «Decreto nº 256/91»), adaptó la legislación nacional a la Directiva 86/457.

7 El artículo 2 de dicho Decreto establece que, a partir del 1 de enero de 1995, el certificado de formación específica en medicina general constituye el título necesario para el ejercicio de la medicina general en el ámbito del servicio sanitario nacional, sin perjuicio de los derechos adquiridos.

8 El artículo 6 del Decreto nº 256/91, que versa sobre los derechos adquiridos, dispone que están facultados para ejercer la actividad profesional de médico generalista en el marco del servicio sanitario nacional los «titulares de una relación convencional» y enumera varias categorías de derechohabientes: médicos que ya prestan sus servicios en el servicio sanitario nacional como médicos de base concertados, médicos adscritos al servicio de asistencia médica urgente, médicos especialistas en medicina interna que trabajan en una policlínica, etc. En todos los casos, la «relación convencional» debe haberse establecido antes del 31 de diciembre de 1994.

9 El mismo Decreto confiere al Ministro de Sanidad la facultad de designar «otras categorías» de médicos a los que se les reconoce el derecho a ejercer la actividad profesional de médico generalista como un derecho adquirido.

10 El Ministro de Sanidad ejerció dicha potestad al adoptar el Decreto de 15 de diciembre de 1994, que reconoció este derecho adquirido a todos los médicos que hubiesen obtenido el título de aptitud profesional antes del 1 de enero de 1995.

11 La Sra. Garofalo y otros son médicos que están en posesión del título de aptitud profesional y del certificado de formación específica en medicina general. Al publicarse una convocatoria para la provisión de plazas vacantes, presentaron una solicitud para figurar en la lista de candidatos para los puestos de médico generalista concertado con la USL. Dicha lista, que incluía sus nombres, fue aprobada por el Administrador de la USL en una decisión de 4 de abril de 1995.

12 No obstante, la Sra. Garofalo y otros interpusieron un recurso extraordinario ante el Presidente de la República (en lo sucesivo, «recurso extraordinario») contra dicha lista debido a que figuraban clasificados en mejor posición que ellos, médicos que no poseían el certificado especial de formación específica en medicina general.

13 En dicho recurso los interesados alegaron que el Decreto nº 256/91 exige obligatoriamente el certificado de formación en medicina general a partir del 1 de enero de 1995 —sin perjuicio de los derechos adquiridos— para acceder a la actividad de médico concertado en el seno del servicio sanitario nacional. Por consiguiente, consideran que el Decreto del Ministro de Sanidad de 15 de diciembre de 1994 tiene un alcance excesivamente amplio, puesto que reconoce a todos los médicos autorizados para ejercer su profesión antes del 1 de enero de 1995 la facultad de ejercer la actividad de médico generalista en el marco del servicio sanitario nacional.

14 El Ministerio de Sanidad, ante el que se interpuso dicho recurso, solicitó el 27 de octubre de 1995 el dictamen del Consiglio di Stato.

15 Este consideró que, para emitir su dictamen, debía solicitar al Tribunal de Justicia que interpretase el apartado 2 del artículo 7 de la Directiva 86/457, actualmente apartado 2 del artículo 36 de la Directiva 93/16. Además, al no estar seguro de estar facultado para plantear dicha cuestión, suscitó una cuestión preliminar relativa al concepto de «órgano jurisdiccional», en el sentido del artículo 177 del Tratado. Por consiguiente, suspendió la emisión de su dictamen para plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿El término "órgano jurisdiccional", contenido en el artículo 177 del Tratado, debe interpretarse en sentido amplio, es decir, en el sentido de que comprende no sólo los órganos jurisdiccionales propiamente dichos, definidos como tales en los ordenamientos nacionales, sino también aquellos procedimientos administrativos de carácter contencioso caracterizados no sólo por la imparcialidad, las garantías del procedimiento contradictorio, etc., sino también por la imposibilidad de revocar y de modificar la decisión, y por ser inatacables por cualquier otra autoridad administrativa o jurisdiccional?

2) La expresión "todos los médicos que tengan dicho derecho el 31 de diciembre de 1994", incluida en el apartado 2 del artículo 7 de la Directiva 86/457/CEE, ¿se refiere a aquellos que habían adquirido un título abstracto para acceder a una relación de servicio (como médicos fijos, concertados, temporales, etc.) con el servicio sanitario nacional, o bien, sólo a aquellos que ya tenían, en concreto, una relación de servicio?

3) «Suponiendo que la cuestión precedente sea respondida de la forma expresada en segundo lugar, ¿debe interpretarse la Directiva en el sentido de que en todo caso entra dentro de las facultades de la autoridad nacional ampliar el concepto de "derechos adquiridos" hasta llegar a incluir a todos aquellos que en la fecha de que se trata sólo hayan obtenido la habilitación profesional, o más bien en el sentido de que por "derecho adquirido" debe entenderse una situación en todo caso más cualificada que la simple habilitación profesional?»

16 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 1996, los asuntos C-69/96 a C-79/96 fueron acumulados a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento, así como de la sentencia.

Sobre la primera cuestión

17 Consta que el Consiglio di Stato cumple los requisitos para ser calificado como órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 177 del Tratado cuando se pronuncia en segunda y última instancia sobre los recursos interpuestos contra las sentencias de los tribunales administrativos regionales en los litigios relativos a actos de la Administración.

18 La primera cuestión prejudicial pide fundamentalmente que se dilucide si, cuando emite un dictamen en el marco de un recurso extraordinario, el Consiglio di Stato es también un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 177 del Tratado.

19 Para responder a esta cuestión, procede examinar las circunstancias en que interviene el Consiglio di Stato, cuando actúa en el marco de este procedimiento específico, a la vista de los criterios establecidos por el Tribunal de Justicia para apreciar el concepto de «órgano jurisdiccional» en el sentido del artículo 177 del Tratado, tales como el origen legal del órgano, su permanencia, el carácter obligatorio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento, la aplicación por parte del órgano de normas jurídicas, así como su independencia (véase, como más reciente, la sentencia de 17 de septiembre de 1997, Dorsch Consult, C-54/96, Rec. p. I-4961, apartado 23).

20 Así pues, procede señalar que el recurso extraordinario es un recurso contencioso-administrativo que fue establecido en 1971 por el Decreto n° 1199 del Presidente de la República.

21 Además, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se deduce que la persona que desea obtener la anulación de un acto administrativo italiano puede optar entre dos vías legales de recurso: el recurso extraordinario y el recurso jurisdiccional ante el Tribunale amministrativo regionale, que poseen características jurisdiccionales esenciales comunes y se excluyen mutuamente.

22 En efecto, en primer lugar, con excepción de los plazos y de determinadas características secundarias, los requisitos para la interposición de los dos recursos son idénticos; en segundo lugar, la pretensión es equivalente: la anulación de un acto administrativo que lesiona un interés legítimo; por último, los motivos en los que puede basarse el recurso son los mismos en ambos casos.

23 Además, tanto el recurso extraordinario como el recurso contencioso-administrativo ordinario incluyen un procedimiento contradictorio y respetan los principios de imparcialidad y de igualdad de las partes.

24 En lo referente al recurso extraordinario, de los autos se desprende que es obligatorio consultar al Consiglio di Stato y que su dictamen, basado únicamente en la aplicación de normas jurídicas, constituye el proyecto de decisión que será adoptado formalmente por el Presidente de la República Italiana. Este dictamen, que comprende tanto unos fundamentos de Derecho como un fallo, es parte integrante de un procedimiento que es el único, en esta fase, que puede permitir la resolución del conflicto entre los particulares y la Administración. Sólo puede adoptarse una decisión en sentido contrario a dicho dictamen previa deliberación del Consejo de Ministros, y debe motivarse debidamente.

25 Por último, como ha señalado el Abogado General en el punto 25 de sus conclusiones, el Consiglio di Stato es de naturaleza permanente, imparcial e independiente, y la independencia e imparcialidad de sus miembros, tanto si se integran en las secciones consultivas como si lo hacen en las jurisdiccionales, está garantizada por la ley, no pudiendo pertenecer simultáneamente a las dos secciones.

26 En una situación comparable, el Tribunal de Justicia reconoció el carácter de órgano jurisdiccional, en el sentido del artículo 177 del Tratado, al Nederlandse Raad van State (sentencia de 27 de noviembre de 1973, Nederlandse Spoorwegen, 36/73, Rec. p. 1299).

27 Del análisis que antecede resulta que, cuando emite un dictamen en el marco de un recurso extraordinario, el Consiglio di Stato constituye un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 177 del Tratado.

Sobre las cuestiones segunda y tercera

28 Mediante sus cuestiones segunda y tercera, el órgano jurisdiccional de remisión pide que se dilucide si el apartado 2 del artículo 36 de la Directiva 93/16 —que sustituyó al apartado 2 del artículo 7 de la Directiva 86/457— debe interpretarse en el sentido de que, para poder ejercer sus actividades en el marco del régimen de Seguridad Social de un Estado miembro sin ser titular del diploma de médico generalista, el médico debe haber establecido una relación de servicio con el régimen de Seguridad Social de dicho Estado antes del 1 de enero de 1995 y, en caso afirmativo, si la autoridad nacional competente está facultada para ampliar este derecho a los médicos que no han establecido dicho vínculo antes de la citada fecha.

29 El apartado 2 del artículo 36 de la Directiva 93/16 reconoce a cada Estado miembro la facultad discrecional de determinar los derechos adquiridos.

30 Del tenor literal de dicha disposición se deduce claramente que esta facultad sólo está sujeta a un requisito: que cada Estado miembro reconozca el derecho adquirido de los médicos que no son titulares del diploma de médico generalista, pero que, antes del 1 de enero de 1995, se han beneficiado del reconocimiento, en dicho Estado miembro, de los efectos de los diplomas, certificados o títulos expedidos en su favor en otro Estado miembro y han obtenido en éste, también antes de aquella fecha, el derecho a ejercer las actividades de médico generalista en el marco del régimen nacional de Seguridad Social.

31 Esta obligación mínima tiene por objeto evitar situaciones en las que los médicos que han hecho uso de la libertad de establecimiento garantizada por las Directivas comunitarias y que, antes del 1 de enero de 1995, han adquirido un derecho, aunque sea teórico, a ejercer su actividad de médico generalista en el marco del régimen de Seguridad Social de un Estado miembro sean privados de él debido a que no poseen los nuevos diplomas, certificados u otros títulos previstos en la Directiva 93/16, que sustituyó a la Directiva 86/457.

32 A este respecto, procede señalar que el hecho de no haber establecido una relación efectiva de trabajo con el régimen nacional de Seguridad Social no puede privar a los médicos que han adquirido el derecho a acceder a dicha relación del derecho a establecerla con posterioridad. En efecto, el apartado 2 del artículo 36 de la Directiva 93/16 no exige, para que se reconozca el derecho adquirido, que se haya establecido una relación de servicio antes del 31 de diciembre de 1994, sino que sólo dispone que el derecho se adquiere cuando, en dicha fecha, el médico tenía derecho a ejercer sus actividades como generalista en el marco del régimen nacional de Seguridad Social.

33 De ello resulta que el Estado miembro de acogida debe reconocer a los médicos que se han establecido en su territorio con arreglo a la Directiva 75/362 antes del 1 de enero de 1995 el derecho a ejercer las actividades de médico generalista en el marco de su régimen de Seguridad Social, aunque dichos médicos no posean una formación específica en medicina general.

34 Al margen de esta obligación mínima, el apartado 2 del artículo 36 permite a los Estados miembros extender los derechos adquiridos a otras situaciones.

35 Por lo tanto, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera que el apartado 2 del artículo 36 de la Directiva 93/16 —que sustituyó al apartado 2 del artículo 7 de la Directiva 86/457— debe interpretarse en el sentido de que un

Estado miembro puede determinar los derechos adquiridos de los médicos generalistas, respecto de situaciones anteriores al 1 de enero de 1995, con el único requisito de que reconozca a los médicos que se han establecido en su territorio con arreglo a la Directiva 75/362 antes del 1 de enero de 1995 el derecho a ejercer las actividades de médico generalista en el marco de su régimen nacional de Seguridad Social, aunque no posean una formación específica en medicina general y aunque no hayan establecido una relación de servicio con el régimen de Seguridad Social de dicho Estado.

Costas

36 Los gastos efectuados por el Gobierno italiano y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. 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.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Consiglio di Stato mediante once resoluciones de 6 de diciembre de 1995, declara:

1) **Cuando emite un dictamen en el marco de un recurso extraordinario, el Consiglio di Stato constituye un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 177 del Tratado CE.**

2) **El apartado 2 del artículo 36 de la Directiva 93/16/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, destinada a facilitar la libre circulación de los médicos y el reconocimiento mutuo de sus diplomas, certificados y otros títulos —que sustituyó al apartado 2 del artículo 7 de la Directiva 86/457/CEE del Consejo, de 15 de septiembre de 1986, relativa a una formación específica en medicina general—, debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro puede determinar los derechos adquiridos de los médicos generalistas, respecto de situaciones anteriores al 1 de enero de 1995, con el único requisito de que reconozca a los médicos que se han establecido en su territorio con arreglo a la Directiva 75/362/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, sobre reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos de médico, que contiene además medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios, antes del 1 de enero de 1995 el derecho a ejercer las actividades de médico generalista en el marco de su régimen nacional de Seguridad Social, aunque no posean una formación específica en medicina general y aunque no hayan establecido una relación de servicio con el régimen de Seguridad Social de dicho Estado.**

Gulmann Wathelet Moitinho de Almeida

Edward Puissochet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de octubre de 1997.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

C. Gulmann