CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. CARL OTTO LENZ

presentadas el 19 de septiembre de 1991 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. El recurso por incumplimiento formulado contra el Reino de España que ha de resolver este Tribunal trata sobre la falta de adaptación del Derecho interno español a la Directiva 80/155/CEE, [1] sobre la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a las actividades de matrona o asistente obstétrico y al ejercicio de las mismas.

2. Se han de distinguir dos imputaciones: 1) la falta de adaptación del Derecho interno a la Directiva para el 1 de enero de 1986, fecha de la adhesión del Reino de España; 2) la inexistencia y, en su caso, la insuficiencia de normas para su ejecución con posterioridad a la referida fecha.

3. En cuanto al marco normativo del litigio, sus antecedentes y las alegaciones de las partes, me remito al informe para la vista.

1. Sobre la imputación de falta de adaptación del Derecho interno a la Directiva 80/155, a más tardar, el 1 de enero de 1986

4. Con arreglo al artículo 392 del Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España: [2]

«Desde el momento de la adhesión, los nuevos Estados miembros serán considerados como destinatarios y que han recibido notificación de las Directivas y Decisiones, tal como se definen en el artículo 189 del Tratado CEE [...]»

Y según el artículo 395 del Acta:

«Los nuevos Estados miembros pondrán en vigor las medidas que les sean necesarias para cumplir, desde el momento de la adhesión, las disposiciones de las Directivas y Decisiones definidas en el artículo 189 del Tratado CEE [...]»

5. Llegado el 1 de enero de 1986, fecha de adhesión del Reino de España, no se había adoptado ninguna medida de ejecución. El Gobierno español no niega haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado al no haber adaptado su Derecho interno a la Directiva para la fecha de la adhesión. Por consiguiente, es irrelevante si era «justa» y «adecuada» la obligación de adaptar el Derecho interno en un momento tan temprano de su pertenencia a la Comunidad, ya que no se puede suprimir *a posteriori* la indiscutida violación del Tratado basándose en criterios de equidad.

6. Ciertamente, el artículo 6 de la Directiva prevé un plazo de tres años para adaptar el Derecho interno. Por ello cabría preguntarse en cualquier caso si la ficción de notificación contenida en el artículo 392 del Acta de adhesión no puso en marcha en favor de los Estados recién adheridos el plazo de tres años para su adaptación a la Directiva.

* Lengua original: alemán.

1 — DO L 33, p. 8; EE 06/02, p. 95.

2 — Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa y a las adaptaciones de los Tratados (DO L 302 de 15.11.1985, p. 23).

7. A ello se opone, en primer lugar, el tenor literal del artículo 395 del Acta, que obliga a los nuevos Estados miembros a cumplir las Directivas desde el momento de la adhesión. Por otra parte, la disposición transitoria que insertó posteriormente la Directiva 89/594/CEE [3] en la Directiva 80/155, como apartado 6 del artículo 1, establece que pueden seguirse impartiendo con arreglo a la antigua normativa, hasta su terminación, los ciclos formativos comprendidos dentro del ámbito de aplicación objetivo de la Directiva que se hubieran comenzado antes del 31 de diciembre de 1985. La disposición transitoria presupone la necesidad de la entrada en vigor de la nueva normativa con efectos desde el 1 de enero de 1986. Hay que hacer notar finalmente —anticipando el resultado de análisis de la segunda imputación— que tampoco se había producido una correcta adaptación del Derecho interno a la Directiva el 1 de enero de 1989, tres años después de la adhesión.

8. Por lo demás, en el Dictamen motivado de 19 de abril de 1989, se había concedido al Estado demandado un plazo de dos meses para cumplir los requerimientos en él enumerados. Tampoco durante dicho plazo acometió éste medida alguna para dar satisfacción a las obligaciones de Derecho comunitario cuyo cumplimiento reclamaba la Comisión.

9. La alegación del Gobierno demandado de que la formación de matronas en España no era, en el momento de la adhesión, de calidad inferior a la prescrita por la Directiva es inoperante, sobre todo porque dicha formación no respondía exactamente en algunos aspectos a las exigencias mínimas de la Directiva.

3 — Directiva del Consejo de 30 de octubre de 1989 (DO L 341, p. 19).

2. Sobre la imputación de insuficiencia de la adaptación del Derecho interno a la Directiva

10. En relación con la imputación de no haber ejecutado satisfactoriamente la Directiva, mantienen las partes puntos de vista diferentes. Frente la imputación de no haber adaptado su ordenamiento a la Directiva, alega el Gobierno demandado que la promulgación de una norma marco, como es el Real Decreto 992/1987, de 3 de julio de 1987, debe ser considerada como adaptación del Derecho interno a la Directiva. El artículo 3 de dicho Real Decreto, alega el Gobierno español, establece que las normas reglamentarias de aplicación del mismo deberán ajustarse a la Directiva.

11. Si fuera cierto el punto de vista jurídico defendido por el Gobierno demandado, no habría lugar a recriminar el pretendido incumplimiento del Tratado en el presente proceso, puesto que la adaptación del Derecho interno a la Directiva se hubiera producido antes de que se hubiera incoado este procedimiento.

12. La demandante opina por el contrario que el Decreto no puede valorarse como una correcta adaptación del Derecho interno a la Directiva por varios motivos. Por una parte, su contenido es en algunos puntos incompatible con las disposiciones de la Directiva, y ello tanto en atención a las disposiciones transitorias como en atención a la duración mínima de la formación. Por otra parte, el Decreto no es directamente aplicable, ya que necesita aún de la promulgación de normas de desarrollo reglamentario por parte de un Consejo Nacional de Especialidades de Enfermería que, a su vez, ni siquiera se ha constituido todavía.

13. Hasta la fecha de celebración de la vista oral, el 2 de julio de 1991, es decir, transcurridos cinco años y medio desde la adhesión de España a las Comunidades Europeas, *no* se habían producido las normas de desarrollo reglamentario y, entre ellas, el Decreto regulador de la formación de matronas. Por consiguiente, puede obviarse la cuestión de si pueden ser considerados como correcta adaptación del Derecho interno a una Directiva un Decreto marco o una Ley marco en el caso de que concreten el contenido y el calendario de su desarrollo reglamentario de tal manera que a su promulgación haya que considerar que se ha producido una adaptación plena del ordenamiento interno a la Directiva.

14. Una remisión efectuada en un acto legislativo de un Estado miembro a las disposiciones de la Directiva como requisito obligatorio para la validez de las normas de desarrollo reglamentario podría ser considerada como una remisión en blanco y, por ello, como una incorporación de las disposiciones de la Directiva al ordenamiento jurídico del Estado miembro. Pero, en la medida en que la norma de aplicación dictada por el Estado miembro necesita de la adopción de normas complementarias de desarrollo para producir efectos jurídicos inmediatos, no cabe considerar que se haya adaptado el ordenamiento jurídico interno a la Directiva.

15. Al no haberse dictado en España disposiciones definitivas, acordes con la Directiva, para regular la formación de matronas y al no haber dictado tan siquiera el Ministerio competente las necesarias normas transitorias, el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado. Por lo demás, cinco años y medio después de la adhesión de España tampoco queda ya lugar para cualesquiera normas transitorias. [4]

16. Probablemente, en un momento anterior habría sido posible en caso de «dificultades importantes» en la aplicación de la Directiva establecer un diálogo, con arreglo al artículo 7 de la Directiva, entre el Estado miembro demandado y la Comisión. *De facto,* el Gobierno demandado se ha mostrado poco dispuesto a cooperar durante el procedimiento previo, al no haber reaccionado ni ante el escrito de requerimiento ni ante el Dictamen motivado.

17. En el proceso ante este Tribunal de Justicia, el Gobierno demandado ha rebatido la acusación de incumplimiento del Tratado —al menos en lo que se refiere a la ulterior adaptación del ordenamiento interno a la Directiva— pero solicitó en su momento un aplazamiento de la vista oral, señalada para el 20 de marzo de 1991, a fin de cumplir con las exigencias de la Directiva. A pesar del importante retraso, que aún dió al Estado miembro demandado una oportunidad más de aplicar la Directiva y evitar con ello una condena, no se dictaron en España disposiciones para la regulación de la formación de matronas conformes con la Directiva.

4 — Véanse las Disposiciones Transitorias del Real Decreto 992/1987, de 3 de julio de 1987, en particular, la Disposición Cuarta: «En tanto no se constituya el Consejo Nacional de Especialidades de Enfermería previsto en el artículo 9 del presente Real Decreto, se autoriza al Ministerio de Educación y Ciencia, previo informe favorable del de Sanidad y Consumo, a establecer, con carácter provisional, los programas de Formación de las Especialidades de Enfermería previstas en esta normativa, así como adoptar las medidas necesarias para su implantación a lo largo de 1987».

18. En la vista oral celebrada el 2 de julio de 1991, la representante del Estado demandado presentó un acto normativo, el Real Decreto 1017/1991 cuyo objeto es supuestamente el de adaptar el ordenamiento jurídico español a la Directiva 80/155.

19. Tras examinar dicho acto normativo, la demandante comunicó a este Tribunal de Justicia que este Decreto tampoco puede ser considerado como una adaptación del Derecho interno a la Directiva 80/155. Igual que antes falta, según la Comisión, regular las condiciones de la formación de matronas en España en lo relativo a su duración y a su contenido. Además no se han instaurado los programas de formación exigidos por la Directiva, ni se han adoptado medidas para la adaptación de los Diplomas correspondientes a los ciclos formativos iniciados con posterioridad al 1 de enero de 1986.

20. Por lo demás, la disposición transitoria que insertó *a posteriori* el artículo 24 de la Directiva 89/594 en la Directiva 80/155 (la autorización para proseguir hasta su terminación con arreglo a la antigua normativa los ciclos formativos iniciados con anterioridad al 31 de diciembre de 1985) no ha dado lugar a prórroga alguna en favor del Estado miembro demandado del plazo para la adaptación del Derecho interno a la Directiva. La referida disposición tiene como único objeto proteger la confianza legítima de los estudiantes que ya habían comenzado sus estudios. Las instituciones legislativas españolas no podían dictar unilateralmente normas transitorias de mayor alcance ni, en particular, prolongar su duración.

21. Por último, no puede ser acogida la alegación del Gobierno demandado en el sentido de que los únicos perjudicados por la falta de adaptación de su Derecho interno a la Directiva son los nacionales españoles y de que no se había menoscabado ni la libertad de establecimiento ni la libre prestación de servicios de los nacionales de otros Estados miembros. Este motivo de defensa no es apto para exculpar a la demandada del incumplimiento del Tratado. Su argumentación desconoce la finalidad de las medidas de coordinación, que pretenden lograr la equiparación de determinados ciclos formativos en toda la Comunidad.

22. Al no haberse producido, cinco años y medio después de la fecha señalada, una adaptación plena y correcta del Derecho interno a la Directiva, se ha de declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado.

Conclusión

23. Mi propuesta es la siguiente:

«1) Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, al no haber adoptado en los plazos establecidos las disposiciones necesarias para ajustarse a la Directiva 80/155/CEE, sobre la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a las actividades de matrona o asistente obstétrico y al ejercicio de las mismas.

2) Condenar en costas al Reino de España.»