

Id Cendoj: 28079130042003100267
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 4
Nº de Recurso: 481/1999
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
Ponente: JUAN ANTONIO XIOL RIOS
Tipo de Resolución: Sentencia

Resumen:

Procedimiento excepcional para el acceso al título de especialista (MESTOS).1) Invocan los recurrentes que los especialistas vía MIR y los MESTOS, por caminos bien diferentes, llegan a la misma meta de la especialidad, que ha exigido para los primeros un régimen complejo, sacrificado y largo, y para los segundos otro más sencillo, que es el que se establece en el Real Decreto impugnado. Sin embargo, el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución impide tratar desigualmente a los iguales, pero no excluye la posibilidad de que se trate igualmente a los desiguales2) La infracción de las normas de Derecho comunitario europeo, en virtud del principio de primacía de éste sobre el Derecho interno, constituye una de las infracciones del Ordenamiento jurídico en que pueden incurrir los reglamentos internos, como acredita el hecho de que figure entre los motivos en que puede fundarse el recurso de casación con arreglo al artículo 86.4 de la Ley de la Jurisdicción3) La incompatibilidad entre un reglamento interno y una Directiva comunitaria dotada de efecto directo vertical, determinante de la nulidad de pleno Derecho del primero, sólo puede apreciarse cuando existe una clara contradicción entre los preceptos suficientemente precisos de la Directiva y las determinaciones del reglamento y debe ponderarse teniendo en cuenta la realidad de hecho sobre las que éste se proyecta y la finalidad que persigue. La naturaleza de la Directiva como norma que apela a la intermediación legislativa del Estado miembro exige reconocer un margen cualitativo y temporal en favor de la libertad de configuración normativa que corresponde a los poderes de éste4) Desde esta perspectiva, no cabe apreciar incompatibilidad entre el Real Decreto 1497/1999, de 24 de septiembre, por el que se regula un procedimiento excepcional para el acceso al título de médico especialista y la Directiva 93/16/CEE del Consejo

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a diecisiete de Junio de dos mil tres.

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sección Cuarta, constituida por los señores al margen anotados, el recurso contencioso administrativo que con el número 481/1999, ante la misma pende de resolución, interpuesto por el procurador D. Juan Ignacio Avila del Hierro, en nombre y representación de la Coordinadora de Facultativos Internos Residentes en Cataluña, contra el Real Decreto 1497/1999 por el que se regula un procedimiento excepcional de acceso al título de médico especialista. Habiendo comparecido en calidad de recurridos, el abogado del Estado, en la representación que le es propia y los procuradores D. Víctor Requejo Calvo y Dña. Ana María Martín Espinosa en nombre y representación respectivamente de la Asociación Hipócrates-96 y de la Asociación de Médicos Especialistas con Formación M.I.R.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - La Coordinadora de Facultativos Internos Residentes en Cataluña interpuso el 24 de noviembre de 1999 recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 1497/1999, de 24 de septiembre, por el que se regula un procedimiento excepcional de acceso al título de Médico Especialista.

SEGUNDO. - Por medio de otrosí se solicitó la suspensión de la vigencia del citado Real Decreto, la cual fue reiterada posteriormente y denegada mediante autos de 20 de septiembre de 2000 y 7 de mayo de 2003.

TERCERO. - Se han personado en concepto de demandados la Asociación Hipócrates 96 y la Asociación de Médicos Especialistas con Formación MIR.

CUARTO. - En el escrito de demanda presentado por la representación procesal de la Coordinadora de Facultativos Internos Residentes en Cataluña se contienen, en síntesis, las siguientes alegaciones:

I. Bajo el epígrafe de «hechos»

A) El recurso se dirige contra los artículos 1, 2 y 3 y disposición adicional primera, disposición adicional tercera y disposición derogatoria única del Real Decreto 1497/1999, de 24 de septiembre, por el que se regula un procedimiento excepcional de acceso al título de Médico Especialista, el cual fue publicado en el Boletín Oficial del Estado el 25 de septiembre de 1999.

En la exposición de motivos se justifica por tratar la situación de médicos sin título que efectivamente hoy ocupan plaza de especialista y por tratarse de una vía excepcional al régimen establecido en el Real Decreto 127/1984, de 11 de enero, sobre formación médica especializada y la obtención del título de médico especialista. Se indica que la Proposición no de Ley del Congreso de 7 de octubre de 1997 instó al Gobierno para que promulgase una norma al respecto. También consta que en el Pleno del Senado de 8 de abril de 1997 se aprobó una propuesta prácticamente idéntica.

Antes del Real Decreto 127/1984 y después del mismo se han regulado por Real Decreto vías excepcionales contempladas para solucionar la situación de aquellos médicos que iniciaron en todo caso su formación antes de 1984. El supuesto ahora contemplado es distinto, pues por primera vez se prevé el acceso a la profesión de los licenciados con posterioridad a 1 de enero de 1984 e incluso después del 1 de enero de 1986, fecha límite que señala la Directiva comunitaria vigente en esta materia. El Real Decreto impugnado ampara por primera vez situaciones producidas al margen del régimen legal. Por otra parte, la fecha tope que se establece en él es arbitraria y no se fundamenta en ningún supuesto legal.

A diferencia de sus antecedentes, el Real Decreto regula una vía nueva general de acceso a la titulación de médico especialista que afecta prácticamente a todas las especialidades médicas en general y a todo el sector médico, es decir, a miles de profesionales con vulneración de la vía única de acceso establecida en el Real Decreto 127/1984. Nada tiene de excepcional, concreto ni especial.

La excepcionalidad no puede predicarse porque se abra la vía una sola vez.

Tampoco puede decirse que sea excepcional por dar respuesta a una situación fáctica muy concreta, porque establece realmente una nueva vía de acceso general y vulnera el régimen de la regulación anterior además de las normas comunitarias.

Como primer motivo de nulidad, el Real Decreto vulnera el régimen establecido en el Real Decreto 127/1984 y no crea en realidad vías excepcionales. Al establecer un nuevo régimen o vía de acceso a la titulación en su totalidad debiera revestir forma de Ley.

El principio de reserva material de Ley está contemplado en los artículos 36 y 53.1 de la Constitución (sentencia del Tribunal Supremo de 27 de octubre [al parecer quiere decir noviembre] de 1993 y sentencias del Tribunal Constitucional 83/1994, 42/1986, 86/1989, 87/1989, 89/1989, 122/1989, 131/1989 y 139/1989, entre otras).

En la primera de ellas el Tribunal Supremo se refiere a una regulación básica o general de la profesión de médico asumible en el ámbito de la reserva material de Ley del artículo 36 de la Constitución.

La norma impugnada infringe el artículo 26 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de junio de 1957 en cuanto al ámbito de la potestad reglamentaria y, consecuentemente, incurre en nulidad conforme a los artículos 62.2 y 63.1 de la Ley 4/1999, de 13 de enero.

La sentencias del Tribunal Supremo que fallaron recursos anteriores contra Reales Decretos que regularon vías excepcionales de acceso (sentencias de 8 de mayo [al parecer quiere decir abril] de 1998 y de 27 de octubre [al parecer quiere decir noviembre] de 1993) admitieron que existía una reserva de Ley tanto para regular el ejercicio de profesiones tituladas como las especialidades, si bien estimaron que las disposiciones impugnadas no regulaban de modo general el acceso a dichas titulaciones.

El hecho de que el Real Decreto 127/1984 sea de carácter reglamentario no justifica que el Real

Decreto impugnado sea válido en cuanto a la forma, porque aquél no se recurrió en su día ni se anuló, por lo que sigue vigente, reforzado por las directivas de la Comunidad Europea. La norma que precedía al mencionado Real Decreto era de rango legal (Ley de Especialidades Médicas de 10 de julio de 1955).

La Ley General de Sanidad 14/1986, de 25 de abril, confirió una delegación al Gobierno para que dictara una norma reguladora del otorgamiento de los títulos de médico especialista. Transcurrido el plazo de dieciocho meses establecido, la delegación caducó y quedó abierta sólo la vía legislativa para la regulación, máxime cuando incide en normas constitucionales y comunitarias.

B) El artículo 3 del Real Decreto 1497/1999 atenta doblemente contra el contenido del Real Decreto 127/1984, porque establece unas exigencias menores que aquél para el acceso a la titulación. No mantiene los criterios de calidad formativos alcanzados por el sistema previsto en él.

En el Real Decreto impugnado nada se especifica sobre la llamada «prueba teórico-práctica». Esta debiera regularse pormenorizadamente y garantizar una formación idéntica a la de los que se acogen al sistema MIR, quienes se someten a una prueba de admisión inicial y son constantemente supervisados durante su formación, totalmente programada. Las exigencias de formación deberían ser idénticas a la del sistema MIR, incluyendo rotación, guardias y programas completos de formación integral. Nada de esto se prevé en el Real Decreto.

Por ello el Real Decreto supone discriminación para los profesionales que accedieron al título de especialista a través del sistema del Real Decreto 127/1984 o que actualmente están siguiendo la formación MIR, causándoles un perjuicio inexcusable y atentando contra el principio de igualdad de oportunidades previsto en el artículo 14 de la Constitución y al principio de mérito y capacidad de los aspirantes a la titulación (artículo 103.3 de la Constitución).

C) El nuevo Real Decreto no utiliza los mismos elementos que en el sistema MIR para discernir la capacidad y el mérito de los profesionales. La discriminación es clara: los médicos que acceden a la especialidad por la vía única no se someten al mismo régimen que los que lo harán por la nueva vía regulada, pues esta no prevé que se realice en centros oficiales o autorizados como aquélla. Todo ello beneficiará injustamente a quienes no quisieron o no supieron obtener el título en la forma legal (entre los motivos puede estar el no superar en su día la prueba de selección establecida).

Todo ello atenta contra el derecho a la salud pública de los ciudadanos establecido en el artículo 43 de la Constitución, pues no garantiza una formación suficiente de los médicos especialistas que accedan a la titulación por la nueva vía, lo que va en contra de la defensa del interés general en un aspecto tan trascendental como es la sanidad. Se invocan también razones de Derecho público para sostener la nulidad del Real Decreto. La Proposición de 7 de octubre de 1997 exigía en su apartado b) que la norma fuese respetuosa con el derecho contemplado en el artículo 43 de la Constitución y no conllevara un descenso del nivel de calificación profesional respecto del actualmente existente. Idéntica exigencia estableció el Pleno del Senado.

No cabe duda de que las exigencias deben ser las máximas. Está en juego no sólo la salud de los españoles, sino también el prestigio del Estado al reconocer títulos que deben homologarse con los títulos de médicos especialistas del resto de Estados de la Comunidad Europea.

El Real Decreto impugnado incurre así en el motivo de nulidad previsto en el artículo 62.1 a) de la Ley 4/1999.

a) El segundo motivo de nulidad alegado consiste en que el texto del artículo 1º del Real Decreto infringe la Directiva del Consejo CEE 93/16, de 5 de abril, transpuesta al Derecho español por el Real Decreto 2072/1995, de 22 de diciembre, publicado en el Boletín Oficial del Estado.

Se trata de una norma básica comunitaria que, refundiendo las directivas anteriores, regula con claridad y precisión la titulación de los Médicos Especialistas y otorga derechos a particulares nacionales. La misma ha sido aceptada por el Estado Español y ha sido objeto de transposición al Ordenamiento Jurídico de éste. Por ello goza de efecto directo en aplicación del principio de la **primacía comunitaria** y del llamado efecto directo vertical de aquellas directivas cuyas normas son suficientemente incondicionales y precisas. Ambos aspectos son reconocidos por la jurisprudencia comunitaria y nacional (sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 22 de febrero de 1986, de 25 de septiembre de 1940 y de 15 de octubre de 1986; sentencia de la Audiencia Nacional de 5 de junio de 1993; y sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1999, así como sentencia del Tribunal Europeo de 23 de febrero de 1994, que

expresa que las normas de la Directiva 93/16 son incondicionales y precisas).

El Real Decreto no respeta ni aplica la Directiva y por ello es oponible a las reglas comunitarias. Introduce condiciones diferentes a las de la Directiva vulnerando la jerarquía normativa e infringiendo de este modo el principio de **primacía comunitaria** y las normas del Ordenamiento Jurídico.

El principio de **primacía comunitaria** se sintetiza en la sentencia del Tribunal Europeo de 15 de julio de 1964 y en la sentencia 12/1997, así como en la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1990 y de 23 de noviembre de 1990, así como en la sentencia del Tribunal Europeo de 15 de julio de 1964.

Este principio conlleva la imposición de la Directiva a los poderes internos, y el Juez nacional deba dejar inaplicadas las normas nacionales contrarias y que los particulares puedan invocar directamente el Derecho comunitario que defina derechos en contra de las normas nacionales no conformes con las Directivas. Incluso el Estado puede incurrir en responsabilidad patrimonial.

Cita las sentencias del Tribunal Europeo de 19 de noviembre de 1991 y de 5 de marzo de 1996.

La normativa estatal que infringe lo dispuesto en una Directiva anterior debe inaplicarse (sentencias del Tribunal Europeo de 9 de marzo de 1978, Factortime y sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 1991 y del Tribunal Superior de Justicia de Madrid número 295/1993).

En consecuencia los órganos jurisdiccionales están obligados a inaplicar el Real Decreto impugnado y los particulares pueden invocar ante los jueces nacionales los derechos que les confiere la Directiva en contra de lo regulado en el mismo. Todo ello atenta contra el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 9.3 de la Constitución. Para solucionar el conflicto creado se requiere a la modificación de la Directiva Comunitaria.

No sirve para eludir el texto de la Directiva el hecho de que se haya solicitado a las instituciones europeas una excepción a su aplicación ante las dificultades que presenta la situación española. La sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de junio de 1999 establece que la Directiva puede tener un efecto directo aunque el Tratado CEE faculte a los Estados miembros para pedir una excepción a la aplicación de esa Directiva. La cuestión incide directamente en el ámbito europeo, pues se trata de conceder títulos que acreditarán para ejercer la especialidad en toda la Europa comunitaria. Los problemas que denuncia el Real Decreto existen desde hace más de tres décadas y no han impedido la adhesión de España al Tratado y sus sometimiento a la normativa comunitaria.

Concretamente, no son conformes a Derecho los siguientes artículos del Real Decreto:

b) Artículo 1, apartado a), el cual no es conforme a lo dispuesto por la Directiva 93/16, en cuanto dispone como requisito haber completado un ejercicio profesional efectivo como médico dentro del campo propio y específico de una especialidad durante un periodo mínimo equivalente al 170% del periodo de formación establecido para la misma en España.

El Real Decreto infringe lo dispuesto en el artículo 9.1 de la Directiva, en cuanto dispone que la fecha máxima de inicio de la formación debe establecerse el 1 de enero de 1986, con independencia del tanto por ciento del periodo de formación que se exija. El artículo 1 del Real Decreto no contempla este límite máximo impuesto por la norma comunitaria.

Si aplicamos dicho artículo 1º, por ejemplo, para una especialidad médica de 3 años, bastaría haber tenido una formación de 5.1 años. Es decir, podrían acogerse los licenciados que hubieran iniciado su formación como especialistas a finales del año 1993, cuando la Directiva establece claramente que la formación ha de haberse iniciado con anterioridad al primero de enero de 1986.

También infringe el artículo 23.2 de la Directiva, que requiere que la formación médica total comprenda por lo menos seis años de estudios o 5 500 horas de enseñanza teórica y práctica impartidas en una universidad o bajo control universitario.

Se infringe el artículo 26 de la Directiva, que establece unas duraciones mínimas para determinadas formaciones especializadas, las cuales no están previstas en el Real Decreto. También se vulnera el artículo 28, segundo párrafo, de la Directiva, que establece que los candidatos se hayan dedicado, con el carácter de médicos especialistas, a la actividad de que se trate durante al menos tres años consecutivos a lo largo de los cinco años anteriores a la expedición de la certificación en cuanto a los candidatos que se hayan dedicado a tiempo parcial.

El Real Decreto tampoco contempla este requisito.

c) El artículo 1, apartado b), del Real Decreto no es conforme a lo dispuesto por la Directiva 93/16, en cuanto dispone que dicha formación deberá ser realizada en servicios o unidades de dicha especialidad cuyo carácter formativo queda reconocido excepcionalmente mediante el Real Decreto.

Este artículo infringe directamente lo dispuesto en los artículos 23, 24, 25 y Anexo I, puntos 1 y 2 de la Directiva:

1) El artículo 23.1 d) de la Directiva requiere una experiencia clínica adecuada adquirida en hospitales bajo vigilancia permanente.

2) El artículo 24 de la misma establece que los Estados miembros velarán porque la formación que permita la obtención de un título de médico especialista responda por lo menos a las condiciones de comprender enseñanzas teóricas y prácticas; realizarse a tiempo completo y bajo el control de autoridades y organismos competentes de conformidad con el punto 1 del anexo I; realizarse en un centro universitario, en un centro hospitalario y universitario o, en su caso, en un establecimiento sanitario autorizado; implicar una participación personal del médico candidato a especialista en la actividad y en las responsabilidades de los servicios de que se trate.

3) A su vez, el Anexo I, punto 1, dispone que la formación a tiempo completo se realizará en puestos específicos y reconocidos por las autoridades competentes; que la formación supondrá la participación y la totalidad de las actividades médicas, incluidas las guardias, de modo que el especialista en formación dedique a la misma toda su actividad profesional durante toda la semana de trabajo y durante todo el año, en consecuencia de lo cual estos puestos serán objeto de una retribución adecuada.

4) El artículo 25 de la Directiva dispone que se admitirá la formación especializada a tiempo parcial sólo si se cumplen los requisitos que contempla, entre otros muchos, el de la existencia de circunstancias individuales justificadas que impidan una formación a tiempo completo, además de otros requisitos contemplados en este artículo y ampliados en el punto 2 del anexo I. La Directiva trata de garantizar que la formación a tiempo parcial haya sido completa, garantías que no prevé el Real Decreto.

Ninguno de estos requisitos de la Directiva son contemplados en la artículo 1 del Real Decreto y el resto del articulado.

d) El artículo 2º del Real Decreto es nulo en cuanto recoge y se refiere a los requisitos previstos en la artículo primero, que han sido ya impugnados.

Por ello debe concluirse que el Real Decreto incurre en la nulidad prevista en el artículo 62.2 de la Ley 4/1999.

e) Se impugna la disposición adicional primera del Real Decreto, ya que en su texto debería establecer también que tampoco sean de aplicación las normas del mismo a la especialidad de Medicina del Trabajo, a la espera de su regulación en el futuro. La ausencia de esta previsión supone que tal especialidad se somete al régimen del Real Decreto, en clara discriminación con la especialidad de Medicina Familiar y Comunitaria, que se excluye de su ámbito a la espera de futura regulación, con infracción del principio de igualdad constitucional.

f) Se impugna la disposición adicional tercera. Debería añadirse que los aspirantes no deberían estar en posesión de la nacionalidad española en el momento en que iniciaron su formación. Lo contrario supone una vulneración del principio de igualdad previsto en el artículo 14 de la Constitución, pues si al iniciar su formación poseían ya la nacionalidad española, debe aplicárseles el mismo régimen que a un aspirante español.

g) Se impugna la disposición derogatoria única, porque en su redacción confiere a los que pretendan la titulación por esta vía (determinados licenciados en Medicina y Cirugía) la posibilidad de acogerse al nuevo régimen establecido. Esta disposición debería añadir que no podrán acogerse al régimen regulado en el Real Decreto los que hubieran tenido informe- propuesta desfavorable de la Comisión Nacional de la Especialidad correspondiente. Lo contrario supone conferir una posibilidad extra a quienes en su día se acogieron al régimen del Real Decreto 1776/1994, de 5 de agosto, pero no pudieron acceder al título por esta vía, por no superar las pruebas establecidas, lo que vulnera el principio de igualdad previsto en la artículo 24 (quiere decir 14) de la Constitución.

II. Bajo el epígrafe «fundamentos de derecho»

Cita normas aplicables en materia de jurisdicción, competencia y legitimación (alega que existe un interés corporativo, pues la estimación del recurso tendría utilidad para los fines estatutarios de la parte y añade que legitimación de la Coordinadora ha sido reconocida por la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 1993).

En cuanto al fondo, cita los artículos 25.1, 26.3 y 31.1 de la Ley 29/1998, artículos 5, 249.3 y 189.3 del Tratado CE, artículo 62.1 a), 62.2 y 63.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo 4/1999; artículos 9.3, 14, 36 y 53.1, 43 y 103.3 de la Constitución; artículo 26 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, jurisprudencia citada y el principio *iura novit curia* [el Tribunal conoce el Derecho].

Termina solicitando que se dicte sentencia por la que se estime el recurso contencioso- administrativo y se declare que no son conformes a Derecho los artículos 1, 2 y 3 y la disposición adicional primera, la disposición adicional tercera y la disposición derogatoria única del Real Decreto 1497/1999, de 24 de septiembre, y se falle su nulidad o anulabilidad, dejándolo sin efecto por infracción del Ordenamiento Jurídico y se disponga su publicación en los términos legales.

QUINTO. - En el escrito de contestación a la demanda el abogado del Estado formula, en síntesis, las siguientes alegaciones:

I. Bajo el epígrafe "hechos"

El recurso versa sobre cuestiones de Derecho.

Se niegan los hechos de la demanda mientras no sean objeto de prueba.

II. Bajo el epígrafe "fundamentos de derecho"

1. Supuesto carácter normal de la vía de acceso que se abre para la profesión médica con el Real Decreto impugnado

No existe ninguna norma jurídica en virtud de la cual el Real Decreto controvertido haya de regular necesariamente un sistema excepcional de acceso a la profesión médica. Un Real Decreto posterior puede perfectamente en virtud del principio de jerarquía normativa alterar el contenido de otros Reales Decretos anteriores. Lo que no tiene contenido normativo son las Proposiciones de Ley.

Sin perjuicio de ello, el Real Decreto, tal como establece su artículo 1, contempla una vía excepcional. Se resuelve un problema concreto abriendo una vía excepcional por una sola vez. Tiene una duración temporal excepcional. Solamente se abre para aquellas personas que cumplen una serie de requisitos. Se trata de cubrir las necesidades mínimas de preparación para poder otorgar la habilitación de la especialidad y del uso de la denominación. El procedimiento, una vez puesto en marcha, se agota en sí mismo.

De contrario se confunde el criterio de excepcionalidad con el criterio de intranscendencia. El Real Decreto tiene en cuenta, además, la carencia de plazas docentes suficientes en los hospitales públicos durante los años ochenta, cuando para la especialización se exigía pasar por esas plazas, que eran radicalmente insuficientes, lo cual provocaba un arrastre de una cantidad grande de personas que no podían acogerse al sistema normal. El Real Decreto por una sola vez quiere solucionar el problema.

2. Supuesta falta de habilitación para la regulación del Real Decreto por instrumento de rango inferior a Ley

La cuestión está analizada en el dictamen del Consejo de Estado de 9 de septiembre de 1999 (páginas 13, 14 y 15).

Cita la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de mayo de 1993, según la cual en el ámbito de las especialidades médicas y de enfermería, así como de otras especialidades sanitarias, son válidas las normas con rango de Real Decreto que crean diferentes títulos y currículos formativos de los técnicos superiores de la rama sanitaria. Dicha creación no implica, según el Tribunal, la regulación de nuevas profesiones tituladas, a pesar de que los Reales Decretos a los que se refieren las sentencias contienen una relación muy detallada del perfil profesional.

La sentencia de 8 de mayo de 1988, en que pretende apoyarse la demanda, deja bien claro que la reserva de ley no aparece violada cuando la disposición impugnada no regula de un modo general el acceso a las titulaciones, sino que se trata de una regulación concreta, puntual y excepcional.

El Real Decreto no crea una profesión titulada y tampoco establece los títulos necesarios para el ejercicio de la misma ni dispone cuál es el contenido de las actividades que integran la profesión. Única y exclusivamente establece una modalidad excepcional en la forma de preparación de los conocimientos necesarios para obtener el título correspondiente.

Según la jurisprudencia no pueden confundirse las profesiones tituladas con la expedición de títulos de especialidades, ya que éstos no habilitan para el ejercicio de la profesión, sino que permiten su uso cara al público. Lo que se debate no es un título de licenciado, sino un modo excepcional de acceso al título de especialista para personas que ya tiene capacidad para ejercer la profesión.

3. Supuesta violación del principio constitucional de igualdad

En 1984 España estableció la vía MIR como único sistema para la obtención del título de médico especialista con carácter pionero en la Comunidad Europea. Las plazas ofertadas en los hospitales públicos, sin embargo, no sobrepasaban las dos mil, mientras que en aquellos momentos de las Universidades salían aproximadamente diez mil nuevos médicos cada año. Las personas que no podían ingresar en la vía MIR accedían con frecuencia a los hospitales públicos, pero no en plaza docente, y en esos hospitales adquirían su preparación profesional especializada, pero esta preparación no se convalidaba. Actualmente la situación ha cambiado. Se reciben de las Universidades aproximadamente cuatro mil médicos al año y las plazas docentes en la vía MIR son ya de cinco mil. Por consiguiente, es el momento de tener en cuenta la realidad anterior y ofrecer una solución por una sola vez a las personas que fueron víctimas de un apresuramiento en el establecimiento del sistema único. El establecimiento de dos sistemas diferentes para el acceso a la especialidad no significa discriminación, porque uno de los sistemas es excepcional para personas que han sido víctimas de una imprevisión en la planificación sanitaria española y que, sin embargo, han realizado prácticas suficientes para valorar su formación. El nuevo sistema se establece por una sola vez y desaparece inmediatamente. La legislación anterior, al margen del Real Decreto, también establece varios procedimientos y diferencias.

4. Supuesta violación del artículo 103.3 de la Constitución

No se altera el principio de mérito y capacidad por establecer que personas que no han podido acudir por una vía determinada para adquirir una cierta formación, pero acreditan esa misma formación por otras vías, puedan acceder a la función pública. El Real Decreto homologa situaciones en función de las circunstancias concurrentes.

Además, el Real Decreto no regula el acceso a la función pública y ni siquiera dice que el título homologado por este procedimiento excepcional sea un título valorable como tal para el acceso a la función pública. Únicamente se valora la práctica especializada. Esta práctica sólo se va a valorar después de la adquisición del título y no antes. El Real Decreto impugnado, si de algo pudiera ser acusado, sería de falta de generosidad, ya que, admitida la homologación de ciertas situaciones para la obtención del título, podría decir que esa situación homologada tiene el mismo valor que el título para el acceso a la función pública y, sin embargo, ha preferido que el único título que siga considerándose puntuable para el acceso a la función pública sea el título de la vía MIR.

5. Supuesta violación del artículo 43 de la Constitución

El Real Decreto no permite que haya médicos especializados carentes de los necesarios conocimientos para ejercer la profesión y la especialización o para usar el título correspondiente. Las personas que acudan a este método excepcional son licenciados en Medicina y para poder usar el título de especialista han realizado unos estudios y unas preparaciones adicionales equivalentes a la vía MIR.

No cabe alegar que no han pasado el examen de ingreso en la vía MIR. Ese examen no es un examen de conocimientos especializados en la profesión médica, sino un examen de puro acceso a la formación especializada de carácter eliminatorio para distribuir las plazas entre un número de candidatos superior. Las personas a las que se abre la vía excepcional han de reunir el requisito de una preparación especializada equivalente y tienen que haber aprendido la especialidad trabajando en la misma. El Real Decreto exige la equivalencia formativa.

6. Supuesta violación de las Directivas de la Comunidad Europea

A la exposición de recurrente debe hacerse una matización, diferenciando los reglamentos de las Directivas. Las Directivas no son aplicables en su literalidad, sino que producen una obligación de resultado.

Es cierto que podemos encontrar alguna falta de coincidencia en el detalle de ciertos requisitos entre la Directiva 93/16/CEE y el Real Decreto impugnado. Pero estas diferencias son absolutamente intrascendentes y además están de alguna manera subsanadas por los procedimientos que a estos efectos prevé el Derecho comunitario.

El Consejo de Estado en su dictamen ya estudió este tema y, sin embargo, ha llamado la atención de que, examinado el expediente, se observa que se han seguido negociaciones con representantes de las instituciones europeas en el marco del artículo 43 de la Directiva, el cual abre la posibilidad de que un Estado miembro plantee ante la Comisión dificultades graves en determinadas materias relativas a su ámbito. En este sentido consta el apoyo del Comité de Altos Funcionarios de Salud Pública, así como la confirmación de que la Comisión considera aceptables las disposiciones del proyecto de Real Decreto contenidas en los artículos 1 a 3. Añade el Consejo de Estado que todo ello con independencia de que la Directiva está siendo objeto de modificación precisamente para solucionar el problema planteado por España.

A posteriori el Diario Oficial de las Comunidades de 27 de abril de 2000 publicó una Posición Común número 20/2000, de 20 de marzo, aprobada por el Consejo de conformidad con el procedimiento del artículo 251 del Tratado Constitutivo, con vista a la adopción de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 89/48/CEE y 92/51/CEE del Consejo, relativas al sistema general de reconocimiento de las calificaciones provisionales, y una serie de Directivas, entre ellas concretamente la 93/16/CEE, relativas a las profesiones de enfermero, responsable de cuidados generales, odontólogo, veterinario, matronas, arquitecto, farmacéutico y médico.

La publicación de la citada Posición Común con vistas a la adopción de una nueva Directiva en el año 2000 y la referencia expresa que dicho proyecto de Directiva efectúa en su artículo 14.8 al Real Decreto 1497/1999, permite afirmar que la Comunidad, en aplicación de lo dispuesto en artículo 43 de la Directiva 93/16/CEE, ha asumido expresamente que el procedimiento regulado es un procedimiento adecuado, equilibrado y razonable, que garantiza unas condiciones de formación que permiten el reconocimiento de estos títulos al amparo de la Directiva en los distintos Estados miembros.

En cuanto a lo manifestado en el segundo otrosí de la demanda, el proceso de elaboración de una norma y de una Directiva es un proceso largo, complejo y en el que las posiciones van evolucionando, de tal manera que no se puede utilizar una parte de este proceso como argumento definitivo.

7. Supuesta ilegalidad de la disposición adicional primera

La discriminación no existe o no existe con carácter de vicio anulatorio. Existen razones suficientes para diferenciar entre la especialidad de Medicina del Trabajo y la Medicina Familiar y Comunitaria. Ésta se excluye porque ya tiene un procedimiento singular aplicado a sus circunstancias que ha sido establecido no hace mucho en el Real Decreto 1753/1998, de 31 de julio, que para estos profesionales concretos ha regularizado su situación y se ha adelantado en razón a sus circunstancias. La exclusión de estos profesionales está justificada porque ya tienen una regulación que contempla el problema que hay que solucionar para los demás.

No hay ninguna norma que imponga la exclusión de la Medicina Laboral y ninguna consideración de oportunidad que la aconseje. La Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales no ha modificado la configuración de la especialidad en los términos previstos en el Real Decreto 127/1984. Ello no significa que en el futuro no se consideren cambios que puedan aconsejar las circunstancias, pero ello ya serían consideraciones de política normativa ajenas a la legalidad.

8. Supuesta ilegalidad de la disposición adicional tercera

El requisito a que se alude en la demanda es innecesario, ya que no tener nacionalidad española es un requisito previo para acceder al título de médico especialista por el mencionado precepto, como se desprende claramente el apartado primero de la Orden de 24 de junio de 1992 por la que se desarrolló dicho precepto.

9. Impugnación de la disposición derogatoria única, 1

La posibilidad de saltar de la vía prevista en un anterior Real Decreto de 1994 a otra no está prohibida por ninguna norma ni viola precepto o principio jurídico alguno, tanto más cuanto que se contemplan casos en que la vía anterior no está concluida, porque la opción no se otorga a quienes hubieran obtenido ya una resolución administrativa desfavorable, sino solamente a quienes tienen en marcha un expediente sin resolución administrativa.

La concesión de la opción no significa que se exonere el cumplimiento de los nuevos requisitos.

Termina solicitando que se dicte sentencia por la que se desestime la demanda.

SEXTO. - En el escrito de contestación a la demanda presentado por la Asociación Hipócrates 96 se formulan, en síntesis, las siguientes alegaciones:

i. Bajo el epígrafe "hechos"

Se niegan cautelarmente los hechos alegados en la demanda mientras no sean objeto de prueba suficiente.

II. Bajo el epígrafe "fundamentos de Derecho"

1. Supuesto carácter general y no excepcional del sistema de acceso al título de especialista regulado por el Real Decreto 1497/1999

El Real Decreto no establece una nueva vía general de acceso al título de especialista, sino una vía excepcional. Sólo se permite acceder al título de especialista por una sola vez a los licenciados en Medicina que a la entrada en vigor de la norma acrediten los requisitos exigidos en la misma.

Los requisitos exigidos son suficientemente rigurosos como para que sólo los pueda cumplir un reducido número de médicos. El Real Decreto exige un ejercicio profesional como especialista durante el 170% del tiempo necesario para la formación de la especialidad, más una formación especializada equivalente a la establecida en el sistema MIR, más una prueba teórico-práctica, más una evaluación de la actividad profesional y formativa del aspirante, acreditado con certificaciones oficiales y supervisado y fiscalizado por la Administración y por un tribunal evaluador.

Aunque el Real Decreto respeta lo dispuesto en las Propositiones no de Ley del Congreso y Senado, éstas no son mandatos del poder legislativo. Una de las funciones de las Cortes Generales es la de hacer declaraciones políticas, que se hacen a título singular y no como cuando legisla a través de todo un procedimiento complejo en el que ambas Cámaras intervienen coordinadas. Las Propositiones no de Ley no son Leyes y en consecuencia no son imputables al legislador. Estos actos son actos de control político o, todo lo más, actos parlamentarios de dirección de la dinámica política, pero nunca actos legislativos. Su tramitación procedimental, muy semejante a la de las interpelaciones, y su utilización práctica así lo demuestran.

La Proposición no de Ley no vincula jurídicamente al Gobierno ni puede esgrimirse para invalidar una acción de éste.

El Real Decreto no modifica ni altera el régimen general de acceso al título de especialista que regula el Real Decreto 127/1984. Aunque así no fuera, el principio de jerarquía normativa permitiría que un reglamento posterior modifique otro anterior.

El Tribunal Supremo, desde el punto de vista de la reserva de ley, ha reconocido reiteradamente la constitucionalidad del Real Decreto 127/1984 (sentencias de 11 de marzo de 1993, 8 de junio de 1993 y 12 de mayo de 1995). Por tanto, también ha de ser constitucional el Real Decreto impugnado, tanto más cuando no regula ningún efecto profesional de la posesión del título.

2. Supuesta violación de los principios constitucionales de igualdad, y mérito y capacidad

No es cierto que los requisitos del Real Decreto no mantengan los criterios de calidad del Real Decreto 127/1984. Examinando conjuntamente los artículos 1, 2 y 3 de la norma resulta que se exigen como requisitos: un ejercicio profesional efectivo en la especialidad durante un tiempo mínimo equivalente al

170% del periodo de formación correspondiente acreditado mediante doble certificación; una formación especializada equivalente a la establecida para la especialidad realizada en servicios o unidades de la misma en centros sanitarios públicos acreditados para la docencia o en centros concertados y a esta formación se le reconoce carácter formativo en el Real Decreto, por lo que se trata de una formación equivalente a la exigida en el sistema MIR y debe acreditarse mediante los oportunos títulos, diplomas, certificados e informes pormenorizados; una prueba teórico-práctica ante un Tribunal formado por cinco expertos elegidos por la Administración; y, finalmente, el Tribunal evaluará conjuntamente el currículum formativo y profesional acreditado por cada aspirante y el resultado de la prueba teórico-práctica realizado y sólo si decide que ha demostrado formación y experiencia suficiente propondrá que se le otorgue el título de especialista.

La justificación objetiva y razonable para que la norma impugnada establezca una vía excepcional para acceder al título de médico especialista radica en el carácter excepcional del colectivo de médicos a los que se aplica. Para evitar que la regulación específica resulta discriminatoria, la norma impugnada exige unos requisitos de formación y experiencia tan rigurosos, si no más, que los exigidos a los MIR.

Respecto al principio de mérito y capacidad, éstos, como pone de manifiesto la Abogacía del Estado, no son aplicables. Sin perjuicio de ello los criterios de mérito y capacidad son tenidos en cuenta por la norma impugnada.

3. Supuesta violación del derecho a la salud contemplado en el artículo 43 de la Constitución

Los requisitos exigidos por el Real Decreto impugnado garantizan sobradamente la formación y experiencia de los médicos que acceden al título de especialista por esta vía excepcional. Por otra parte se trata de médicos que están ejerciendo la profesión de especialista desde hace muchos años. En tercer lugar, la norma impugnada pretende la defensa del derecho a la salud de los ciudadanos garantizando que entre todo el colectivo de los que actualmente se encuentran ejerciendo como especialistas, sólo puedan continuar haciéndolo aquellos que, tras acreditar un ejercicio y una formación profesional especializada tan rigurosa como la exigida para los MIR, superen una prueba teórico-práctica oficial, bajo control administrativo, que demuestre su capacitación.

4. Pretendida infracción de la Directiva 93/16/CEE

El Real Decreto no entra en el supuesto del artículo 43 de la Directiva.

El recurrente confunde la imposibilidad del Estado para regular la materia objeto de la Directiva transpuesta en contra de lo dispuesto en ella y el efecto directo de la Directiva que contenga preceptos claros, precisos e incondicionales con una supuesta congelación formal de la normativa nacional que transpone la Directiva comunitaria. La Directiva fue transpuesta por el Real Decreto 2072/1995 (en línea con las transposiciones de las anteriores Directivas que la citada refunde, iniciadas por el Real Decreto 1691/1989), que ciertamente no cambió el sistema, tanto o más exigente, del Real Decreto 127/1984. Ahora se trata no de resolver dificultades graves que pusieran en tela de juicio los preceptos de dicha Directiva, sino de perfeccionar el cumplimiento de la «obligación de resultado» que vincula al Estado español aplicando dicha Directiva a unos casos muy concretos, fruto de una determinada situación histórica de nuestro sistema sanitario.

Así se demuestra examinando los artículos 23, 24 y 25 y el Anexo I de la Directiva en relación con el Real Decreto impugnado.

El artículo 23 no es aplicable al caso presente. Se refiere a los requisitos que deben exigirse para otorgar títulos, certificados o diplomas de médico, no de médico especialista.

El artículo 25 y el anexo I, apartado 2, se refieren a la formación especializada a tiempo parcial, supuesto no contemplado en el Real Decreto impugnado, en cuyo artículo 1.1 b) se exige una «formación equivalente a la establecida para la especialidad, de acuerdo al programa vigente en su momento». El hecho de exigir una formación «equivalente» a la contemplada para los MIR excluye que la formación sea a tiempo parcial.

Un análisis comparativo del artículo 24 de la Directiva, que es el que verdaderamente contempla, en relación con el Anexo I, apartado 1, los requisitos exigidos por la misma, con el Real Decreto impugnado, demuestra que éste cumple una por una las exigencias comunitarias respecto de la obtención del título de médico especialista.

a) La tenencia de un título de licenciado en Medicina (artículo 24.1 a) en relación con el artículo 23 de la Directiva) se cumple en el artículo 3 a) del Reglamento impugnado.

b) El requisito de que la formación de especialista comprenda enseñanzas teóricas y prácticas (artículo 24.1 e) de la Directiva) se cumple por el Reglamento impugnado al exigir una formación especializada equivalente al sistema MIR (artículo 1.1 b) y 3 e)).

c) La tercera exigencia, que engarza con la quinta, es que aquélla se realice a tiempo completo y bajo el control de las autoridades u organismos competentes (artículo 24.1 c) en relación con el anexo I, punto 1, de la Directiva), de manera que «implique una participación personal del médico candidato especialista en la actividad y en las responsabilidades de los servicios de que se trate». Esto se cumple suficientemente en el Reglamento impugnado al establecer la exigencia de un ejercicio profesional efectivo dentro del campo propio y específico de una especialidad mediante un periodo mínimo equivalente al 170% del periodo de formación establecido para la misma en España y de poseer «una formación especializada equivalente a la establecida para la especialidad, de acuerdo al programa vigente en cada momento, realizada en servicios o unidades de dicha especialidad» y exigir que todo esto se acredite mediante los correspondientes certificados de control sujetos a los requisitos que se especifica (artículo 2 e)).

Queda suficientemente acreditada la formación práctica semejante a la de los MIR en puestos específicos reconocidos por las autoridades competentes e incluso la retribución apropiada (artículos.3 b)).

d) La cuarta exigencia es la de que se realice en un centro universitario, en un centro hospitalario y universitario o, en su caso, en un establecimiento sanitario autorizado a tal fin por las autoridades u organismos competentes. Esto está expresamente previsto en el artículo 1.1 b) del Reglamento.

En suma, los requisitos exigidos por el Decreto impugnado cumplen los preceptos del artículo 24 de la Directiva y, dentro del marco trazado por ésta, prevén nuevos instrumentos para el mejor cumplimiento de la obligación de resultado que aquélla impone. No se trata de hacer una excepción, supuesto previsto en el artículo 43 de la misma, sino de su cumplimiento en un supuesto específico.

Por otra parte, si se apreciara que algún requisito exigido por la Directiva no está contemplado en el Reglamento, tampoco esto sería motivo de impugnación. Se adhiere a lo manifestado en relación con este punto por la Abogacía del Estado.

5. Ilegalidad de las disposiciones adicionales 1ª y 3ª

Se dan por reproducidas las alegaciones sobre este punto de la Abogacía del Estado.

6. Impugnación de la disposición derogatoria única

Dado que el Real Decreto 1776/1994 exigía, para acceder al título de especialista, requisitos distintos a los exigidos en el Reglamento impugnado, lo que sería contrario al principio de igualdad es excluir del actual sistema a médicos que, no reuniendo los requisitos previstos en su día, sí reúnen ahora los exigidos por la nueva norma.

Termina solicitando que se tenga por contestada la demanda y, tras los trámites preceptivos, se dicte sentencia que la desestime.

SÉPTIMO. - En el escrito de contestación a la demanda presentado por la representación procesal de la Asociación de Médicos Especialistas con Formación MIR (ASEFMIR) se formulan, en síntesis, las siguientes alegaciones:

I. Bajo el epígrafe "hechos"

Se niegan cautelarmente los hechos alegados en la demanda en tanto no sean plenamente acreditados.

II. Bajo epígrafe "fundamentos de Derecho"

En cuanto a la impugnación de los artículos 1, 2 y 3 y las disposiciones primera y derogatoria única se adhiere a las alegaciones del abogado del Estado.

Con referencia a la disposición adicional tercera del Real Decreto 1497/1999, de 24 de septiembre, realiza las siguientes alegaciones:

Comparando el Real Decreto impugnado con el artículo 5.6 del Real Decreto 127/1984 se advierte que la condición de extranjero del candidato para efectuar la formación médica especializada por la vía prevista en el último era requisito indispensable que se siguió exigiendo durante el periodo de formación, pues los especialistas extranjeros estaban obligados a la presentación anual de un certificado del Registro Civil Central acreditativo de su condición de extranjero durante los años de formación y al término de la misma.

Por otra parte, los extranjeros que efectuaron la formación médica especializada por esta vía tienen una formación de médico especialista idéntica en duración, programas, contenido, control y calidad a la efectuada por la vía MIR.

La aprobación del expediente del interesado por el Ministerio, la designación del centro hospitalario para que hiciera la formación y el comienzo de la misma producía la inscripción en el Registro de Médicos Especialistas Extranjeros en Formación existente en la Subdirección General de Planificación y Desarrollo.

No existe ningún fundamento legal o ético que justifique la impugnación de la disposición adicional tercera, pues esta norma viene a corregir una injusticia con los miembros de la Asociación que formula el escrito, reconociéndoles un derecho que siempre tuvieron de poder ejercer en España su especialidad médica. No tiene sentido que ciudadanos españoles en posesión de un título de médico especialista con formación idéntica a los MIR por el mero hecho de que al tiempo de la formación tuvieran la condición de extranjeros no puedan ejercer la especialidad por una cuestión meramente administrativa.

Termina solicitando que se dicte sentencia por la que se desestime la impugnación de la disposición adicional tercera del Real Decreto 1497/1999, de 24 de septiembre.

OCTAVO. - Recibido el proceso a prueba, se practicó prueba documental.

La Dirección General de Universidades informó sobre el número de solicitudes para la obtención del título de médico especialista conforme al Real Decreto 1497/1999 (12094), añadiendo que hasta el momento (13 de marzo de 2001) no había sido concedido ningún título teniendo en cuenta las fases del procedimiento. Informó asimismo sobre el número de títulos de médico especialista concedidos entre 1985 y 2000 (57676).

El Consejo de Universidades informó sobre el número de licenciados en Medicina en entré en los años 1985 y 2000 (entre un máximo de 7013 en el año 1985-1986 y un mínimo de 4259 en el curso 1998-1999).

La Subdirección General de Formación Sanitaria y Relaciones Profesionales informó que con anterioridad al 24 de septiembre de 1999 existía una propuesta de la Comisión Europea de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 89/48/CEE y 92/51/CEE y se completan otras Directivas relativas a las profesiones de enfermero responsable de cuidados generales, odontólogo, veterinario, matrona, arquitecto, farmacéutico y médico. El Ministerio de Sanidad y Consumo planteó la cuestión del colectivo MESTO en España entre los años 1996 y 1998 en diversas instancias comunitarias en el marco del artículo 43 de la Directiva 93/16/CEE. El Gobierno español actuó en el momento en que, conforme a lo regulado en artículo 251 del Tratado, tiene una intervención directa en la elaboración y aprobación de una norma comunitaria: la posición común aprobada por el Consejo sobre la propuesta de Directiva antes citada el 20 de marzo de 2000, la cual incorpora un artículo específico que prevé el reconocimiento por la Directiva 93/16 /CEE de los títulos expedidos por España conforme al Real Decreto 1497/1999. La propuesta de Directiva el día 15 de enero de 2001 fue aprobada por el Comité de Conciliación y en el artículo 14.8 del texto conjunto se produce la incorporación del artículo 9 de la Directiva 93/16/CCE de un apartado 2 bis en el que se contemplan los títulos de médico especialista expedidos en España conforme al Real Decreto 1497/1999. Ni la Comisión ni ninguna otra institución comunitaria ostentan competencia para informar los proyectos de normas internas de los Estados. Consecuentemente, no se ha recabado dictamen con anterioridad a la publicación del Real Decreto impugnado.

La Subdirección General de Formación Sanitaria y Relaciones Profesionales informó sobre las características del Registro de Médicos Especialistas en Formación, adecuadas a la Orden de 24 de julio de 1992. Añadió que en la actualidad con arreglo a la disposición adicional quinta del Real Decreto impugnado se había suprimido la vía del artículo 5.6. Sin embargo el Registro permanecería activo hasta que los

becarios finalicen la formación que estaban realizando (6 de abril de 2001). Entre los requisitos que se exigían a los candidatos debía figurar una certificación negativa de inclusión en el Registro Civil Español y certificación acreditativa de su nacionalidad. Los adjudicatarios de plaza estaban obligados a hacer llegar al citado Registro durante todo el periodo de su formación certificaciones negativas de inclusión en el Registro Civil Español actualizadas anualmente.

NOVENO. - En el escrito de conclusiones de la parte actora se contienen, en síntesis y entre otras, las siguientes alegaciones:

De la prueba practicada se desprende que entre los años 1985 y 2000 existieron 73617 licenciados en Medicina, habiéndose concedido en el mismo periodo 57676 títulos de Médico especialista, siendo aproximadamente 15941 los licenciados que no son especialistas, y de éstos 12094 han solicitado la titulación de médico especialista al amparo del Real Decreto impugnado, de donde se desprende que más del 75% de los licenciados que aún no tienen el título de especialista lo han solicitado al amparo de dicha disposición, por lo que ello acredita que la misma no conforma ni mucho menos una vía excepcional porque afecta a miles de médicos.

En los informes del Ministerio previos a la aprobación del Reglamento impugnado se hizo constar que era una solución excepcional porque la cifra de afectados era de unos tres mil médicos. El Ministerio certifica que sólo nueve de las 12094 solicitudes han sido rechazadas.

Con ello queda acreditado que se infringe la reserva de ley de obligatoria observancia para la regulación general de las titulaciones médicas.

El texto de la Posición Común número 20/2000, el 20 de marzo de 2000, no puede significar que la Comunidad Europea haya asumido expresamente como adecuado el procedimiento del Reglamento impugnado. De la Posición se deduce que no es aplicable al supuesto estudiado, que no ha sido publicada en vista a la modificación de la Directiva y que no afecta a la regulación de ésta. Tampoco ha quedado acreditado que el texto de la Posición Común avale el contenido del Real Decreto, que se espera que tampoco infrinja la nueva Directiva, si ésta llega a publicarse.

Las enormes discrepancias entre la Directiva y el Real Decreto se pusieron en evidencia en el escrito de demanda.

Mediante otrosí solicita que se practique la prueba documental VI por no haberse cumplimentado dentro del periodo de practica de prueba, consistente en informe de la Subdirección General de Formación Sanitaria. Solicita asimismo que se reconsidere la admisión de la prueba documental III, IV, V y VII, puesto que parece probable que aquella prueba pueda quedar sin practicarse de nuevo, teniendo en cuenta que la información que se interesa pueden facilitarla de primera mano las instituciones europeas.

DÉCIMO. - A raíz de esta petición, los servicios de la Comisión Europea informaron que el servicio competente de la Comisión Europea dirigió a las autoridades españolas una carta de fecha 4 de mayo de 1999 que confirma la ausencia de objeción por parte de los servicios de la Comisión al proyecto de reglamentación español y comunica a las autoridades españolas la enmienda a la propuesta de modificación de la Directiva 93/16/CEE, con la finalidad de proceder a una regularización completa de la situación.

Se indicaba que el resultado del procedimiento legislativo comunitario fue la adopción, entre otros, del artículo 9 bis de la Directiva 93/16/CEE introducido mediante la Directiva 2001/19/CEE, que se refiere a situaciones en que se efectúa una migración a otro estado miembro y, en consecuencia, procede un reconocimiento de cualificaciones profesionales. Las medidas previstas en el Real Decreto impugnado en el proceso tienen por objeto la regularización de una situación que, de otro modo, resultaría no conforme con la Directiva en cuestión.

UNDÉCIMO. - A la vista de esta respuesta, la representación de la actora alegó, en síntesis, que del contenido de la Carta resulta acreditado que la pretendida autorización de la Comisión Europea al Real Decreto 1497/1999 no es tal, toda vez que queda supeditada a la modificación de la Directiva 93/16. Se vincula la conformidad a la regulación efectuada siempre que tenga lugar una modificación legislativa en el ámbito de la modificación actualmente en curso de la Directiva antes citada (con referencia a la Directiva 93/16/CEE).

En el momento de promulgarse el Real Decreto impugnado el mismo era contrario a Derecho, pues la

modificación de la Directiva no se produjo sino un año y ocho meses después de la entrada en vigor del citado Real Decreto, motivo por el cual la modificación de la Directiva 93/16/CEE carece de relevancia para la resolución del recurso.

DUODÉCIMO. - El abogado del Estado se ratifica en la contestación a la demanda.

DECIMOTERCERO. - En el escrito de conclusiones presentado por la Asociación de Médicos Especialistas con Formación MIR (ASEFMIR) se formulan, en síntesis, las siguientes alegaciones:

La prueba ha demostrado que la preparación y entrada en vigor del Real Decreto impugnado se llevó a efecto previa consulta de los órganos competentes de la Unión Europea conforme a las indicaciones derivadas de éstos y de la Directiva 93/16.

La impugnación de la disposición adicional tercera carece de sentido, pues ha quedado demostrado que los títulos de especialista a los que se reconoce validez profesional a través de la misma fueron expedidos por el Ministerio con todas las garantías legales necesarias, incluidas las derivadas de la normativa comunitaria (formación médica especializada, programa de formación idéntico al previsto en el Real Decreto 127/1984, formación efectuada en centros autorizados y en idénticas condiciones a la que realizaron los propios miembros de la actora).

Termina solicitando que se dicte sentencia por la que se desestime totalmente la impugnación de la disposición adicional tercera y, en general, del contenido íntegro del Real Decreto 1497/1999,24 de septiembre.

DECIMOCUARTO. - Para la deliberación y fallo del presente recurso se fijó el día 11 de junio de 2003, en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Planteamiento del recurso

El recurso que enjuiciamos se interpone por la Coordinadora de Facultativos Internos Residentes en Cataluña contra los artículos 1, 2 y 3 y las disposiciones adicional primera, adicional tercera y derogatoria única del Real Decreto 1497/1999, de 24 de septiembre, por el que se regula un procedimiento excepcional para el acceso al título de médico especialista.

SEGUNDO. - La alegada infracción del principio de reserva de ley

En primer término, la parte recurrente propugna la nulidad de los preceptos impugnados argumentando, en síntesis, que por primera vez se prevé el acceso a la profesión de los licenciados con posterioridad a 1 de enero de 1984 e incluso después del 1 de enero de 1986, fecha límite que señala la Directiva comunitaria vigente en esta materia, lo que supone establecer una vía nueva general de acceso a la titulación de médico especialista que afecta prácticamente a todas las especialidades médicas en general y a todo el sector médico, con vulneración de la vía única de acceso establecida en el Real Decreto 127/1984 y del principio de reserva de Ley, aplicable a las normas que establecen un nuevo régimen o vía de acceso a la titulación en su totalidad (artículos 36 y 53.1 de la Constitución y artículo 26 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de junio de 1957, y sentencias del Tribunal Supremo de 27 de octubre [al parecer quiere decir noviembre] de 1993 y 8 de mayo [al parecer quiere decir abril] de 1998 y jurisprudencia constitucional que cita). La reserva de ley, a su juicio, no resulta enervada por el hecho de que el Real Decreto 127/1984 (no recurrido en su día ni anulado) tenga también carácter reglamentario, ni por la delegación conferida al Gobierno por la Ley General de Sanidad 14/1986, de 25 de abril, para que dictara una norma reguladora del otorgamiento de los títulos de médico especialista, caducada por el transcurso del plazo establecido de dieciocho meses.

TERCERO. - El alcance de la reserva de ley establecida en el artículo 36 de la Constitución respecto de las profesiones tituladas ha sido interpretado por la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo como un principio relativo, que:

A) No excluye «la posibilidad legal del desarrollo pormenorizado vía reglamento de las leyes formales para determinar los temas básicos de la regulación de las profesiones así como las referentes al régimen jurídico aplicable a los Colegios Profesionales» (sentencia de 25 de marzo de 1999, recurso 381/1997).

B) No afecta al Real Decreto que, dentro de la competencia del Estado, va dirigido «no a regular una profesión, sino a requerir la capacitación necesaria para el ejercicio de actividades profesionales» (sentencia de 25 de marzo de 1999, recurso 381/1997).

C) Afecta a las disposiciones que contienen una regulación básica o general de la profesión de médico que, en cuanto tal, sea subsumible en el ámbito de la reserva material de ley que establece el artículo 36 de la Constitución (sentencias de la antigua Sala Cuarta de 1 de abril de 1986, 7 de junio de 1986, 9 de noviembre de 1988 y 6 de octubre de 1989 y las más recientes de la Sala Tercera de 17 de junio de 1991 y 27 de noviembre de 1993, recurso 99/1990, y, referidas a la profesión médica y a sus especialidades, de 10 de septiembre de 1992 y 11 de septiembre de 1992).

D) Aun admitiendo la indudable relación que existe entre el título académico y el ejercicio de una determinada profesión, no impide reconocer la independencia que debe presidir la regulación de uno y otro, como se deduce del artículo 149.1.30ª de la Constitución, que establece la competencia del Estado para «la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales». Esta competencia del Estado va dirigida, no a regular una profesión, sino a proporcionar la capacitación necesaria para el ejercicio de actividades profesionales (sentencia de 5 noviembre 1998, recurso 519/1995)

E) No afecta a las disposiciones mediante las que no se establecen requisitos o limitaciones que alteren o afecten de modo sustancial o general al ejercicio de la profesión (sentencia de 21 septiembre 1999, recurso 346/1996).

CUARTO. - El Real Decreto impugnado no puede considerarse incurso en el ámbito de la reserva de ley delimitado en la forma que ha quedado examinada.

Cualquiera que sea el alcance más o menos amplio de la vía de acceso a la especialidad que se introduce -objeto de la prueba propuesta por la parte actora-, no puede decirse que afecte al régimen básico o general del ejercicio de la profesión de médico o al régimen jurídico aplicable a los Colegios Profesionales, o que establezca requisitos o limitaciones que alteren o afecten de modo sustancial o general al ejercicio de la profesión. El régimen excepcional de acceso a la especialidad tiene que ver con la competencia del Estado para la regulación de las condiciones de obtención de títulos profesionales, la cual -sin desconocer su gran importancia- cualitativamente va dirigida, no a regular una profesión, sino a proporcionar la capacitación necesaria para el ejercicio de actividades profesionales. Esta materia es considerada por nuestra jurisprudencia como ajena al ámbito del principio de reserva de ley.

No escapa a la parte recurrente que la nulidad que invoca respecto del Real Decreto impugnado arrastraría la del Real Decreto 127/1984, de 11 de enero, sobre formación médica especializada y la obtención del título de médico especialista. La vulneración del principio de reserva de ley, que -siguiendo la tesis de la recurrente sobre el Real Decreto impugnado- afectaría a aquel Real Decreto en virtud del argumento a maiori ad minus [de mayor a menor] no podría quedar enervada -como pretende- por el hecho de no haber sido impugnado. Lo impediría la prohibición general de aplicación de los reglamentos contrarios a las leyes que nos impone el artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el efecto erga omnes [frente a todos] que acarrea la nulidad de pleno Derecho subsiguiente a la vulneración del principio de reserva de ley en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

QUINTO. - La jurisprudencia citada por la parte recurrente no desvirtúa la conclusión expresada.

De las sentencias del Tribunal Constitucional citadas, sólo las 42/1986 y 89/1989 se refieren al principio de reserva de ley en materia de ejercicio de profesiones privadas y Colegios profesionales (la cita del resto parece ser inexacta). La primera de ellas define como ámbito propio de la reserva de ley la creación de nuevas profesiones y la regulación de su ejercicio, en forma sustancialmente coincidente con la jurisprudencia que antes se ha examinado.

De las sentencias del Tribunal Supremo citadas -si son correctas las enmiendas que parece necesario introducir en sus respectivas fechas-, sólo una de ellas, ya considerada, se refiere a la materia.

SEXTO. - La alegada vulneración del principio de igualdad y no discriminación

Sostiene la recurrente que el artículo 3 del Real Decreto 1497/1999 al establecer unas exigencias menores que el Real Decreto 127/1984 para el acceso a la titulación supone discriminación para los profesionales que accedieron al título de especialista a través de éste o que actualmente están siguiendo la

formación MIR, así como una vulneración de los principios constitucionales de acceso a la función pública por mérito y capacidad.

SÉPTIMO. - La perspectiva jurídica que plantea esta argumentación ha sido abordada y resuelta por la sentencia de 6 de octubre de 2000, recurso contencioso-administrativo número 374/1999, en un proceso seguido por el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales, a cuyo criterio debemos atenernos en aras del principio de unidad de doctrina.

Únicamente formularemos las salvedades de que esta Sección quizá no comparte en todos sus matices las valoraciones de la expresada sentencia (formuladas, por lo demás, en obiter dicta [afirmaciones incidentales] y carentes de verdadera transcendencia para el enjuiciamiento de la cuestión) en el sentido de que «en el ámbito de lo puramente coloquial puede asistir razón a los recurrentes» y de que «los recurrentes olvidan que en casi todas las carreras profesionales ha ocurrido algo similar, si no peor, estableciendo por oportunidad y con justificación fáciles sistemas de acceso a categorías o puestos de trabajo hasta entonces reservados a quienes habían sufrido "sacrificios", y "pruebas" de evidente entidad, y en favor de quienes habían seguido un régimen "más llevadero", o de quienes casi no habían seguido ninguno»; y que dicha sentencia fue dictada en el ámbito del proceso especial de protección de los derechos fundamentales.

Esta última circunstancia, sin embargo, no altera sustancialmente los términos del razonamiento, puesto que también en este proceso se invoca la infracción de preceptos que integran el derecho fundamental de igualdad.

OCTAVO. - Según la sentencia que se acaba de citar, la cuestión planteada consiste en determinar si el Real Decreto impugnado, 1497/1999, de 24 de septiembre, vulnera o no el principio de igualdad constitucionalmente proclamado en los artículos 14 y 23.2 de la Constitución, sobre igualdad, en general, y sobre igualdad desde la perspectiva de acceso a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes, respectivamente.

Según la expresada sentencia, los recurrentes, como ocurre también en este proceso, dan una respuesta afirmativa a la existencia de una vulneración del principio de igualdad con apoyo, en esencia, en que, partiendo de que el Real Decreto impugnado establece un procedimiento excepcional de acceso al título de médico especialista, al margen de la denominada vía MIR, para los denominados MESTOS (médicos especialistas sin titulación especial) que no requiere, a diferencia de lo que sucede con los que accedieron por la vía MIR (Médicos Internos Residentes), una preparación específica, un examen teórico-práctico, tipo oposición, de carácter estatal en el que se evalúa el nivel de conocimiento de todas las materias impartidas durante la enseñanza universitaria y el expediente académico, la superación de dicha prueba, y la formación continuada durante tres, cuatro o cinco años, según la especialidad, en un centro o unidad docente, en el servicio concreto de la especialidad que hayan podido elegir y cuyos cometidos son similares a los de cualquier otro médico, con guardias, consultas, intervenciones, atención y asistencia al enfermo y prescripción de fármacos, entre otros, pues les basta a los MESTOS, para el acceso al título de especialista, el ejercicio profesional efectivo como médico, la posesión de una formación especializada, y una prueba teórico-práctica con evaluación de la actividad profesional y formativa de los aspirantes, apreciado todo por un Tribunal evaluador, según el Real Decreto 1497/1999, de 24 de septiembre, objeto de este recurso jurisdiccional, lo que, además, según los actores, puede afectar a la calidad de la asistencia médica, bien entendido que el acceso de estos MESTOS a un puesto del sistema público de la salud tuvo lugar por vía de contratación discrecional y directa por parte de la Administración y que ocasiona para los MIR pérdida de puestos de trabajo.

En definitiva, sigue diciendo la sentencia, lo que invocan los recurrentes es un trato igual para situaciones desiguales, sin justificación objetiva y razonable, o, dicho de otro modo, que los especialistas vía MIR y los MESTOS, por caminos bien diferentes, llegan a la misma meta de la especialidad, que ha exigido para los primeros un régimen complejo, sacrificado y largo, y para los segundos otro más sencillo, que es el que se establece en el Real Decreto impugnado.

Con la citada sentencia cabe sentar, sin embargo, que, desde el punto de vista de los artículos que mencionan los recurrentes, 14 y 23.2 de la Constitución, el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución impide tratar desigualmente a los iguales, pero no excluye la posibilidad de que se trate igualmente a los desiguales -que es lo que aquí sucede-, porque de dicho precepto no puede derivarse ningún derecho subjetivo genérico a un trato normativo desigual, tal como pusieron de relieve sentencias del Tribunal Constitucional 128/1987, 19/1989 y 16/1994. La sentencia 36/1999 afirma, en cuanto a la discriminación por indiferenciación -que es lo que en este recurso se invoca-, que aquel precepto no ampara

la falta de distinción entre supuestos desiguales, ni el hipotético derecho a imponer o a exigir diferencias de trato (sentencias 86/1985, 19/1988, 135/1992 y 308/1994), por ser ajena al ámbito de tal precepto -del que el artículo 23.2 de la Constitución es derivación- la llamada discriminación por indiferenciación, por lo que la quiebra de tal principio de igualdad debe ser rechazada.

NOVENO. - Podemos añadir la cita de las sentencias del Tribunal Constitucional 75/1983, fundamento jurídico 2º, 52/1987, fundamento jurídico 3º; 136/1987, fundamento jurídico 6º; 48/1989, fundamento jurídico 5º, 308/1994, fundamento jurídico 5º, 36/1999, fundamento jurídico 4º, 241/2000, fundamento jurídico 5º, y 88/2001, de 2 de abril, fundamento jurídico 2, las cuales recogen la expresada doctrina sobre discriminación por indiferenciación, y extraer la conclusión de que corresponde a la discrecionalidad del poder público el reconocimiento de las diferencias que estime relevantes introduciendo en la regulación de las mismas las particularidades que estime adecuadas. No puede, sin embargo, exigirse una diferencia de trato amparándose en el principio de igualdad, que sólo proscribe el tratamiento desigual, sin suficiente justificación, de situaciones idénticas. En suma, la Constitución no reconoce el derecho a la exclusión por diferencia no apreciada como relevante por la norma o, en palabras del Tribunal Constitucional (sentencia 88/2001, de 2 de abril, fundamento jurídico 2º), «el artículo 14 de la Constitución reconoce el derecho a no sufrir discriminaciones, pero no el hipotético derecho a imponer o exigir diferencias de trato».

Con posterioridad a la sentencia que se toma como precedente, el Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas ha dictado la sentencia de 16 de mayo de 2002, Comisión c. Reino de España, C232-1999, sobre incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 93/16/CEE, del Consejo, de 5 de abril de 1993. En dicha sentencia se afirma que no es proporcionado exigir para evitar abusos el examen MIR a los médicos que presenten a homologación títulos de especialista obtenidos en otro Estado miembro, pues sólo es posible exigir una formación complementaria respecto de materias no cubiertas por el respectivo título.

DÉCIMO. - El Real Decreto impugnado, en suma, establece una regulación idéntica en cuanto al resultado obtenido por los que siguen la vía MIR y los que optan por el procedimiento extraordinario.

Aun cuando existan diferencias entre uno y otro colectivo, el tratamiento diferenciado de ambas situaciones no puede exigirse amparándose en el principio de igualdad que consagra la Constitución.

UNDÉCIMO. - La alegada vulneración del artículo 43 de la Constitución

Sostiene la parte recurrente que el nuevo Real Decreto atenta contra el derecho a la salud pública de los ciudadanos establecido en el artículo 43 de la Constitución, pues no garantiza una formación suficiente de los médicos especialistas que accedan a la titulación por la nueva vía.

DUODÉCIMO. - Este motivo en que se funda la pretensión de nulidad esgrimida sitúa el peso del enjuiciamiento en el control del fin perseguido por la norma impugnada. El control de la potestad reglamentaria, como de cualquier potestad discrecional, nos obliga a distinguir el nervio de la decisión adoptada, para advertir si se trata de cuestiones necesitadas de un parecer experto, por la vía del conocimiento científico, de la experiencia o de la especial información, caso en el que deberemos recordar las limitaciones que aconseja el respeto a la llamada discrecionalidad técnica; o si la decisión tiene un núcleo propiamente discrecional o de configuración normativa, por razón de la apreciación de criterios de oportunidad reconocida legalmente o de la necesidad de realizar una selección de prioridades por los órganos competentes para ello en un sistema democrático. En este caso nuestro control no puede ir más allá del examen de los presupuestos de hecho, de los aspectos reglados del acto, de la competencia, de la causa y del fin, contrastando estos elementos mediante el test de razonabilidad de la decisión.

En la cuestión que se plantea no puede esta Sala, a la vista de la regulación operada, y de los elementos de justificación ofrecidos (que se concretan especialmente en el parecer de diversos organismos que emiten su informe en el expediente administrativo) afirmar que la regulación operada contradiga el fin de la norma por ir objetivamente encaminada a disminuir la calidad de la asistencia médica o permitir este efecto aun siendo razonablemente evitable. Este Tribunal no puede, a la vista de las circunstancias y de las diversas opiniones emitidas en el expediente, afirmar con la suficiente certeza esta consecuencia, pues hacerlo así comportaría una valoración técnica que no nos resulta fácilmente asequible y que no se desprende de forma suficientemente clara de los elementos de justificación que obran en el procedimiento, pues no existe unanimidad en los informes emitidos y la controversia planteada en los ambientes médicos es notorio que dista también de la unanimidad.

DECIMOTERCERO. - La valoración de si los elementos de formación que pueden acreditar quienes se acojan al mecanismo de especialización contemplado en el Real Decreto impugnado permite asimilarlos a los especialistas que acceden a esta situación por el procedimiento ordinario tiene, por su parte, un contenido técnico indiscutible, que el Real Decreto no niega, puesto que somete la valoración definitiva a un Tribunal compuesto por especialistas, en una prueba teórico-práctica posterior al acreditamiento del periodo de desempeño de la función a la que se atribuyen los efectos formativos que se discuten.

La simple comparación entre los dos procedimientos de acceso a la especialidad, el ordinario vía MIR y el extraordinario contemplado en el Real Decreto impugnado, puede quizá poner de manifiesto un mayor grado de exigencia en el primero; pero ello no supone que el segundo comporte necesariamente una disminución de calidad en el sistema. Entre otras razones, por cuanto, en consonancia con lo que afirma el preámbulo del Real Decreto, la mayor exigencia para el acceso a la fase de formación en el sistema MIR puede haber estado originada no necesariamente por el designio de atender a exigencias objetivas de calidad, sino para poner límite a la cuantiosa demanda de los licenciados en Medicina en relación con la capacidad formativa limitada de las instituciones hospitalaria, sanitarias y docentes públicas.

DECIMOCUARTO. - Finalmente, admitido, como hace la parte demandante, que la presencia de un numeroso colectivo de médicos no especialistas en funciones de tal plantea un problema real para el sistema sanitario, debe reconocerse un ámbito de decisión razonable al Gobierno para instrumentar los procedimientos para resolver dicha situación, velando no sólo por la capacitación individual de los concretos titulados, sino también por el buen funcionamiento del sistema en su conjunto, que exige adoptar las medidas necesarias para poner término a dicha situación.

El carácter extraordinario del sistema articulado en el Real Decreto y los requisitos a los que se vincula la obtención de la especialidad por esta vía no permiten a esta Sala, tampoco desde esta perspectiva, considerar que la norma, al tratar de resolver el problema existente, se desvíe claramente del fin impuesto por el Ordenamiento Jurídico de proteger la salud de todos mediante los procedimientos racionalmente más adecuados para garantizar la mejor asistencia médica posible dentro de los medios de que nuestra sociedad dispone. Los médicos a los que se facilita el acceso a la especialidad, dados los requisitos exigidos, son profesionales que habrán venido desempeñando durante un tiempo considerable las tareas propias de la especialidad.

DECIMOQUINTO. - La alegada vulneración de la normativa comunitaria

La parte demandante propugna la declaración de nulidad del Real Decreto impugnado alegando la vulneración de la normativa comunitaria por no adecuarse el Real Decreto a los requisitos fijados en la Directiva Comunitaria 93/16/CEE del Consejo de 5 de abril de 1993, destinada a facilitar a la libre circulación de los médicos y reconocimiento mutuo de sus diplomas, certificados y otros títulos.

DECIMOSEXTO. - Principios generales sobre aplicación del Derecho europeo

Para resolver esta cuestión, deben tenerse en cuenta los siguientes principios:

a) El principio de primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho interno se proclama por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (la sentencia de 9 de marzo de 1978, Simmenthal, 106/1977 declara que «El Juez nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones del Derecho comunitario tiene la obligación de asegurar el pleno efecto de esas normas, dejando inaplicada, si es preciso, y por su propia autoridad, cualquier disposición contraria de la legislación nacional, incluso posterior, sin que sea necesario solicitar o esperar la eliminación previa de esta última, por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional» y la sentencia de 4 de abril de 1974, Comisión c. Francia, 167/1973, declara que el Ordenamiento comunitario engendra derechos en favor de los particulares que las autoridades internas deben proteger, y que, por consiguiente, «cualquier disposición contraria del derecho nacional les resulta, por ello, inaplicable»); en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (cfr., entre otras muchas, sentencias de la Sala Tercera de 17 de abril de 1989 y de la Sala Cuarta de 13 de junio de 1991 y de 13 de julio de 1991); y en la del Tribunal Constitucional (cfr. sentencia de 14 de febrero de 1991, la cual declara que, a partir de su adhesión «España se halla vinculada al derecho de las Comunidades Europeas, originario y derivado, que constituye un Ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros y que se impone a sus órganos jurisprudenciales»).

b) El control de la potestad reglamentaria que atribuye a los Tribunales el artículo 106 de la Constitución confiere a esta Jurisdicción la facultad de anular las disposiciones generales que «incurrieran en cualquier infracción del Ordenamiento Jurídico» (artículo 70.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción

Contencioso-administrativa), cuando, en relación con los artículos 26 y 27 de la misma, aquellas no resulten «conformes a Derecho» o «-término equivalente- incurran en ilegalidad. La infracción de las normas de Derecho comunitario europeo, en virtud del principio de primacía de éste sobre el Derecho interno, constituye una de las infracciones del Ordenamiento jurídico en que pueden incurrir dichas disposiciones, como acredita el hecho de que figure entre los motivos en que puede fundarse el recurso de casación con arreglo al artículo 86.4 de la Ley de la Jurisdicción (sentencia de esta Sala de 10 de diciembre de 2002).

c) En nuestro Derecho la infracción del Ordenamiento jurídico en que incurra un reglamento lleva aparejada la sanción de nulidad. No es posible modular los efectos de la misma distinguiendo entre los conceptos de nulidad o anulabilidad. Las disposiciones administrativas disconformes con el Ordenamiento jurídico son nulas de pleno Derecho -con la notas de insubsanabilidad, efectos *ex tunc* [desde aquel momento] e invalidez *erga omnes* [frente a todos] -, a tenor de un principio tradicional en nuestro Ordenamiento que hoy se engarza con el principio de subordinación jerárquica del reglamento a la ley reflejado en los artículos 9.1 y 97 de la Constitución y se recoge en el 62.2 de la Ley 30/1992 («También serán nulas de pleno Derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales»), en el mandato del artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial («Los Jueces y Tribunales no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la Constitución, a la ley o al principio de jerarquía normativa») y en su lógica consecuencia del carácter no decisorio que sobre la cuestión planteada en el proceso a quo tiene el planteamiento al Tribunal superior en grado, una vez firme la sentencia, de la cuestión de ilegalidad de un reglamento en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (artículo 126.5), como forma de garantizar la falta de aplicación inmediata del reglamento nulo.

d) Esta Sala ha declarado la nulidad de normas reglamentarias directamente impugnadas por incompatibilidad con el Derecho comunitario europeo (sentencias de 15 de marzo de 1999, 26 de enero de 2000 y 10 de diciembre de 2002). Las dos primeras aplican el efecto directo vertical de las Directivas, del que seguidamente se hablará.

e) Dentro del sistema de fuentes del Derecho comunitario europeo, las Directivas imponen, en principio, al Estado una obligación de resultado, dejándoles la posibilidad de elegir la forma y los medios de cumplimiento (artículo 249 del Tratado). Al contrario de lo que ocurre con los reglamentos, requieren, por tanto, la intervención normativa de los Estados miembros para su transposición o aplicación. Los efectos jurídicos de la Directiva quedan así vinculados a la norma de transposición y aquella carece, en principio, en virtud de esta intermediación normativa establecida para armonizar la unificación del Derecho comunitario con el respeto a la competencia normativa de los Estados miembros, de efecto directo (sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 6 de mayo de 1980, Comisión c. Bélgica, 102/1979 y 19 de enero de 1982, Becker, 8/1981).

f) No obstante, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en todos los casos en que las disposiciones de una Directiva parecen ser, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas, dichas disposiciones pueden ser invocadas contra cualquier disposición nacional no conforme a la Directiva, si no se han adoptado dentro del plazo prescrito medidas de aplicación. Este efecto se conoce como eficacia directa vertical, así llamada porque sólo opera en las relaciones entre los ciudadanos y el Estado y puede ser opuesta por aquéllos frente a éste, pero no por éste frente a aquéllos. Este carácter obligatorio de la Directiva para los Estados se deduce de los artículos 5 [hoy, 10] y 189 [hoy, 249] del Tratado, que, en virtud del efecto útil de la Directiva, fundamentan el derecho del particular a invocar en su favor una Directiva no ejecutada, e impiden al Estado miembro sustraerse a las obligaciones que la Directiva le impone (sentencias de 5 de abril de 1979, Ratti, 148/1978, 19 de enero de 1982, Becker, 8/1981, 26 de febrero de 1986, Marschall, 152/1984, 20 de septiembre de 1988, Moormann, 190/87 y 26 de septiembre de 2000, IGI-Investimentos Imobiliários, SA, c. Fazenda Pública, C-134/99).

g) Las Directivas carecen de efecto directo horizontal (eficacia directa en las relaciones entre particulares: sentencias del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 1986, Marshall, 152/1984, 14 de julio de 1994, Faccini Dori, C-91/1992, y 7 de marzo de 1996, El Corte Inglés, C-192/1994). Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha establecido que la Directiva debe ser tenida en cuenta en la aplicación del Derecho del Estado miembro consagrando el principio de interpretación a la luz del Derecho comunitario. Según el Tribunal, la obligación de los Estados miembros de alcanzar el resultado que la Directiva prevé y el deber, conforme al artículo 5 [hoy, 10] del Tratado, de adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar su cumplimiento se imponen a todas las autoridades de los Estados miembros,

con inclusión, en el marco de sus competencias, de las autoridades judiciales. De ello se desprende que, al aplicar el Derecho nacional, ya sean disposiciones anteriores o posteriores a la Directiva, el órgano jurisdiccional nacional que debe interpretarlas está obligado a hacer todo lo posible, a la luz de la letra y de la finalidad de la Directiva, para, al efectuar dicha interpretación, alcanzar el resultado a que se refiere la Directiva y de esta forma atenerse al párrafo tercero del artículo 189 [hoy 249] del Tratado (sentencias de 10 de abril de 1984, Von Colson y Kamann, 14/1983, apartado 26 y 13 de noviembre de 1990, Marleasing, C-106-1989, apartado 8).

h) La reservas formuladas en la Directivas no alteran el carácter directamente aplicable de los preceptos de la misma cuando no tienen por efecto conferir carácter condicional a sus mandatos (sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 20 de junio de 2002, Radiosistemi Srl, C-388/2000 y C-429/2000, apartado 63).

i) La incompatibilidad entre un reglamento interno y una Directiva comunitaria dotada de efecto directo vertical, determinante de la nulidad de pleno Derecho del primero, sólo puede apreciarse cuando existe una clara contradicción entre los preceptos suficientemente precisos de la Directiva y las determinaciones del reglamento y debe ponderarse teniendo en cuenta la realidad de hecho sobre las que éste se proyecta y la finalidad que persigue. La naturaleza de la Directiva como norma que apela a la intermediación legislativa del Estado miembro exige reconocer un margen cualitativo y temporal en favor de la libertad de configuración normativa que corresponde a los poderes de éste.

DECIMOSÉPTIMO. - Examen de los preceptos del Real Decreto 1497/1999 en contraste con la Directiva 93/16/CEE del Consejo

La parte recurrente trae a colación diversos pasajes de la Directiva, que estima concretamente infringidos por el Real Decreto, los cuales se examinan a continuación:

1) Se alega la infracción de lo dispuesto en el artículo 9.1 de la Directiva, en cuanto dispone que la fecha máxima de inicio de la formación debe establecerse el 1 de enero de 1986, con independencia del tanto por ciento del periodo de formación que se exija.

Esta alegación no puede ser estimada, pues el límite temporal invocado (que, con respecto a los títulos de especialista, que aquí interesan, se recoge en el apartado 2 y no en el apartado 1 del artículo 9 de la Directiva, citado por la parte recurrente) sólo juega para los nacionales de los Estados miembros cuyos diplomas, certificados y otros títulos «no respondan a la totalidad de las exigencias mínimas de formación establecidas en el artículo 24» de la propia Directiva 93/16/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993. El contraste debe establecerse en relación con el cumplimiento de los requisitos contemplados en este artículo y en los concordantes, pues el propósito del Real Decreto no es establecer un procedimiento para el reconocimiento de títulos de especialista mediante una formación iniciada antes de la expresada fecha, como se desprende del preámbulo y del conjunto de sus preceptos, sino establecer un procedimiento para permitir por una única vez el acceso al título de especialista a quienes en el momento de entrada en vigor del mismo (26 de septiembre de 1999) acrediten los requisitos exigidos y superen la evaluación pertinente.

2) Se alega la infracción del artículo 23.2 de la Directiva, que requiere que la formación médica total comprenda por lo menos seis años de estudios o 5 500 horas de enseñanza teórica y práctica impartidas en una universidad o bajo control universitario.

El artículo 24.1 a) en relación con artículo 23 de la Directiva exige la conclusión y convalidación de seis años de estudios en el marco del ciclo de formación como médico -nótese bien, no en cuanto al periodo de formación como especialista, como parece suponer la parte recurrente-, que la normativa impugnada presupone al exigir que los interesados hubieran obtenido el título español de Licenciado en Medicina, o el reconocimiento u homologación a aquél de un título extranjero (artículo 1. 1).

Las verdaderas dudas se plantean acerca del cumplimiento del requisito de que la formación comprenda enseñanzas teóricas y prácticas [artículo 24.1 b) de la Directiva], puesto que se exige «Poseer una formación especializada equivalente a la establecida para la especialidad, de acuerdo al programa vigente en su momento, realizada en servicios o unidades de dicha especialidad, cuyo carácter formativo queda reconocido excepcionalmente mediante este Real Decreto a sus exclusivos efectos, en centros sanitarios públicos o integrados en el Sistema Nacional de Salud, o acreditados para la docencia, o, en las especialidades del apartado segundo del Anexo del Real Decreto 127/1984, de 11 de enero, conjuntamente en centros sanitarios de tales características y en centros universitarios».

Esta Sala considera, sin embargo, que es aceptable entender que, en el contexto del procedimiento regulado en el Real Decreto, y mediante una interpretación acorde con las exigencias de la Directiva, sólo se acepta la formación en unidades de la especialidad que haya suministrado tanto conocimientos teóricos como prácticos. El Real Decreto (artículo 2.3) exige, en efecto, como requisito de acreditación que el interesado presente certificaciones de los jefes de servicio o responsables de las unidades asistenciales de la especialidad solicitada acreditativas del ejercicio profesional efectivo dentro del campo propio y específico de la especialidad y certificaciones de los gerentes o representantes legales de los centros acreditativos de la existencia de una relación profesional retribuida en la que se especificará, entre otros extremos, la adscripción efectiva del interesado a la unidad y finalmente, títulos, diplomas, certificaciones o informes pormenorizados de las actividades de formación especializada, en los que consten las materias sobre las que versaron, su duración, y las actividades desarrolladas, expedidos por los órganos correspondientes de los centros sanitarios o universitarios. La Comisión Mixta puede excluir no sólo a los solicitantes que no acrediten el ejercicio profesional exigido en el artículo 1.1 a), sino también a los que no hubieran completado la documentación requerida. Cabe concluir que la única interpretación admisible es la de que el aspecto teórico de la formación constituye también un elemento esencial para superar la evaluación.

3) Se alega la infracción del artículo 26 de la Directiva, que establece unas duraciones mínimas para determinadas formaciones especializadas, las cuales no están previstas en el Real Decreto.

Esta alegación no puede ser atendida, pues, aun cuando el Real Decreto impugnado no establece duraciones mínimas, no se ha justificado por la parte actora que la regulación establecida suponga plazos de formación inferiores a los consignados en el precepto comunitario. La argumentación que ha sido esgrimida en la demanda se refiere al periodo de formación como médico, pues se relaciona con el artículo 23 de la Directiva, que sólo comprende éste.

4) Se alega la infracción del artículo 28, segundo párrafo, de la Directiva, que establece que los candidatos se hayan dedicado, con el carácter de médicos especialistas, a la actividad de que se trate durante al menos tres años consecutivos a lo largo de los cinco años anteriores a la expedición de la certificación en cuanto a los candidatos que se hayan dedicado a tiempo parcial.

No parece que el Real Decreto incumpla esta previsión, puesto que la misma se limita a los candidatos dedicados a la formación en tiempo parcial, supuesto no contemplado en el mismo y de establecimiento potestativo por los Estados miembros (artículo 25.1 de la Directiva).

5) Se alega la infracción del artículo 23.1 d) de la Directiva, que requiere una experiencia clínica adecuada adquirida en hospitales bajo vigilancia permanente, en contraste con el artículo 1, apartado b), en cuanto dispone que dicha formación deberá ser realizada en servicios o unidades de dicha especialidad cuyo carácter formativo queda reconocido excepcionalmente mediante el Real Decreto.

Los requisitos a que se refiere la parte demandante afectan sólo a la formación como médico (artículo 23 de la Directiva). La formación como especialista exige, según la Directiva, que se lleve a cabo en un centro universitario, en un centro hospitalario y universitario o, en su caso, en un establecimiento sanitario autorizado a tal fin [artículo 24.1 d)]. Este requisito no se desconoce en el Real Decreto, que se refiere a servicios o unidades de la especialidad, centros sanitarios públicos o integrados o acreditados o servicios o unidades concertadas [1.1 d)].

6) Se alega la infracción del artículo 24 de la Directiva, en contraste con el artículo 1, apartado b), en cuanto aquél establece que los Estados miembros velarán porque la formación que permita la obtención de un título de médico especialista responda por lo menos a las condiciones de comprender enseñanzas teóricas y prácticas; realizarse a tiempo completo y bajo el control de autoridades y organismos competentes de conformidad con el punto 1 del anexo I; realizarse en un centro universitario, en un centro hospitalario y universitario o, en su caso, en un establecimiento sanitario autorizado; implicar una participación personal del médico candidato a especialista en la actividad y en las responsabilidades de los servicios de que se trate.

Ya se ha examinado el cumplimiento de estas exigencias -una de ellas se examinará en el número siguiente-, que son las que se refieren específicamente a la formación especializada, mientras que las contempladas en el artículo 23 de la Directiva, citadas en los apartados anteriores por la parte recurrente, afectan sólo a la formación como médico.

7) Se alega la infracción del Anexo I, punto 1, en contraste con el artículo 1, apartado b) del Real Decreto.

No se advierte que el Real Decreto se separe abiertamente de las exigencias del Anexo por establecer que la formación se realice en servicios o unidades de dicha especialidad cuyo carácter formativo queda reconocido excepcionalmente mediante el Real Decreto (precepto alegado en contraste). La Directiva exige que la especialización se realice a tiempo completo y con control de las autoridades u organismos competentes [artículo 24.1 c) en relación con el Anexo I.1 de la Directiva], de manera que implique una participación personal del médico candidato especialista en la actividad y en las responsabilidades de los servicios de que se trate [artículo 24.1 e)]. Estos requisitos pueden estimarse cumplidos por el Real Decreto, el cual recaba un ejercicio profesional efectivo en virtud de una relación retribuida dentro del campo propio y específico de una especialidad mediante un periodo mínimo equivalente al 170% del periodo de formación establecido para el MIR y además poseer una formación especializada equivalente a la establecida para la especialidad de acuerdo al programa vigente en su momento, con efectiva integración en la unidad y los demás requisitos que se especifican, acreditando todo esto mediante los correspondientes certificados, títulos y diplomas.

8) Se alega la infracción del artículo 25 de la Directiva, en contraste con el artículo 1, apartado b) del Real Decreto, en cuanto aquél dispone que se admitirá la formación especializada a tiempo parcial sólo si se cumplen los requisitos que contempla, entre otros muchos, el de la existencia de circunstancias individuales justificadas que impidan una formación a tiempo completo, además de otros requisitos contemplados en este artículo y ampliados en el punto 2 del anexo I.

No puede estimarse que el Real Decreto incumpla estos requisitos, puesto que de manera implícita contempla únicamente la formación a tiempo completo, que los cubre suficientemente.

9) Se alega la infracción de la Directiva comunitaria por el artículo 2º del Real Decreto, en cuanto recoge y se refiere a los requisitos previstos en el artículo primero, que han sido ya impugnados.

En cuanto a este punto, debemos remitirnos a lo razonado al examinar la pretensión de nulidad dirigida contra el artículo 1 del Real Decreto.

DECIMOCTAVO. - Conclusiones sobre la compatibilidad entre el Real Decreto 1497/1999 y la Directiva 93/16/CEE del Consejo

Del examen efectuado se deducen las siguientes conclusiones:

a) Alguno de los preceptos citados por la parte recurrente (especialmente el contenido del artículo 24 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), son aplicables en relación con el Real Decreto impugnado y tienen un carácter incondicional y suficientemente preciso para entender que producen un efecto directo vertical que permite invocarlos frente a una norma aprobada reglamentariamente por las autoridades españolas. No afecta a este efecto el hecho de que la Directiva haya sido objeto de transposición mediante disposiciones anteriores, puesto que la obligación de cumplimiento de la misma afecta genéricamente, según la jurisprudencia europea, a las disposiciones anteriores y posteriores a la misma.

b) No afecta a este carácter incondicional el artículo 43 de la Directiva 93/16/CEE del Consejo. Este precepto prevé que, en caso de que en la aplicación de la Directiva se planteen a un Estado miembro dificultades graves en determinadas materias, la Comisión examinará dichas dificultades en colaboración con dicho Estado y obtendrá el dictamen del Comité de altos funcionarios de la salud pública y presentará al Consejo las propuestas pertinentes. De este precepto se infiere que la existencia de dificultades en su aplicación puede conducir en último término a una modificación o adaptación de la normativa comunitaria para solventar las dificultades existentes, pero no tiene como finalidad conferir carácter condicional a la aplicación de sus mandatos o eximir de su cumplimiento mediante la comunicación de las dificultades antedichas.

c) La apertura del procedimiento previsto en el artículo 43 de la Directiva y las sucesivas incidencias experimentadas durante la tramitación del Real Decreto impugnado, con opiniones oficiales eventualmente contrarias a su compatibilidad con aquélla, no son en sí demostrativas de su contradicción con la norma comunitaria. Como ha quedado expuesto, el procedimiento de transposición de la Directiva -que no puede estimarse agotado, cuando subsisten situaciones de hecho que requieren una solución, por las normas primeramente dictadas-, constituye un proceso complejo en el que el Estado miembro goza de un cierto margen de discrecionalidad para elegir la forma y los medios encaminados al cumplimiento de la obligación de resultado prevista en aquélla. El iter [camino] del expediente administrativo demuestra que el proyecto

inicial fue objeto de modificaciones para aproximar su contenido a la Directiva comunitaria.

d) Es menester, en consecuencia, entender que esta Sala tiene facultades para enjuiciar, en el ejercicio de sus potestades, la compatibilidad entre el reglamento impugnado, en su versión definitivamente aprobada por medio de Real Decreto, y la Directiva alegada. Esta Sala, conforme a lo razonado en el fundamento de Derecho anterior, no aprecia la existencia de una contradicción abierta y patente entre la Directiva de contraste y el Real Decreto impugnado, pues las dudas existentes en cuanto a su compatibilidad en determinados puntos concretos -en su momento señalados- pueden ser salvadas acudiendo al principio comunitario de interpretación de las normas internas a la luz del Derecho comunitario.

e) El procedimiento de colaboración con la Comisión ha cristalizado en la inclusión de un nuevo apartado en el artículo 9 de la Directiva de contraste, efectuada mediante la Directiva 2001/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo -de 14 de mayo de 2001, por la que se modifican las Directivas 89/48/CEE y 92/51/CEE del Consejo, relativas al sistema general de reconocimiento de las calificaciones profesionales, y las Directivas 77/452/CEE, 77/453/CEE, 78/686/CEE, 78/687/CEE, 78/1026/CEE, 78/1027/CEE, 80/154/CEE, 80/155/CEE, 85/384/CEE, 85/432/CEE, 85/433/CEE y 93/16/CEE del Consejo, relativas a las profesiones de enfermero responsable de cuidados generales, odontólogo, veterinario, matrona, arquitecto, farmacéutico y médico-.

Este nuevo apartado 2 bis del artículo 9 dispone que:

«Los Estados miembros reconocerán los títulos de médico especialista expedidos en España a los médicos que hubieran recibido una formación especializada antes del 1 de enero de 1995 y que no responda a los requisitos mínimos de formación previstos en los artículos 24 a 27, si están acompañados de una certificación expedida por las autoridades competentes españolas que acredite que el interesado ha superado la prueba de competencia profesional específica organizada en el marco de las medidas excepcionales que figuran en el Real Decreto 1497/99, con el fin de verificar la posesión por el interesado de un nivel de conocimientos y competencias comparable al de los médicos que ostentan los títulos de médico especialista que figuran, para España, en el apartado 3 del artículo 5 y el apartado 2 del artículo 7».

Esta modificación, por sí misma, no constituye un argumento válido para demostrar que el reglamento impugnado, en su nacimiento, incurría en incompatibilidad radical con la Directiva 93/16/CEE del Consejo -la cual sería insubsanable en virtud de los efectos radicales de la nulidad de pleno Derecho-. La existencia de dificultades de adaptación y la voluntad de despejar en lo posible toda duda que pueda suscitarse sobre la oposición entre la norma interna y la Directiva comunitaria, acudiendo al procedimiento de colaboración que la propia Directiva suministra, constituyen elementos informadores admisibles y lógicos del proceso de transposición de una norma comunitaria cuya naturaleza misma pretende armonizar la uniformidad del Derecho comunitario con la libertad de configuración normativa que corresponde a los poderes del Estado miembro.

DECIMONOVENO. - El tratamiento de los especialistas en Medicina del Trabajo y en Medicina Familiar y Comunitaria en la disposición adicional primera

La parte actora impugna también la disposición adicional primera del Real Decreto 1497/1999, de 24 de septiembre, por el que se regula un procedimiento excepcional para el acceso al título de médico especialista, ya que en su texto debería establecer también que tampoco sean de aplicación las normas del mismo a la especialidad de Medicina del Trabajo, a la espera de su regulación en el futuro. La ausencia de esta previsión supone que tal especialidad se somete al régimen del Real Decreto, en clara discriminación con la especialidad de Medicina Familiar y Comunitaria, que se excluye de su ámbito a la espera de futura regulación, con infracción del principio de igualdad constitucional.

VIGÉSIMO. - El fundamento de la impugnación de la disposición adicional primera del Real Decreto 1497/1999, de 24 de septiembre, parece ser doble, pues radica en una supuesta discriminación a favor de la Medicina del Trabajo, que debería quedar excluida a la espera de una futura regulación, y en la discriminación de ésta con respecto a la Medicina Familiar y Comunitaria, que queda excluida en tales condiciones.

Las situaciones de discriminación por indiferenciación, como se ha visto, no constituyen vulneraciones del principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución. El autor de la norma puede, en el ámbito de su libertad de configuración, adoptar las decisiones que estime oportunas para establecer regímenes asimilados sin tener en cuenta determinadas circunstancias que podrían justificar una diferenciación. En el caso examinado, se opta por no excluir del nuevo régimen a los especialistas en

Medicina del Trabajo, los cuales quedan, desde este punto de vista, incluidos en la regulación excepcional establecida de acceso al título de especialista.

La hipotética discriminación que pudiera existir en contra de los especialistas en Medicina Familiar y Comunitaria está, a juicio de esta Sala, suficientemente justificada por las circunstancias especiales que afectan a esta última especialidad, las cuales han llevado al Gobierno a entender aconsejable un régimen específico, introducido mediante el Real Decreto 1753/1998, de 31 julio, que reguló un procedimiento de «acceso excepcional al título de Médico Especialista en Medicina Familiar y Comunitaria y ejercicio de la Medicina de Familia en el Sistema Nacional de Salud».

Dichas circunstancias especiales aparecen justificadas en su preámbulo, en el cual se explica que el título oficial de médico especialista en Medicina Familiar y Comunitaria fue creado a través del Real Decreto 3303/1978, de 29 de diciembre, el cual estableció como sistema ordinario y habitual para su obtención la formación mediante residencia en los centros sanitarios; que las medidas transitorias articuladas a favor de los profesionales que ejercían con anterioridad a su creación se revelaron insuficientes a partir del 1 de enero de 1995 (fecha en la que, conforme a lo previsto en la Directiva 93/16/CEE entró en vigor el requisito de ostentar el título de médico especialista en Medicina Familiar y Comunitaria para desempeñar plazas de médico de Familia en centros o servicios sanitarios integrados en el Sistema Nacional de Salud); que esta situación fue atendida inicialmente mediante el Real Decreto 931/1995, de 9 de junio; y que la solución, finalmente, de acuerdo con la Proposición no de Ley del Congreso de los Diputados de 7 de octubre de 1997, y con la Moción del Senado de 8 de abril de 1997, se amplió mediante el Real Decreto a que nos referimos a los profesionales que superaron los estudios de licenciado en Medicina con anterioridad a dicha fecha y que ejercen como médicos de Familia.

VIGÉSIMO PRIMERO. - El tratamiento de los ciudadanos extranjeros en la disposición adicional tercera

La parte actora impugna también la disposición adicional tercera del Real Decreto 1497/1999, de 24 de septiembre, por el que se regula un procedimiento excepcional para el acceso al título de médico especialista, afirmando que debería añadirse que los aspirantes no deberían estar en posesión de la nacionalidad española en el momento en que iniciaron su formación, pues lo contrario, a su juicio, supone una vulneración del principio de igualdad previsto en el artículo 14 de la Constitución, pues si al iniciar su formación poseían ya la nacionalidad española, debe aplicárseles el mismo régimen que a un aspirante español.

VIGÉSIMO SEGUNDO. - Mediante las alegaciones de las partes y la prueba practicada ha quedado desvirtuado el fundamento de esta pretensión.

Como ha alegado la Asociación de Médicos Especialistas con Formación MIR (ASEFMIR), comparando el Real Decreto impugnado con el artículo 5.6 del Real Decreto 127/1984 (al que se remite la disposición impugnada) se advierte que la condición de extranjero del candidato para efectuar la formación médica especializada por la vía prevista en el último era requisito indispensable. Este requisito, según la prueba practicada, se siguió exigiendo durante el periodo de formación, pues los especialistas extranjeros estaban obligados a la presentación anual de un certificado del Registro Civil Central acreditativo de su condición de extranjero durante los años de formación y al término de la misma. De esta consideración se desprende la inexactitud de la situación de hecho en que se funda la denuncia de discriminación formulada por la Coordinadora de Facultativos Internos Residentes en Cataluña.

VIGÉSIMO TERCERO. - El tratamiento en la disposición derogatoria de quienes fracasaron en la obtención del título de especialista por una vía anterior

La Coordinadora de Facultativos Internos Residentes en Cataluña impugna, finalmente, la disposición derogatoria única del Real Decreto 1497/1999, de 24 de septiembre, por el que se regula un procedimiento excepcional para el acceso al título de médico especialista, porque en su redacción confiere a los que se acogieron al régimen del Real Decreto 1776/1994, de 5 de agosto, pero no pudieron acceder al título por esta vía, por no superar las pruebas establecidas, la posibilidad de acogerse al nuevo régimen establecido, lo que, a su juicio, vulnera el principio de igualdad previsto en el artículo 24 [quiere decir 14] de la Constitución.

Esta pretensión no puede ser atendida, pues nuevamente se articula una reclamación apoyada en una supuesta discriminación fundada en la indiferenciación que no puede recibir amparo en el ámbito de aplicación del artículo 14 de la Constitución. En efecto, aun cuando pueda ser distinta la situación de

quienes intentaron -y fracasaron- la vía de obtención del título de especialista abierta por el Real Decreto 1776/1994, de 5 de agosto, la libertad de configuración del autor de la norma permite no tener en cuenta esta circunstancia al determinar el nuevo régimen de acceso al título, asimilando a aquéllos a quienes no se sometieron previamente a régimen alguno para la obtención de la especialización, siempre que, como ocurre, no se les exima injustificadamente del cumplimiento de alguno o de todos los requisitos que se establecen en el nuevo procedimiento.

VIGÉSIMO CUARTO. - Costas

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa en relación con los recursos en única instancia e incidentes, no procede imponer las costas, pues no concurren circunstancias de mala fe o temeridad ni se aprecia que dicho pronunciamiento sea necesario para que el recurso no pierda su finalidad.

En fuerza de lo razonado, en nombre del Rey y por la potestad emanada del Pueblo que nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Coordinadora de Facultativos Internos Residentes en Cataluña contra el Real Decreto 1497/1999, de 24 de septiembre, por el que se regula un procedimiento excepcional para el acceso al título de médico especialista.

No ha lugar a la imposición de las costas.

Hágase saber a las partes que contra esta sentencia no cabe recurso ordinario alguno, a excepción del recurso de casación para la unificación de doctrina, que puede interponerse directamente ante la Sala sentenciadora en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente a la notificación de la sentencia, contra las sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso administrativo del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia cuando, respecto a los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación y, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, se hubiere llegado a pronunciamientos distintos.

Así por esta nuestra sentencia, , lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente Don Juan Antonio Xiol Ríos, estando la Sala celebrando audiencia pública en el día de la fecha de lo que como secretaria certifico.