

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. F. G. JACOBS

presentadas el 25 de marzo de 1992 *

*Señor Presidente,
Señores Jueces,*

1. En este recurso, basado en el artículo 169 del Tratado CEE, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48 y 52 del Tratado. El incumplimiento alegado consiste, por parte de Luxemburgo, en no haber previsto que su normativa relativa al ejercicio de las profesiones de médico, de odontólogo o de veterinario permita a los ciudadanos de un Estado miembro de la Comunidad establecidos en otro Estado miembro o ejerciendo en él una actividad por cuenta ajena, ejercer su actividad en Luxemburgo por cuenta ajena o propia.

2. La normativa discutida se contiene en la Ley de 29 de abril de 1983, relativa al ejercicio de las profesiones de médico, odontólogo y veterinario. El artículo 16 de esta Ley dispone que un médico o un odontólogo no podrán tener más que un consultorio. Según el mismo artículo, el Ministro de Sanidad puede autorizar a un médico o a un odontólogo establecidos en Luxemburgo a tener en el país un segundo consultorio, pero sólo en circunstancias especiales. Estas circunstancias se dan cuando no haya médico de la misma especialidad en la región de que se trate o, como puede suceder, no haya otro odontólogo, y que la protección médica de la población de la región no sea suficiente. Otra excepción está recogida en el apartado

2 del artículo 2 y en el artículo 9, según los cuales un médico o un dentista establecido en otro Estado miembro puede ser autorizado para ejercer en calidad de sustituto de un médico u odontólogo establecido en Luxemburgo. El artículo 29 establece que un veterinario sólo podrá tener un lugar de establecimiento profesional. La única excepción a este principio está prevista en el apartado 2 del artículo 22, que permite también autorizar el ejercicio en calidad de sustituto. Por el contrario, con arreglo a los artículos 4, 11 y 25 de la Ley, un médico, un odontólogo o un veterinario ciudadanos de un Estado miembro de la Comunidad y establecidos en otro Estado miembro pueden prestar servicios en Luxemburgo.

3. El Gobierno luxemburgués no discute que las disposiciones legales mencionadas se aplican tanto al ejercicio de una actividad por cuenta ajena como al ejercicio de una actividad por cuenta propia. De este modo, un médico, un odontólogo o un veterinario, en principio, no están autorizados para compaginar un empleo o un establecimiento en Luxemburgo con un empleo o un establecimiento en otro Estado miembro.

4. En el asunto *Ordre des avocats au barreau de Paris/Klopp* (107/83, Rec. 1984, p. 2971), en el ámbito de la libertad de establecimiento relativa a la profesión de Abogado, el Tribunal de Justicia rechazó el punto de vista según el cual la legislación de

* Lengua original: inglés.

un Estado miembro puede exigir que un profesional tenga un solo establecimiento en todo el territorio de la Comunidad (véase el apartado 18 de esta sentencia). En el apartado 19, el Tribunal de Justicia declaró:

«La consideración de que la libertad de establecimiento no se limita al derecho a tener un solo establecimiento dentro de la Comunidad encuentra su confirmación en los propios términos del artículo 52 del Tratado, en virtud del cual la supresión progresiva de las restricciones a la libertad de establecimiento igualmente se extiende a las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales por los ciudadanos de un Estado miembro establecidos en el territorio de otro Estado miembro. Esta norma debe ser considerada como la expresión específica de un principio general, igualmente aplicable a las profesiones liberales, con arreglo al cual el derecho de establecimiento también incluye la facultad de abrir y de mantener, respetando las normas profesionales, más de un centro de actividad en el territorio de la Comunidad» (*traducción provisional*).

El Tribunal de Justicia también ha observado que un Estado miembro siempre tiene derecho a exigir que los abogados colegiados ejerzan sus actividades de manera que mantengan el suficiente contacto con sus clientes y con las autoridades judiciales y que, además, respeten las normas de deontología. Sin embargo, estas exigencias no pueden producir el efecto de impedir el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento que garantiza el Tratado.

5. Por más que el asunto Klopp se refiera a la profesión de Abogado, el principio establecido por este Tribunal de Justicia es un

principio general. Por lo tanto, cualquier restricción al derecho de tener un establecimiento profesional en más de un Estado miembro debe estar justificada por razones de interés general. Por ejemplo, debe demostrarse que exigencias como la necesidad de mantener un contacto suficiente con los clientes o con los pacientes, así como con las autoridades nacionales competentes, no pueden cumplirse con una presencia menos continua en el Estado miembro que regula el ejercicio de la profesión. Las consideraciones de interés general que sean aplicables a las profesiones médicas pueden naturalmente justificar restricciones diferentes a las que se aplican a los abogados. No obstante, en ambos casos, las restricciones exigidas no deben ir más allá de lo que sea necesario para proteger el interés de que se trata.

6. En el asunto Comisión/Francia (96/85, Rec. 1986, p. 1475), el Tribunal de Justicia aplicó estos principios a las profesiones médicas; este asunto se refería a las restricciones que existían en Francia para el ejercicio profesional de médicos y odontólogos establecidos en otro Estado miembro. En el apartado 10 de la sentencia, el Tribunal de Justicia observó:

«Procede, ante todo, observar que los nacionales de un Estado miembro que ejercen su actividad profesional en el territorio de otro Estado miembro están obligados a respetar las normas que rigen el ejercicio de la profesión de que se trate en dicho Estado. Cuando se trata de las profesiones de médico y de dentista estas normas se inspiran, en particular [...] en el deseo de garantizar una protección de la salud de las personas tan eficaz y completa como sea posible.»

No obstante, el Tribunal de Justicia declaró a continuación que es incompatible con los artículos 48, 52 y 59 del Tratado la obligación impuesta a los médicos y odontólogos establecidos en otro Estado miembro de cancelar su inscripción o registro en dicho Estado miembro para poder ejercer su actividad en Francia. Las restricciones fueron consideradas contrarias al Tratado por dos razones. En primer lugar, el principio de unidad de consultorio creaba una discriminación frente a los profesionales de otros Estados miembros, puesto que eran posibles las excepciones a la regla para los médicos y odontólogos establecidos solamente en Francia, pero no para los demás profesionales: véase el apartado 12 de esta sentencia. En segundo lugar, la prohibición general de ejercer en Francia impuesta a los médicos y dentistas establecidos en otro Estado miembro era indebidamente restrictiva: véase el apartado 13 de la misma sentencia. De este modo, prescindiendo de la excepción limitada y discriminatoria en favor únicamente de los profesionales establecidos en territorio francés, el principio de unidad de consultorio, aunque se aplicase indistintamente a todos los profesionales, restringía la libre circulación de los trabajadores y el derecho de establecimiento que iba más allá de lo que era necesario para alcanzar los objetivos perseguidos: véase el apartado 11 de la sentencia.

7. Procede destacar que, en el presente asunto, no se ha alegado una infracción de la libre prestación de servicios consagrada por el artículo 59 del Tratado. El apartado 1 del artículo 4 de la Ley de 29 de abril de 1983 autoriza de hecho expresamente a los médicos de otro Estado miembro a prestar servicios en Luxemburgo, según los requisitos establecidos por la normativa luxemburguesa (véase el apartado 3 del artículo 4 de esta Ley). El artículo 11 contiene disposiciones idénticas para los odontólogos y el ar-

tículo 25 respecto de los veterinarios. Los mismos profesionales que, de conformidad con estas disposiciones, pueden prestar servicios en Luxemburgo cuando están establecidos en otro Estado miembro no están autorizados para ejercer si se establecen o trabajan por cuenta ajena en Luxemburgo mientras estén establecidos o trabajen por cuenta ajena en otro Estado miembro. Me referiré a esta restricción como «principio de unidad de consultorio».

8. En su escrito de contestación al recurso de la Comisión, el Gobierno luxemburgués intenta establecer una distinción entre la legislación nacional de que se trata en el asunto 96/85 Comisión/Francia y la legislación que se discute en el presente asunto. O bien el Gobierno luxemburgués alega que, en realidad, el asunto 96/85 fue resuelto erróneamente. No puedo estar de acuerdo con ninguna de las dos tesis.

9. En lo que atañe al derecho de establecimiento y a la libre circulación de los trabajadores, no creo que pueda efectuarse distinción alguna entre la Ley de 29 de abril de 1983 y la legislación nacional debatida en el asunto 96/85, Comisión/Francia. Sin hablar de la libre prestación de servicios que, en principio, está protegida por la legislación luxemburguesa, parece que ambos regímenes crean una discriminación contra los profesionales establecidos en otros Estados miembros en términos muy similares. De este modo, en ambos casos, las excepciones al principio de unidad de consultorio pueden sólo plantearse respecto a un segundo consultorio situado en el Estado miembro que regula el ejercicio de la profesión.

Como ha señalado este Tribunal de Justicia en el apartado 12 de su sentencia en el citado asunto Comisión/Francia:

«[...] el principio de unicidad de consultorio, que destaca el Gobierno francés como indispensable para la continuidad de los cuidados médicos, se aplica de manera más estricta a los profesionales de otros Estados miembros que a los establecidos en territorio francés. Si, como se desprende, en efecto, del expediente y de la información proporcionada por las partes, los consejos del Colegio de médicos sólo autorizan a los médicos establecidos en Francia la apertura de un segundo consultorio cuando éste se encuentre a una reducida distancia del consultorio principal, los médicos establecidos en otro Estado miembro, incluso próximos a la frontera, no tienen ninguna posibilidad de abrir un segundo consultorio en Francia.»

Del mismo modo, como se ha visto, el artículo 16 de la Ley de 29 de abril de 1983 permite que el Ministro de Sanidad autorice, en determinadas circunstancias, a un médico o a un odontólogo a abrir un segundo consultorio en Luxemburgo, pero no parece prever la posibilidad de conceder la misma autorización cuando el consultorio principal se halle situado en otro Estado miembro. Pese a que el Gobierno luxemburgués indique en su escrito de contestación que la excepción puede extenderse a consultorios en otros Estados miembros mediante órdenes ministeriales para casos individuales, no me parece que estas autorizaciones *ad hoc* sean suficientes para tratar las dos categorías de profesionales en pie de igualdad. Un médico establecido en otro Estado miembro no se enterará seguramente de esta posibilidad al leer el texto del artículo 16, que se refiere exclusivamente a los médicos establecidos en Luxemburgo. Procede obser-

var que semejante estado de incertidumbre, en el que el Derecho nacional no refleja adecuadamente el derecho a la igualdad de trato reconocido por el Derecho comunitario, es de por sí contrario al Tratado: véase la sentencia de 4 de abril de 1974, Comisión/Francia (167/73, Rec. p. 359), apartado 41. Además, en todo caso se debe recordar que en la sentencia 96/85, Comisión/Francia, citada en el punto 6, *supra*, este Tribunal de Justicia condenó la prohibición general a los médicos establecidos en otro Estado miembro de abrir un segundo consultorio en Francia, aunque no existiera ninguna discriminación en favor de los profesionales ya establecidos en Francia.

10. Aunque no sea posible establecer una distinción entre la legislación nacional condenada por el Tribunal de Justicia en el mencionado asunto Comisión/Francia (96/85) y las disposiciones de la Ley de 29 de abril de 1983, el Gobierno luxemburgués alega que el Tribunal de Justicia fue demasiado lejos en ese asunto al declarar que semejantes disposiciones eran contrarias a los artículos 48 y 52 del Tratado. El Gobierno luxemburgués afirma que, a pesar del desarrollo de los consultorios colectivos, la relación entre el médico y el paciente es esencialmente personal y exige una continuidad de los cuidados. Además, según el Gobierno luxemburgués, los ejemplos citados por el Tribunal de Justicia en el asunto 96/85, Comisión/Francia (principalmente, radiólogo y cirujano) no tienen en cuenta la organización hospitalaria en la mayor parte de los Estados miembros, en los que estos profesionales están vinculados a un solo hospital a partir del cual prestan sus cuidados en el marco de una prestación de servicios. Por otra parte, el Gobierno luxemburgués no considera que sea posible distinguir entre las diferentes clases de especialistas cuando se aplica el principio de unicidad de consultorio. Finalmente, da a entender que la orga-

nización racional de los servicios de urgencias en Luxemburgo se funda en los médicos que tienen un único centro de actividad profesional.

11. Sin embargo, opino que las legítimas preocupaciones del Gobierno luxemburgués podrían igualmente encontrar solución mediante restricciones menos radicales que las que están actualmente en vigor. Por ejemplo, a los profesionales establecidos en otro Estado miembro que desearan ejercer en un consultorio en Luxemburgo podría exigírseles que estuvieran presentes durante un número mínimo de horas (o de días) por semana en Luxemburgo y también que garantizaran la permanencia con un colega en determinadas circunstancias. Los médicos y odontólogos que realizaran en Luxemburgo menos prestaciones que el mínimo exigido, podrían hacerlo en la forma de una prestación de servicios, con arreglo a los artículos 4 u 11 de la Ley de 29 de abril de 1983. O bien se podría exigir razonablemente que las actividades ejercidas a partir de un consultorio en Luxemburgo que no llegaran al número mínimo de horas fueran ejercidas con otros profesionales que tuvieran allí un establecimiento permanente. Por ello, cualquiera que sea el peso de las consideraciones alegadas por el Gobierno luxemburgués sobre la continuidad de los cuidados y el contacto con los pacientes, en mi opinión, éstas no son suficientes para justificar una prohibición general impuesta a los profesionales establecidos en otro Estado miembro para ejercer a partir de un consultorio en Luxemburgo. Esto sigue siendo válido incluso cuando la prohibición esté sometida a excepciones limitadas en circunstancias especiales, por más que dichas excepciones alcancen a profesionales establecidos en otro Estado miembro.

12. Respecto a los especialistas, la alegación del Gobierno luxemburgués parece poco persuasiva. Hay que partir del principio de que los médicos están autorizados a ejercer sin límites de fronteras a falta de razones importantes que justifiquen determinadas restricciones. Si estas restricciones se consideran necesarias para determinadas especialidades, hay que precisar su fundamento. Está claro que, aun cuando semejantes restricciones estén justificadas, no pueden extenderse sin fundamento complementario a otras categorías de profesionales médicos. Sin embargo, en este supuesto, el Gobierno luxemburgués no ha justificado sus restricciones para ninguna categoría de profesionales.

13. En cuanto a la organización racional de los servicios de urgencias, el Gobierno luxemburgués tampoco ha proporcionado ninguna explicación convincente, ni en la fase escrita ni en la vista, para demostrar que la presencia de profesionales establecidos en otro Estado miembro podría imposibilitar la organización de estos servicios. En particular, nadie ha afirmado que los servicios de urgencias en Luxemburgo deban ser prestados al paciente por su propio médico mejor que por los médicos que participan en ellos por turno según una lista de servicio. Las exigencias del servicio de urgencias podrían quizá justificar determinadas restricciones, pero en ningún caso se puede aceptar que justifiquen una exclusión global.

14. Por las razones antes expuestas, considero que, de conformidad con el Tratado, el principio de unicidad de consultorio no puede aplicarse a médicos o a odontólogos

que sean ciudadanos de la Comunidad y que estén establecidos en otro Estado miembro o que ejerzan en él una actividad por cuenta ajena.

15. Queda por considerar si el principio de la unicidad de consultorio puede estar justificado para los veterinarios, a diferencia de los médicos y dentistas. Parece que, en principio, las anteriores consideraciones deben aplicarse a los veterinarios. La única alegación diferente presentada por el Gobierno luxemburgués sobre este aspecto del asunto

es que en Luxemburgo no existen en la práctica consultorios colectivos de veterinarios. Como se ha visto, el Gobierno luxemburgués podría exigir legítimamente que estos profesionales ciudadanos de la Comunidad, establecidos en otro Estado miembro o que ejerzan en él una actividad por cuenta ajena, abran su consultorio en Luxemburgo sólo asociados con otros profesionales. Sin embargo, por las razones antes expuestas, me parece que no puede justificarse una prohibición general como la que está en vigor en este país.

Conclusión

16. Propongo que el Tribunal de Justicia declare que:

- 1) Al impedir a los médicos, odontólogos y veterinarios, que sean ciudadanos de la Comunidad, establecidos en otro Estado miembro o que ejerzan en él una actividad por cuenta ajena, establecerse en Luxemburgo o ejercer en este país una actividad por cuenta ajena, conservando su consultorio o su actividad por cuenta ajena en un Estado miembro distinto de Luxemburgo, el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48 y 52 del Tratado CEE.
- 2) Condenar al Gran Ducado de Luxemburgo en costas.