

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 602/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina
López

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Cuarta
Sentencia núm. 552/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D.^a María del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Francisco José Sospedra Navas

D.^a María Alicia Millán Herrandis

D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero

En Madrid, a 12 de mayo de 2025.

Esta Sala ha visto ha visto el recurso contencioso-administrativo nº **602/2024** promovido por el **ILUSTRE COLEGIO OFICIAL DE MÉDICOS DE MADRID**, representado por la procuradora doña María Rosalía Jarabo Sancho y bajo la dirección letrada de don Carlos Hernández Martínez-Campello, contra el Real Decreto 610/2024, de 2 de julio, por el que se establece el título de Médica/o Especialista en Medicina de Urgencias y Emergencias y se actualizan diversos aspectos en la formación del título de Médica/o Especialista en Medicina Familiar y Comunitaria. Han sido partes recurridas, la

Administración del Estado, representada y asistida por la Abogacía del Estado, y la Sociedad Española de Medicina de Urgencias y Emergencias, representada por el procurador don Sergio Royuela Baniandrés y bajo la dirección letrada de don José Ignacio Juárez Chicote.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal del Ilustre Colegio Oficial de Médicos de Madrid (en adelante, ICOMEM), interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 610/2024, de 2 de julio, por el que se establece el título de Médica/o Especialista en Medicina de Urgencias y Emergencias y se actualizan diversos aspectos en la formación del título de Médica/o Especialista en Medicina Familiar y Comunitaria, interesando por Otrosí la suspensión cautelar de la vigencia, exclusivamente, de la disposición transitoria primera y disposición final tercera del Real Decreto.

SEGUNDO.- Por diligencia de ordenación de 2 de octubre de 2024 la Sala tuvo por interpuesto el recurso contencioso-administrativo, requiriendo a la Administración del Estado la remisión del expediente administrativo y que practicara los emplazamientos previstos en el artículo 49 de la Ley de la Jurisdicción.

TERCERO.- Formada pieza separada de medida cautelar, por auto de 30 de octubre de 2024 se acordó suspender la aplicación del apartado 5.e) – fase de resolución de las solicitudes y expedición de títulos – y se rechazó la suspensión de la disposición final tercera del Real Decreto impugnado.



CUARTO.- Recibido el expediente administrativo, se confirió traslado del mismo al demandante por diligencia de ordenación de 4 de noviembre de 2024, para que en el plazo legal formulase demanda.

QUINTO.- Por escrito presentado el 29 de noviembre de 2024, el demandante formalizó su escrito de demanda en la que terminó interesando, en base a los hechos y fundamentos que expone, que se dicte sentencia por la que se estime el recurso interpuesto, con imposición de costas a la demandada, y:

«a) Se declare nula la siguiente referencia efectuada en la Disposición transitoria primera, punto 1, del Real Decreto 610/2024, de 2 de julio: "... según lo establecido en el Real Decreto 853/1993, de 4 de junio, ...", de modo que su redacción quedaría del siguiente modo:

» "1. Podrán acceder al título de Especialista en Medicina de Urgencias y Emergencias por la vía extraordinaria las personas con título de Médica/o Especialista en Ciencias de la Salud y las personas habilitadas para el ejercicio de la Medicina General o de Familia, registradas en el Registro Estatal de Profesionales Sanitarios (REPS) que acrediten un ejercicio profesional en un centro sanitario C.1.1, público o privado, con autorización sanitaria de unidad asistencial U.68, así como en un centro sanitario C.2.5.7 con autorización de unidad asistencial U.100, según el Registro General de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios (REGCESS) y se encuentren en una de las siguientes situaciones: ...". (resaltado en el original)

» b) Si se estima la solicitud de nulidad anterior, se mantenga la redacción de la disposición final tercera; y solo si no se llegase a estimar, se declare nula la siguiente referencia efectuada en la Disposición final tercera del Real Decreto 610/2024, de 2 de julio: "... Cuando la asistencia a prestar lo requiera, deberá contar con una persona con el título de médica/o especialista, preferentemente en la especialidad de Medicina de

Urgencias y Emergencias ...", de modo que su redacción quedaría del siguiente modo:

» "El párrafo c) del artículo 4.1 del Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, por el que se establecen las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera, queda redactado como sigue:

» "c) Las ambulancias asistenciales de clase C deberán contar, al menos, con un conductor que esté en posesión del título de Formación Profesional de Técnico en Emergencias Sanitarias antes citado o estar en posesión de la habilitación profesional de técnico para ambulancias asistenciales, o correspondiente título extranjero homologado o reconocido, y con una persona profesional sanitaria que ostente el título universitario que habilite para el ejercicio de la profesión regulada de Enfermería.»

SEXTO.- Por diligencia de ordenación de 2 de diciembre de 2024 se tuvo por formalizada la demanda y se acordó dar traslado de la misma, con entrega del expediente administrativo, a la Administración del Estado para que la contestara en el plazo de veinte días.

SÉPTIMO.- La Abogacía del Estado evacuó el traslado conferido mediante escrito de 13 de enero de 2025 en el que interesó, en esencia, la desestimación del recurso con imposición de costas a la parte actora.

OCTAVO.- Por diligencia de ordenación de 15 de enero de 2025 se tuvo por contestada la demanda por la Administración del Estado y se dio traslado de la demanda, con entrega del expediente administrativo, a la representación procesal de la Sociedad Española de Medicina de Urgencias y Emergencias (en adelante, SEMES), para su contestación.



NOVENO.- La representación procesal de SEMES evacuó el traslado conferido mediante escrito de 12 de febrero de 2025 en el que interesó, en resumen, se dice sentencia *«que desestime el recurso y, con ello o en todo caso, proteja la más rápida implantación efectiva de la especialidad MUE»*

DÉCIMO.- Por decreto de 13 de febrero de 2025, confirmado en reposición por decreto de 27 de febrero de 2025, se tuvo por contestada la demanda por SEMES, por devuelto el expediente administrativo y por concluso el recurso, quedando pendiente de señalamiento para votación y fallo cuando por turno correspondiera.

UNDÉCIMO.- Por providencia de 7 de marzo de 2025 se señaló para votación y fallo de este recurso el día 6 de mayo de 2025, fecha en que tuvo lugar el acto, y se designó Magistrado ponente al Excmo. Sr. don José Luis Requero Ibáñez.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- EL PLEITO.

1. Mediante el Real Decreto 610/2024, de 2 de julio (en adelante, Real Decreto 610/2024), se acomete una iniciativa largamente demandada: se crea la especialidad médica de “Medicina de Urgencias y Emergencias”, y se establece el “título de Médica/o Especialista en Medicina de Urgencias y Emergencias” [artículo 1.a)].

2. Creada tal especialidad, a partir de la misma para acceder al nuevo título de médico especialista se estará a las reglas generales del sistema MIR regulado en la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias (en adelante, LOPS). Nada se opone a ello y lo litigioso se centra en

la disposición transitoria primera.1, párrafo primero, que se impugna y que dice lo siguiente:

«1. Podrán acceder al título de Especialista en Medicina de Urgencias y Emergencias por la vía extraordinaria las personas con título de Médica/o Especialista en Ciencias de la Salud y las personas habilitadas para el ejercicio de la Medicina General o de Familia, según lo establecido en el Real Decreto 853/1993, de 4 de junio, registradas en el Registro Estatal de Profesionales Sanitarios (REPS) que acrediten un ejercicio profesional en un centro sanitario C.1.1, público o privado, con autorización sanitaria de unidad asistencial U.68, así como en un centro sanitario C.2.5.7 con autorización de unidad asistencial U.100, según el Registro General de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios (REGCESS) y se encuentren en una de las siguientes situaciones:...»

3. Por tanto, tal disposición prevé que el acceso extraordinario al nuevo título queda limitado a dos grupos profesionales, uno, los que ya son médicos especialistas en Ciencias de la Salud -a lo que nada opone el ICOMEM- y otro -y es lo que se impugna- formado por los que obtuvieron la habilitación para el ejercicio de la Medicina General o de Familia conforme al Real Decreto 853/1993, de 4 de junio, que regula el ejercicio de Médico de Medicina General en el Sistema Nacional de Salud (SNS) e inscritos en el Registro Estatal de Profesionales Sanitarios.

4. La disposición transitoria primera.1, párrafo primero, prevé unos límites en coherencia con el artículo 3 del Real Decreto 610/2024 y que no son litigiosos. En concreto -y conforme a la clasificación del Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre- se exige que el ejercicio profesional se haya desempeñado en hospitales generales, públicos o privados, (centro sanitario C.1.1.) con autorización para Atención continuada en Atención Primaria (unidad asistencial U.68) y en “Centros móviles de asistencia sanitaria” (centro sanitario C.2.5.7) para “Transporte sanitario (carretera, aéreo, marítimo)”, esto es, unidad asistencial U.100. A este límite se añade la sujeción a tres vías de acceso que



regula -una directa y dos mediante pruebas prácticas- y para cada una de esas vías, unos periodos de tiempo de ejercicio profesional o de actividad formativa especializada.

5. Como hemos adelantado, lo litigioso se centra en que el acceso extraordinario se ciña a los habilitados conforme al Real Decreto 853/1993 que, unidos al otro grupo de destinatarios -los que ya son médicos especialistas- implica excluir a los médicos generalistas del artículo 6 de la LOPS y que poseen sólo la Licenciatura o Grado en Medicina, pero que trabajan en servicios de urgencias y de emergencias, públicos o privados, graduados después del 1 de enero de 1995, sin poder acogerse a la habilitación prevista en el Real Decreto 853/1993: son los que en la demanda se denominan médicos generalistas “post 1995”, más los médicos extranjeros que no tienen homologada la especialidad en España.

6. La referencia al Real Decreto 853/1993 y a la fecha de 1 de enero de 1995, exige precisar lo siguiente:

1º La Directiva 86/457/CEE, del Consejo, de 15 de septiembre de 1986, regulaba la formación específica para ejercicio de médico en Medicina General, título que se correspondía en España con el de Médico Especialista en Medicina Familiar y Comunitaria, que fue creado por Real Decreto 3303/1978, de 29 de diciembre.

2º Por la Directiva 93/16/CEE se estableció que, para el ejercicio de Médico General en los sistemas públicos -en España, en el Sistema Nacional de Salud-, los Estados miembros debían exigir poseer ese título a partir de 1 de enero de 1995, luego en España el de médico especialista en Medicina Familiar y Comunitaria conforme al artículo 1 del Real Decreto 853/1993.

3º Ante tal exigencia, este real decreto preveía que los españoles y los nacionales del resto de los Estados miembros que hayan obtenido el Título español de Licenciado en Medicina y Cirugía o que cumpliesen las condiciones



necesarias para su expedición antes del 1 de enero de 1995, podían ejercer las actividades de los médicos de medicina general en el SNS aun sin poseer el de especialista en Medicina Familiar y Comunitaria; y lo mismo con los poseedores de los títulos extranjeros relacionados en el artículo 3 de la Directiva 75/362/CEE, de 16 de junio, y que hubieran sido reconocidos en España (artículo 2).

4º Pues bien, para que los titulados a los que se refiere el artículo 2 pudiesen ejercer las actividades propias de la medicina general en el SNS sin poseer el título de especialista en Medicina Familiar y Comunitaria, debían obtener la habilitación a la que se refiere el artículo 3 del Real Decreto 853/1993.

SEGUNDO.- LA DEMANDA.

1. La demanda comienza advirtiendo que la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN) parte de un error porque no es cierto que al entrar en vigor el real decreto impugnado -el 3 de julio de 2024- sólo puedan acreditar un periodo de ejercicio profesional de médico de urgencias y emergencias los médicos especialistas o habilitados para el ejercicio de la Medicina General con titulaciones anteriores al 1 de enero de 1995. Lejos de esto, también pueden acreditarlo los médicos generalistas o sin especialidad vía MIR, titulados “post 1995” y los médicos generalistas extranjeros que no tienen homologada la especialidad en España.

2. La disposición transitoria primera.1, párrafo primero, impugnada, discrimina a esos médicos pues estando en situaciones sustancialmente iguales -pueden acreditar una experiencia de años-, se les discrimina porque no pudieron obtener la habilitación regulada en el Real Decreto 853/1993. Esto infringe el artículo 14 de la Constitución y la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (en adelante, Ley 15/2022). Para ese trato discriminatorio no hay justificación objetiva y razonable, con un efecto



desproporcionado pues quedan abocados a perder su puesto de trabajo, luego es un resultado excesivamente gravoso o desmedido.

3. Esa discriminación se acentúa tratándose de médicos generalistas “post 1995” que presten servicios en la medicina privada pues tanto la Directiva 86/457/CEE (art. 7.1) como el Real Decreto 853/1993 habilitaban sólo para desempeñar plazas de Médico de Medicina General en centros o servicios sanitarios integrados en el Sistema Nacional de Salud (cfr. supra Fundamento de Derecho Primero.6.3º).

4. La regulación impugnada implica unos efectos contrarios al principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (artículo 9.3 de la Constitución) e infringe la Directiva (UE) 2018/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones reguladas en cuanto a la incidencia de medidas nacionales que puedan obstaculizar el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (cfr. Considerandos 2, 3 y 16); y en relación con esta Directiva, invoca la infracción del artículo 5 del Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, que la traspone.

5. Que se declare la nulidad de la disposición transitoria primera.1, párrafo primero, es la pretensión principal y como pretensión subsidiaria impugna la disposición final tercera que modifica el Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, sobre características técnicas, equipamiento sanitario y dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera.

6. La impugna subsidiariamente porque da nueva redacción al artículo 4.1.c) de ese Real Decreto 836/2012 al exigir para las ambulancias asistenciales de clase C que, cuando la asistencia lo requiera, cuenten entre su dotación un médico «...*especialista, preferentemente en la especialidad de Medicina de Urgencias y Emergencias.*». Se ataca subsidiariamente la disposición final tercera porque se hace depender de lo que se resuelva en cuanto a la



principal, de forma que de estimarse estará conforme con su redacción porque los médicos generalistas “post 1995” tendrán acceso extraordinario a la nueva especialidad, luego tendrán esa preferencia.

TERCERO.- OPOSICIÓN DE LA ABOGACÍA DEL ESTADO.

1. El régimen transitorio impugnado tiene su base en la disposición transitoria quinta.1 de la LOPS que prevé que al establecerse un nuevo título de especialista «...se adoptará las medidas oportunas para posibilitar el acceso al nuevo título de los profesionales que hubieran prestado servicios en el ámbito de la nueva especialidad y cumplan los requisitos que reglamentariamente se establezcan...»

2. Añade que, conforme a la LOPS, el ejercicio de la profesión de especialista (cualquier modalidad) en Ciencias de la Salud requiere la posesión del título de especialista y así regula los requisitos o haber sido habilitado (artículos 16.3 y 17), más la formación exigible para ello; a tal titulación se añade el equivalente que es la habilitación obtenida por quienes no eran especialistas conforme al Real Decreto 853/1993 que, gracias a esa habilitación, podían ejercer como médicos especialistas en Medicina Familiar y Comunitaria, y esa especialidad y la nueva, tras el Real Decreto 610/2024, comparten un periodo de formación común durante los dos primeros años.

3. Por razones excepcionales de urgencia o necesidad, las Administraciones han permitido que titulados en medicina sin especialidad en Ciencias de la Salud ni habilitación ex Real Decreto 853/1993 hayan prestado los servicios propios de la nueva especialidad, ahora bien, esta situación no exige que se mantenga indefinidamente en el tiempo.

4. Rechaza la infracción del artículo 9.3 de la Constitución pues la disposición impugnada no limita el ejercicio de derechos fundamentales y libertades públicas e invoca nuestra sentencia 709/2022, de 9 de junio (recurso 405/2021), en relación con el Real Decreto 689/2021, de 3 de agosto, que



estableció el título de “médica/o especialista en Psiquiatría Infantil y de la Adolescencia”. La cita para destacar que, a diferencia de ese caso, en el presente no se excluye a los titulares de una especialidad (al contrario), no se trata de la creación la especialidad por segregación de otra preexistente, ni se discrimina por imposibilidad de acceder a la formación de especialista pues lo alegado es la imposibilidad de acceder a una habilitación que, a su vez, era una excepción a la regla general de acceso por el sistema de residencia.

5. A los médicos “post 1995” no se les discrimina pues desde el Real Decreto 853/1993 han podido acceder a una especialidad; en cambio sí sería discriminatorio estimar la demanda, pues accederían a la nueva especialidad quienes no cuentan con la titulación o habilitación requeridas. Y tampoco se discrimina a los médicos generalistas extranjeros sin especialidad homologada, pues pueden obtenerla conforme al Real Decreto 581/2017, de 9 de junio y Real Decreto 459/2020, de 16 de abril, según que sean títulos obtenidos en el ámbito de la Unión Europea o no, respectivamente.

6. Tampoco puede considerarse desproporcionada la disposición impugnada a efectos de la Directiva (UE) 2018/958 y del Real Decreto 472/2021 y a efectos del test de proporcionalidad, la norma impugnada no se basa en la nacionalidad y residencia sino en la exigencia de una titulación profesional específica, lo que, además, se justifica por razones de interés público, a partir de lo cual expone la necesidad de contar con una formación especializada.

7. Finalmente, el nuevo artículo 4.1.c) del Real Decreto 836/2012 tiene su fundamento en el artículo 16.3 de la LOPS, que reitera.

CUARTO.- OPOSICIÓN DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE MEDICINA DE URGENCIAS Y EMERGENCIAS.

1. Como señala la Abogacía del Estado, la regulación impugnada parte de la disposición transitoria quinta.1 de la LOPS, y añade que tal disposición prevé sólo que, tras el establecimiento de una nueva especialidad, se posibilite el



acceso a los que vinieran desempeñando las funciones propias de la misma. Para ello deja un amplio margen de apreciación discrecional al determinar quiénes y bajo qué parámetros profesionales pueden beneficiarse del régimen transitorio. Así, en el procedimiento de elaboración del real decreto se debatieron dos visiones, una “abierta” y otra “estricta”, que fue la elegida.

2. El problema de los médicos generalistas “post 1995” se ha originado antes y al margen de la nueva especialidad y así debe resolverse, pues lo prioritario es la rápida implantación efectiva de la nueva especialidad. La problemática de ese colectivo y su solución puede abordarse de manera paralela o simultáneamente a esa implantación.

3. Rechaza que la disposición impugnada infrinja el artículo 9.3 de la Constitución pues no se alteran o suprimen derechos adquiridos y así los médicos que desempeñan funciones de urgencias y emergencias -pre o post 1995- mantienen unas relaciones laborales que no se alteran por el Real Decreto 610/2024.

4. Tampoco hay discriminación pues para valorar la igualdad de situaciones la demandante se fija en el aspecto objetivo -dedicación profesional- y no en el aspecto subjetivo en que también se basa por la diferente cualificación y así se ha configurado en la disposición impugnada.

QUINTO.- JUICIO DE LA SALA.

1. La pretensión principal del ICOMEM es que se declare la nulidad de la disposición transitoria.1, párrafo primero, del Real Decreto 610/2024 por el trato discriminatorio hacia los médicos generalistas “post 1995” y médicos extranjeros con título de licenciado o graduado homologado como médico y que quedan excluidos del acceso extraordinario a la nueva especialidad. Con todo, en esta sentencia nos referiremos de manera general a médicos generalistas “post 1995”.



2. La impugnación no es total pues, de los destinatarios del acceso extraordinario, el pleito se ciñe al inciso que limita el acceso a «...*las personas habilitadas para el ejercicio de la Medicina General o de Familia, según lo establecido en el Real Decreto 853/1993, de 4 de junio*» del que se impugna, en concreto, el inciso referido a los habilitados según el Real Decreto 593/1993. Luego queda así fuera de la impugnación el acceso extraordinario de los que ya son médicos especialistas, y las exigencias y requisitos referidos en el Fundamento de Derecho Primero. 4.

3. Puesto que se impugna una disposición reglamentaria, a los efectos del artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, es preciso invocar una norma de cobertura que se entienda infringida y esta es, ante todo, el artículo 14 de la Constitución porque el ICOMEM considera que la disposición transitoria.1, párrafo primero, discrimina a los médicos generalistas “post 1995”; y derivado del precepto constitucional invoca la infracción de la Ley 15/2022, de la Directiva (UE) 2018/958 -test de proporcionalidad- y el Real Decreto 472/2021, de trasposición.

4. Centrada así la impugnación resaltamos que ni la Abogacía del Estado ni SEMES niegan que exista ese numeroso colectivo formado por los médicos generalistas “post 1995” que vienen trabajando en servicios y unidades de urgencias y emergencias en centros públicos y privados; hecho que en las sucesivas versiones de la MAIN, al abordarse la “oportunidad de la propuesta” (I.1), más que no negarse, se ignora. Este hecho se tiene a efectos procesales como no controvertido y a partir de él debe apreciarse si el promotor de la norma ofrece una razón que justifique la exclusión de los médicos generalistas “post 1995” respecto de los habilitados ex Real Decreto 853/1993.

5. Conviene resaltar que el ICOMEM pretenda la declaración nulidad del inciso que menciona a los habilitados ex Real Decreto 853/1993 no obedece a un planteamiento de exclusión sino de inclusión; es decir, no pretende excluir del acceso extraordinario a ese grupo de destinatarios de la disposición



transitoria.1 impugnada, sino que su impugnación se basa en la ausencia de una razón que explique y justifique la exclusión de los médicos generalistas “post 1995”: en definitiva, sostiene -como se verá- que a efectos del presupuesto de hecho de la disposición transitoria quinta, de la LOPS, en cuanto a la actividad profesional de urgencias y emergencias, no hay diferencia material entre ambos grupos de médicos.

6. Con todo, dejamos constancia de que hay una diferencia por razón del origen de esos habilitados y que hemos expuesto en el Fundamento de Derecho Primero.6: eran médicos generalistas a los que, sin ser especialistas en Medicina de Familia y Comunitaria, se les habilitó como tales para seguir prestando servicios si bien en el SNS. Esta circunstancia les cualifica pues el Real Decreto 610/2024 prevé que en la formación MIR ambas especialidades compartan dos años de formación común, con base en el criterio de troncalidad del artículo 19.2 de la LOPS (cfr. artículos 4 y 6 del Real Decreto 610/2024).

7. Sin embargo esta diferencia no centra la oposición de la Abogacía del Estado, tampoco de la SEMES, cuyo principal interés es que no se demore la implantación de la nueva especialidad y que se busque una solución a los médicos generalistas “post 1995” al margen de esa implantación. Dicho esto, y no obstante de la diferencia expuesta, hay un aspecto que se exige a los habilitados ex Real Decreto 853/1993 y que también cabría exigir a los médicos generalistas “post 1995”, de estimarse la demanda, que son los años de experiencia previa, lo que atenúa la diferencia antes indicada, máxime cuando el nivel de capacitación de los médicos “post 1995” no se ha cuestionado.

8. Desde esa asimilación -repetimos, no negada por la Abogacía del Estado ni por SEMES- el meollo del pleito es juzgar qué justificación se ha ofrecido para excluir a los médicos generalistas “post 1995” del acceso directo a la nueva especialidad y si la razón, de haberla, es atendible porque justifica la diferencia de trato. En este punto, como no se impugna un acto -que exige razonar,



motivar-, sino una disposición general, esto es, un texto articulado que no razona sino que regula, habrá que indagar las razones de ese trato distinto en el procedimiento de elaboración del Real Decreto 610/2024 puesto que su preámbulo nada dice. Habrá que indagar así en la MAIN, en particular a lo contestado en trámite de alegaciones.

9. En esa indagación advertimos que el promotor de la norma sí ofrece una razón -que reitera mecánicamente- a quienes en sus alegaciones plantearon la objeción ahora litigiosa, y es que para ejercer la nueva especialidad se precisa tener la titulación de médico especialista, para lo que se invoca el artículo 16.3 de la LOPS y Directiva 2005/36/CE; el primero exige «...*la posesión del título de especialista...para ocupar puestos de trabajo con tal denominación en centros y establecimientos públicos y privados*», y la segunda exige la posesión de un título de médico especialista para ejercer en los servicios nacionales de salud.

10. Estas normas llevan a la MAIN y a la Abogacía del Estado a justificar que el régimen transitorio se abra sólo o a los que ya son médicos especialistas o a los “especializados”, esto es, a los habilitados ex Real Decreto 853/1993 para ejercer como especialistas en Medicina Familiar y Comunitaria. Y el laconismo de esa remisión no se enerva con la referencia, también reiterada, al informe del Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud que se invoca en algunas contestaciones a las observaciones hechas en la información pública, informe del que nada se deduce pero sí reparamos en que recoge el parecer de INGESA favorable a la tesis del ICOMEM.

11. Pues bien, una razón admisible es la que se ajustase a la lógica de toda norma de Derecho transitorio, máxime cuando la Abogacía del Estado y la SEMES admiten como hecho que hay un importante número de médicos generalistas “post 1995” que vienen ejerciendo la actividad del ámbito de la nueva especialidad y cuya capacitación y experiencia no se cuestionan. Esa lógica no es la del artículo 16.3 de la LOPS ni de la Directiva 2005/36/CE, que tienen sentido como previsiones *ad futurum*, esto es, que una vez creada la



nueva especialidad y establecido un nuevo título, sólo los nuevos especialistas ocuparán puestos en los que se ejerza la nueva especialidad. En puridad esos preceptos operarían de plantearse, por ejemplo, la clasificación de un puesto o la adjudicación a determinado facultativo, lo que no es el caso de autos centrado, como decimos, en una cuestión de Derecho transitorio.

12. Así las cosas lo litigioso nos lleva, desde el principio de igualdad, a la aplicación de la disposición transitoria quinta.1 de la LOPS, que hemos transcrito, supra, en el Fundamento de Derecho Tercero.1, de la que se deducen dos aspectos:

1º Por una parte manda a la Administración que, al establecer una nueva especialidad, adopte medidas *«para posibilitar el acceso al nuevo título de los profesionales que hubieran prestado servicios en el ámbito de la nueva especialidad»*. Su tenor es imperativo, no es, por tanto, una opción dejada a la libre determinación reglamentaria en las que suele emplearse la cláusula “podrá”.

2º Es su inciso final el que sí deja un amplio margen regulatorio a la Administración pues ese acceso que ordena se hace depender de que los destinatarios *«cumplan los requisitos que reglamentariamente se establezcan»*. Se trata de un apoderamiento reglamentario ciertamente amplio y que en este caso cabría advertir en los aspectos relacionados en el anterior punto 4 del Fundamento de Derecho Primero -que, como ya hemos dicho, no se cuestionan en este pleito-, pero que no anula el mandato dirigido por el legislador a la Administración.

13. Conforme a lo expuesto la lógica de la disposición transitoria quinta.1 de la LOPS es abrir el acceso extraordinario a la nueva especialidad a los que ya trabajan en ella, lógica que lleva a que con tal presupuesto de hecho también los médicos generalistas “post 1995” puedan acogerse a la disposición transitoria primera del Real Decreto 610/2024 y no sólo los habilitados ex Real Decreto 593/1993. Esta es la interpretación más acorde con la realidad de

hecho sobre la que se regula en el caso de autos e, insistimos, más ajustada al presupuesto de hecho del primer inciso de la disposición transitoria quinta.1 de la LOPS.

14. Con todo, aunque el inciso primero de la disposición transitoria quinta. 1 de la LOPS se interpretase en el sentido de que, implícitamente y aun dentro de su mandato imperativo, otorga a la Administración un margen de apreciación para delimitar y determinar quienes sean los destinatarios del régimen transitorio aplicable, aun así llegaríamos al mismo resultado: estaríamos ante una restricción que excluye del acceso extraordinario a miles de médicos generalistas “post 1995”, con años de actividad en ese ámbito -repetimos, hecho no negado-, una consecuencia que, por su alcance, debe ampararse en una motivación convincente lo que, como hemos visto, no se ha hecho, con un efecto discriminatorio desproporcionado.

15. Y conviene añadir que ese eventual apoderamiento es distinto del mayor margen de regulación que se atribuye a la Administración en el condicionante del inciso final de la disposición transitoria quinta.1 de la LOPS, esto es, que esos médicos que ya ejercen de hecho la nueva especialidad «...*cumplan los requisitos que reglamentariamente se establezcan*». Como hemos dicho, en el caso de autos se refiere a exigencias no impugnadas por el ICOMEM y relacionadas en el anterior punto 4 del Fundamento de Derecho Primero.

SÉPTIMO.- ALCANCE DEL FALLO ESTIMATORIO.

1. Lo expuesto lleva a la estimación de la demanda, si bien en parte. En efecto, no cabe estimar el Suplico tal y como plantea el ICOMEM (cfr. supra Antecedente de Hecho Quinto), pues pretende de esta Sala que fijemos la redacción de la disposición transitoria primera.1, párrafo primero, del Real Decreto 610/2024, lo que impide el artículo 71.2 de la LJCA que prohíbe a los tribunales contencioso-administrativos «*determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen*».



2. Al concretar el alcance del fallo recordamos que la disposición transitoria primera.1, párrafo primero, del Real Decreto 610/2024, en lo que ahora interesa, dice esto: «1. *Podrán acceder al título de Especialista en Medicina de Urgencias y Emergencias por la vía extraordinaria las personas con título de Médica/o Especialista en Ciencias de la Salud y las personas habilitadas para el ejercicio de la Medicina General o de Familia, según lo establecido en el Real Decreto 853/1993, de 4 de junio...*».

3. Como ya hemos apuntado, la pretensión del ICOMEM es, manteniendo la referencia a “las personas habilitadas para el ejercicio de la Medicina General o de Familia”, que se declare la nulidad del inciso “según lo establecido en el Real Decreto 853/1993, de 4 de junio”. También hemos dicho que la pretensión del ICOMEM no es tanto de exclusión de esa categoría de médicos no especialistas como de inclusión, esto es, que con la declaración de nulidad de ese inciso final lo que se pretende es no excluir a los médicos generalistas “post 1995” y que el acceso extraordinario a la nueva especialidad les sea aplicable.

4. En consecuencia, se estima en parte la pretensión principal siendo innecesario pronunciarse sobre la pretensión subsidiaria, luego de la disposición transitoria primera.1, párrafo primero, del Real Decreto 610/2024 se declara la nulidad del inciso «..., según lo establecido en el Real Decreto 853/1993, de 4 de junio...» y se desestima de la demanda la pretensión de que la Sala fije su redacción [cfr. Suplico, apartado a)].

5. Y estimada en estos términos y con ese alcance la demanda, se mantiene el contenido procedimental de la disposición transitoria primera, si bien deberá reacomodarse su aplicación para incluir en ella a todos los médicos generalistas a los que se amplía la posibilidad de acceso extraordinario al título de Especialista en Medicina de Urgencias y Emergencias que reúnan las condiciones exigidas y no impugnadas.

OCTAVO.- COSTAS Y PUBLICACIÓN.

1. Al ser la estimación parcial, no procede hacer imposición de las costas (artículo 139.1 de la LJCA).
2. El fallo de esta sentencia debe publicarse en el Boletín Oficial del Estado (artículo 72.2 de la LJCA).

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido,

PRIMERO.- Estimar en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del **ILUSTRE COLEGIO OFICIAL DE MÉDICOS DE MADRID** y en su consecuencia declarar la nulidad del inciso: «..., según lo establecido en el Real Decreto 853/1993, de 4 de junio...» de la disposición transitoria primera.1, párrafo primero, del Real Decreto 610/2024, de 2 de julio, por el que se establece el título de Médica/o Especialista en Medicina de Urgencias y Emergencias y se actualizan diversos aspectos en la formación del título de Médica/o Especialista en Medicina Familiar y Comunitaria.

SEGUNDO.- En cuanto a las costas, estese a lo razonado en el último Fundamento de Derecho de esta sentencia.

TERCERO.- Publíquese la parte dispositiva de esta sentencia en el Boletín Oficial del Estado.



Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.



Mensaje LexNET - Notificación

Fecha Generación: 16/05/2025 14:09

Mensaje

IdLexNet	202510777068068	
Asunto	Comunicación del Acontecimiento 135:	
Remitente	Órgano	TRIBUNAL SUPREMO CONTENCIOSO/ADMTVO. SALA 3A. SECCION 4A. de Madrid, Madrid [2807913004]
	Tipo de órgano	T.S. SALA DE LO CONTENCIOSO
	Oficina de registro	TRIBUNAL SUPREMO OF.REG. Y REPARTO CONTENCIOSO/ADMTVO. [2807902130]
Destinatarios	JARABO SANCHO, ROSALIA [1701]	
	Colegio de Procuradores	Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid
	ROYUELA BANIANDRES, SERGIO [2798]	
	Colegio de Procuradores	Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid
Fecha-hora envío	16/05/2025 13:11:11	
Documentos	2807913004320259000000369.PDF(Principal) Hash del Documento: 183e04b333ab20a0743e16bffa376a291639ef4b7c0923de12dbc02f2c948d0	
Datos del mensaje	Procedimiento destino	REC.ORDINARIO(c/d) Nº 0000602/2024
	NIG	2807913320240004238

Historia del mensaje

Fecha-hora	Emisor de acción	Acción	Destinatario de acción
16/05/2025 14:09:57	JARABO SANCHO, ROSALIA [1701]-Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid	LO RECOGE	
16/05/2025 13:19:15	Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid (Madrid)	LO REPARTE A	JARABO SANCHO, ROSALIA [1701]-Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid

(*) Todas las horas referidas por LexNET son de ámbito Peninsular.



REC.ORDINARIO(c/d)/602/2024

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 602/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina

López

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Cuarta
Sentencia núm. 552/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D.^a María del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Francisco José Sospedra Navas

D.^a María Alicia Millán Herrandis

D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero

En Madrid, a 12 de mayo de 2025.

Esta Sala ha visto ha visto el recurso contencioso-administrativo nº **602/2024** promovido por el **ILUSTRE COLEGIO OFICIAL DE MÉDICOS DE MADRID**, representado por la procuradora doña María Rosalía Jarabo Sancho y bajo la dirección letrada de don Carlos Hernández Martínez-Campello, contra el Real Decreto 610/2024, de 2 de julio, por el que se establece el título de Médica/o Especialista en Medicina de Urgencias y Emergencias y se actualizan diversos aspectos en la formación del título de Médica/o Especialista en Medicina Familiar y Comunitaria. Han sido partes recurridas, la

NOTA.- Se advierte que, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en relación con lo regulado en el art. 236 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los datos contenidos en esta resolución o acto de comunicación son confidenciales y su traslado o comunicación pública por cualquier medio o procedimiento está prohibida, sin perjuicio de las competencias que al Consejo General del Poder Judicial se le reconocen en el art. 560.1 - 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.