

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 621/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Sospedra Navas

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

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Cuarta
Sentencia núm. 883/2025

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 30 de junio de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo n.º 621/2024, interpuesto por el Consejo de Colegios de Médicos de Cataluña, representado por el procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén y defendido por el letrado don Bernardo Esteban Goula Botey, 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 demandadas la Administración del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado y la Sociedad Española de Medicina de Urgencias y Emergencias (SEMES), representada por el procurador de los Tribunales don Sergio Royuela Baniandrés y defendida- por el letrado don José Ignacio Juárez Chicote.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Francisco José Sospedra Navas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito de 26 de septiembre de 2024 presentado ante este Tribunal Supremo, la representación procesal del Consejo de Colegios de Médicos de Cataluña, 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.

SEGUNDO.- Mediante diligencia de ordenación de 2 de octubre de 2024 se tuvo por interpuesto el recurso contencioso administrativo, y se requirió a la Administración del Estado, para que remitiera el expediente administrativo.

TERCERO.- La representación procesal del Consejo de Colegios de Médicos de Cataluña, por escrito de 28 de enero de 2025, solicitó a la Sala que tuviera por formalizada la demanda y tras la argumentación que se contiene en dicho escrito, solicitó a la Sala:

<< que teniendo por presentado este escrito, junto con el documento que se acompaña, tenga por formalizada la demanda y, previos los trámites oportunos, se dicte sentencia por la que, estimando el presente recurso:



A.- Declare la nulidad y deje sin efecto los incisos que se marcan en negrita, cursiva y subrayado 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:

1.- Del apartado 1 de la Disposición transitoria primera.

“Acceso extraordinario al título de Especialista en Medicina de Urgencias y Emergencias.

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:

(...)”

2.- Del Anexo

<< CERTIFICA

Doña/don, con título de especialista en (listado anexo I del Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero) o habilitación para el ejercicio de la Medicina General en España desde, ha ejercido en la unidad asistencial del centro anteriormente indicado desde (fecha inicio/fecha fin), con una dedicación horaria de (horas/semana) realizando las actividades de atención inmediata del paciente enfermo o lesionado de cualquier edad, mediante su diagnóstico diferencial e inicio o planificación del tratamiento, antes de su transferencia a otras personas especialistas.

(...)”



B.- En el caso de estimación de la pretensión de nulidad del apartado anterior, adopte, y al amparo de lo previsto en el artículo 31.2 de la LJCA sobre las pretensiones de plena jurisdicción, cuantas medidas sean adecuadas para el pleno restablecimiento de la situación jurídica individualizada de los médicos que, sin título de médico especialista ni certificación de la habilitación para el ejercicio de la Medicina General o de Familia, según lo establecido en el Real Decreto 853/1993, de 4 de junio, han prestado servicios en los servicios de urgencias hospitalarios y en los servicios de transporte sanitario urgente y se han visto privados de poder acceder a la vía excepcional prevista en el Disposición transitoria primera del Real Decreto 610/2024.

En concreto, y sin perjuicio de aquellas otras que esta ilustrísima Sala considere pertinentes, ordene la habilitación y publicación de un nuevo plazo extraordinario y suficiente, a fin de que los médicos inicialmente excluidos de su aplicación, puedan ejercitar, en condiciones de igualdad, su derecho de solicitud del Título de Médico Especialista en Medicina de Urgencias y Emergencias (..) >>.

CUARTO.- Mediante diligencia de ordenación de 7 de febrero de 2025, se tuvo por formalizada la demanda, emplazando al Abogado del Estado para su contestación en el plazo de veinte días.

QUINTO.- El Abogado del Estado, en su escrito de 5 de marzo de 2025, formuló su contestación a la demanda, en el que solicito a la Sala que teniendo por presentado este escrito lo admita y, en su día, desestime este recurso con los demás pronunciamientos legales.

SEXTO.- El procurador don Sergio Royuela Baniandrés, en representación de la Sociedad Española de Medicina de Urgencia y Emergencias (SEMES), formulo su contestación a la demanda, en la que tras alegar cuanto estimó procedente, interesó a la Sala que dicte sentencia desestimatoria del recurso.

SÉPTIMO.- Por decreto de 19 de marzo de 2025, la Letrada de la Sección acuerda:

<< Tener por contestada la demandada por el PROCURADOR D. SERGIO ROYUELA BANIANDRES, en la representación que ostenta de la SOCIEDAD ESPAÑOLA DE MEDICINA DE URGENCIAS Y EMERGENCIAS (SEMES).



Fijar la cuantía del presente recurso en indeterminada.

Pasar las actuaciones a la Excm. Sra. Magistrada Ponente para que resuelva sobre la prueba solicitada>>.

OCTAVO.- Por auto de 24 de marzo de 2025, la Sala acordó no dar lugar al recibimiento a prueba y declarar concluso el procedimiento, quedando pendiente de señalamiento para votación y fallo.

NOVENO.- Por providencia de 10 de abril de 2025, se señaló para la votación y fallo del presente recurso el día 17 de junio de 2025, fecha en que tuvo lugar tal acto y se designó magistrado ponente al Excmo. Sr. don Francisco José Sospedra Navas.

DÉCIMO.- En la fecha acordada, 17 de junio de 2025, han tenido lugar la deliberación y fallo del presente recurso.

En la tramitación de este procedimiento se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *Disposición impugnada*

1. Se impugna en este recurso la disposición transitoria primera y el anexo 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, publicado en el BOE del 3 de julio de 2024.



La disposición transitoria impugnada regula un acceso extraordinario a la especialidad en Medicina de Urgencias y Emergencias, con el siguiente tenor:

<< Disposición transitoria primera. Acceso extraordinario al título de Especialista en Medicina de Urgencias y Emergencias.

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 (...).>>

2. El Real Decreto 610/2024, de 2 de julio, establece el título de Médica/o Especialista en Medicina de Urgencias y Emergencias (en adelante, MUYE), cuyo ámbito de actuación se desarrolla en la unidad asistencial U. 105. Urgencias y Emergencias de los centros sanitarios; C.1.1 Hospitales Generales y, cuando se precise, en la unidad; U.100 Transporte sanitario (carretera, aéreo, marítimo) de los centros sanitarios; C.2.5.7, reguladas en el Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios (artículo 3 RD 610/2024).

La creación de la especialidad incluye la regulación del acceso extraordinario al nuevo título de especialista en Ciencias de la Salud, al amparo de la disposición transitoria quinta de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias (LOPS), apartado 1, que establece:



<< Disposición transitoria quinta. Creación de nuevos títulos de Especialista y de Diplomas de Áreas de Capacitación Específica en Ciencias de la Salud.

1. Cuando, conforme a lo previsto en el artículo 16 de esta ley, sean establecidos nuevos títulos oficiales de especialista en Ciencias de la Salud, el Gobierno 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. Asimismo, adoptará las medidas oportunas para la inicial constitución de la correspondiente Comisión Nacional de la Especialidad (...).>>

3. El acceso extraordinario al nuevo título de las personas que habían prestado servicios profesionales en el ámbito de actuación de la Medicina de Urgencias y Emergencias se regula en la disposición transitoria primera del RD 610/2024, que define el ámbito subjetivo de acceso extraordinario al título de Especialista en MUYE, incluyendo a las personas con título de Médica/o Especialista en Ciencias de la Salud y 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, regulando diferentes vías de acceso en función del tiempo de ejercicio profesional anterior, de modo que se contempla el acceso directo, el acceso tras superación de una prueba práctica, y el acceso tras superación de una prueba práctica para los futuros especialistas.

En la misma disposición transitoria primera se regula el procedimiento de acceso por dicha vía extraordinaria al título de Especialista en Medicina de Urgencias y Emergencias, con un calendario de convocatorias, estableciéndose que, con la presentación de la solicitud, ha de aportarse la certificación del ejercicio profesional en el modelo previsto en el Anexo, que resulta impugnado en la demanda por limitar el modelo de certificación al mismo ámbito subjetivo de la disposición transitoria primera.¹, que tiene el siguiente tenor:

<< A petición de doña/don y previa propuesta de la Dirección/Gerencia del centro sanitario C.1.1 con autorización de unidad asistencial



U.68 con Código Nacional Normalizado (CCN) o del centro sanitario C.2.5.7 con autorización de unidad asistencial U.100 con Código Nacional Normalizado (CCN) (fecha inicio autorización/fecha fin autorización).

CERTIFICA

Doña/don, con título de especialista en (listado anexo I del Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero) o habilitación para el ejercicio de la Medicina General en España desde, ha ejercido en la unidad asistencial del centro anteriormente indicado desde (fecha inicio/fecha fin), con una dedicación horaria de (horas/semana) realizando las actividades de atención inmediata del paciente enfermo o lesionado de cualquier edad, mediante su diagnóstico diferencial e inicio o planificación del tratamiento, antes de su transferencia a otras personas especialistas (...). >

4. La disposición transitoria primera, párrafo primero, del Real Decreto 610/2024 se ha visto modificada al declararse la nulidad del inciso “según lo establecido en el Real Decreto 853/1993, de 4 de junio”, por la sentencia de esta Sala y Sección n.º 552/2025, de 12 de mayo. Tras publicarse el fallo en el BOE n.º 136, de 6 de junio de 2025, la redacción del párrafo primero del apartado 1 de la citada disposición transitoria primera es la 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, 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. (...)>>.

SEGUNDO.- *Posición de la parte actora*



El Consejo de Colegios de Médicos de Catalunya interpone recurso contencioso-administrativo, formalizando la demanda en la cual, tras exponer los antecedentes y tramitación de la norma, concreta su discrepancia en las condiciones de acceso extraordinario al título de Especialista de Medicina de Urgencias y Emergencias (MUYE) (v.gr. “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”), alegando que pretende que los médicos sin especialidad que trabajan en las urgencias hospitalarias y en el transporte sanitario urgente puedan acceder a la especialidad médica que ejercen, con pleno respeto de los derechos de los médicos que ya tienen reconocida esta posibilidad, al contar con un título de médico especialista o una certificación de habilitación por ser su licenciatura anterior a 1995.

En la demanda se alega que la profesión médica es de carácter unitario, tal como se establece en la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias (LOPS), que prevé una única profesión sanitaria (de nivel de licenciado) de médico que acoge tanto a los licenciados en Medicina, como a los que adquieran el título de especialista en Ciencias de la Salud al amparo de esa licenciatura, que puede ejercerse con o sin título de médico especialista, que tiene unas funciones legalmente reconocidas y a la que se accede dando cumplimiento de los requisitos del artículo 4 de la LOPS, esto es, acreditando el título de Grado/Licenciatura en Medicina y el cumplimiento del resto de las obligaciones que allí se prevén, entre las que se encuentra la correspondiente colegiación.

Tras exponer la regulación de la LOPS, la parte demandante afirma que no es exigible el título de médico especialista o una certificación pre-95 para ejercer en los servicios hospitalarios de urgencias y emergencias, puesto que no se sostiene la afirmación genérica que contiene la MAIN de que, según el artículo 16 de la LOPS, es necesario una especialidad médica o la certificación pre-95 para ejercer la profesión de médico en el ámbito asistencial, y que el artículo 3 del Real Decreto impugnado define el ámbito de



actuación del médico especialista en MUYE en las unidades asistenciales de Urgencias y Emergencias de los Hospitales Generales y de los servicios móviles de asistencia sanitaria urgente y, por lo tanto, excluye los servicios prestados en los dispositivos de atención urgente de atención primaria, de modo que el título de MUYE es, pues, un título de médico especialista pensado y orientado exclusivamente para las urgencias hospitalarias y el transporte sanitario urgente.

Se alega que, según la Directiva 2005/36/CE, la exigencia del título de médico especialista en Medicina Familiar y Comunitaria, o la certificación prevista en el RD 853/1993 solo es exigible para el desempeño de las plazas de Medicina de Familia (antes denominadas Médicos de Medicina General) en los Equipos de Atención Primaria del Sistema Nacional de Salud (en los que se desarrollan actividades asistenciales de urgencias, pero de carácter ambulatorio), pero nada se dice de las plazas de médicos de urgencias de los hospitales ni de los servicios de transporte sanitario urgente que, si bien no son hospitalarios, tampoco están incardinados dentro de los Equipos de Atención Primaria, ni tampoco nada se dice de las plazas de médicos de urgencias de los centros sanitarios privados que no tienen vinculación con el Sistema Nacional de Salud.

En la demanda se concluye que, al no existir la especialidad MUYE, los médicos que han prestado estos servicios, tengan o no especialidad, sean pre o post 95, han ejercido la profesión de médico al amparo del artículo 16 de la LOPS, sin que exista norma jurídica alguna que establezca distinción entre ellos cuando desarrollaban su actividad en el ámbito de la especialidad MUYE ahora creada.

Las pretensiones sostenidas en la demanda son las siguientes: 1) que se declare la nulidad y deje sin efecto el inciso "*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*", de la disposición transitoria primera.1, primer



párrafo, del Real Decreto 610/2024, de 2 de julio; 2) que se declare la nulidad y deje sin efecto el inciso subrayado del Anexo del Real Decreto 610/2024, de modelo de certificación de servicios: “CERTIFICA. Doña/don, con título de especialista en (listado anexo I del Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero) o habilitación para el ejercicio de la Medicina General en España desde, ha ejercido en la unidad asistencial del centro anteriormente indicado desde (..)”; y 3) que se adopten las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la situación jurídica individualizada, de los médicos que, sin título de médico especialista ni certificación de la habilitación para el ejercicio de la Medicina General o de Familia, según lo establecido en el Real Decreto 853/1993, de 4 de junio, han prestado servicios en los servicios de urgencias hospitalarios y en los servicios de transporte sanitario urgente y se han visto privados de acceder a la vía excepcional prevista en el disposición transitoria primera del Real Decreto 610/2024, incluyendo la de ordenar la habilitación y publicación de un nuevo plazo extraordinario para formular las solicitudes de acceso extraordinario.

TERCERO.- Posición de la Administración

El Abogado del Estado se opone a la demanda alegando que el ejercicio de la profesión de especialista en Ciencias de la Salud requiere la posesión del título de especialista o su respectivo reconocimiento, conforme a lo previsto en el artículo 16.3 de la Ley 44/2003, o bien la habilitación para el ejercicio de la medicina general regulada por el Real Decreto 853/1993, de 4 de junio, lo cual es un requisito para ejercer la profesión en España, más allá de las situaciones excepcionales y de urgencia y extrema necesidad que las Comunidades Autónomas hayan regulado, que en todo caso son extraordinarias y de una duración limitada, en general condicionadas a la disponibilidad de especialistas para su finalización.

Se alega que, hasta la creación de esta especialidad de Medicina de Urgencias y Emergencias, la correspondiente asistencia se ha ejercido por médicos con diferentes títulos de especialista o con la habilitación para el



ejercicio de la medicina general regulada por el Real Decreto 853/1993, de 4 de junio, así como, por con causas excepcionales, por médicos sin el título de especialista correspondiente o de la habilitación citada. Pero la Directiva 86/457/CEE, sobre formación específica en Medicina General, estableció la necesidad de formación específica para el ejercicio de las funciones de médico general en los regímenes públicos de Seguridad Social de los distintos Estados miembros a partir del día 1 de enero de 1995. Posteriormente, la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005 relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, mantiene la exigencia de disponer de un título de especialista para el ejercicio en los regímenes públicos de Seguridad Social de los distintos Estados miembros a partir del día 1 de enero de 1995.

En la contestación se alega que el Real Decreto impugnado se sujeta a las normas nacionales y comunitarias de aplicación, y que la formación sanitaria especializada mediante un programa de residencia en esta nueva especialidad de urgencias y emergencias, constituye un elemento clave para la mejora de la calidad de la atención de los pacientes y la seguridad en procedimientos específicos en los servicios de urgencia hospitalarios y en los servicios de emergencia, garantizando una formación homogénea en todos esos profesionales.

Finalmente, se alega que el sistema extraordinario de acceso de la disposición transitoria primera del RD 610/2024, determina un acceso extraordinario, estableciendo una serie de requisitos, además de disponer del título de especialista o habilitación conforme a la normativa señalada, siendo también requisito haber acreditado 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 la clasificación establecida en el Real Decreto 1277/2003, de 12 de octubre.



CUARTO.- *Posición de la parte codemandada Sociedad Española de Medicina de Urgencias y Emergencias*

La codemandada Sociedad Española de Medicina de Urgencias y Emergencias (SEMES) se opone a la demanda, alegando que la Ley 44/2003 (LOPS) configura un ámbito de valoración discrecional para configurar el acceso extraordinario al título de especialista MUYE, en aplicación de la disposición transitoria quinta de la LOPS, y si bien obliga al legislador a posibilitar el acceso a la especialidad que se crea de quienes ya prestan servicios profesionales en ese ámbito, ello no presupone que el acceso deba ser a todos, ni en las mismas condiciones, ni con los mismos requisitos de cualificación o capacitación.

Se alega que, en el ejercicio de ese margen de discrecionalidad valorativa para establecer el modo concreto de acceso extraordinario al título y al resultado del procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria, la opción normativa fue por mantener el criterio estricto de la exigencia del título de especialidad previo, de la misma forma que se había establecido en ocasiones precedentes con otras especialidades.

En la contestación se alega que 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.

La representación de SEMES 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, y 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.- *La declaración de nulidad de nuestra sentencia de 12 de mayo de 2025*

1. La sentencia de esta Sala y Sección n.º 552/2025, de 12 de mayo de 2025, dictada en recurso ordinario n.º 602/2024, analiza la controversia sobre la nulidad de la disposición transitoria.1, párrafo primero, del Real Decreto 610/2024, en los términos planteados en dicho recurso, donde se alegaba un trato discriminatorio hacia los médicos generalistas "post 1995" y médicos extranjeros con título de licenciado o graduado homologado como médico, quienes quedaban excluidos del acceso extraordinario a la nueva especialidad.

La pretensión de nulidad sostenida en dicho recurso se fundaba en que el acceso extraordinario se limitaba en el RD 610/2024 a los habilitados conforme al Real Decreto 853/1993, lo cual implicaba 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, que son los que en la fundamentación se denominan médicos generalistas "post 1995", situación a la que se equiparan los médicos extranjeros que no tienen homologada la especialidad en España.

Por tanto, en dicho recurso la impugnación se refería al inciso que limitaba el acceso a los habilitados según el Real Decreto 593/1993, quedando fuera de la impugnación el acceso extraordinario de los que ya eran médicos especialistas, expresándose el juicio de la Sala en el fundamento quinto de la citada sentencia n.º 552/2025 en los siguientes términos:



<< 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 presado 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. >>

2. En virtud de dicha fundamentación, la citada Sentencia n.º 552/2025 estima parcialmente la demanda, declarando la nulidad de la disposición transitoria primera por no incluir a los médicos generalistas post 1995, respecto de los cuales se aprecia un trato discriminatorio conforme hemos visto, sin que ello afectara a los habilitados ex Real Decreto 853/1993, tal como se recoge en la fundamentación expuesta, la cual se reafirma en nuestro auto aclaratorio de dicha sentencia, de 27 de mayo de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5239AA).



En consecuencia, se mantiene el contenido procedimental de la disposición transitoria primera, si bien la sentencia establece que ha de reacomodarse su aplicación para incluir en ella a todos los médicos generalistas posteriores a 1995, 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.

SEXTO.- Juicio de la Sala. Decisión del recurso.

1. En el presente recurso, el Consejo actor pretende que determinados incisos de la disposición transitoria primera y el Anexo del Real Decreto 610/2024 impugnado sean declarados nulos y dejados sin efecto y que, ante una eventual sentencia estimatoria de dichas pretensiones, se adopten medidas conducentes a garantizar su efectividad, en condiciones de igualdad de todos los interesados.

Como pretensión principal, la parte demandante impugna el inciso de la disposición transitoria primera, apartado 1, del RD 610/2014, relativo a las personas que tienen derecho al acceso extraordinario, que incluye tanto “a los que tienen el título de Médica/o Especialista en Ciencias de la Salud” como 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”. Sin embargo, en las alegaciones de la demanda concreta su discrepancia en las condiciones de acceso extraordinario al título de Especialista de Medicina de Urgencias y Emergencias, en tanto que resultan excluidos los médicos generalistas posteriores a 1995, manifestando que pretende que los médicos sin especialidad que trabajan en las urgencias hospitalarias y en el transporte sanitario urgente puedan acceder a la especialidad médica que ejercen, puntualizando la actora que dicha pretensión la realiza con pleno respeto de los derechos de los médicos que ya tienen reconocida esta posibilidad, al contar con un título de médico especialista o una certificación de habilitación por ser su licenciatura anterior a 1995.



No se cuestiona por la parte demandante que puedan acceder a la nueva especialidad, por la vía extraordinaria, los médicos con título de especialista en Ciencias de la Salud ni los habilitados conforme al RD 853/1993, por lo que, al igual que en el recurso antecedente resuelto por nuestra sentencia de 12 de mayo de 2025, se nos plantea el trato desigual para los médicos "post 1995" que se produce por el trato concedido a los médicos "pre 1995", sin que se impugne el acceso directo a la nueva especialidad de los que ya son médicos especialistas.

En consecuencia, la pretensión del Consejo demandante no es de exclusión de las categorías de médicos especialistas y no especialistas que pueden acceder por vía extraordinaria según el régimen transitorio del Real Decreto impugnado, sino que pretende la inclusión de un colectivo de médicos no especialistas, solicitando que no sean excluidos los médicos generalistas "post 1995" y que el acceso extraordinario a la nueva especialidad les sea aplicable.

Según lo expuesto, la pretensión principal del demandante es la misma que la sostenida en el precedente recurso a la que se dio respuesta en nuestra sentencia firme de 12 de mayo de 2025, por lo que queda estimada con la anulación del inciso "según lo establecido en el Real Decreto 853/1993, de 4 de junio", con lo cual se posibilita el acceso por la vía extraordinaria a los médicos que han ejercido la medicina general con posterioridad a 1995 y han prestado servicios de urgencias en los términos establecidos en la disposición transitoria primera del RD 610/2024, que no han impugnados en este recurso.

La consecuencia es que la estimación de esta pretensión principal lo sería en los mismos términos que en nuestra sentencia firme antecedente, que, como hemos expuesto en el fundamento primero, apartado 4, ya fue publicada en el BOE, habiendo sido suprimido el citado inciso de la vigente redacción de la disposición transitoria primera, apartado 1 del RC 610/2024.



De todo ello se deriva que debe declararse la pérdida sobrevenida de objeto de esta pretensión principal, conforme al artículo 22.1 de la LEC.

2. La parte actora pretende asimismo la nulidad del Anexo del RD 610/2024, que contiene el modelo de certificación de servicios prestados, con referencia a la habilitación para el ejercicio de la Medicina, así como que se adopten las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la situación jurídica individualizada, de los médicos que, sin título de médico especialista ni certificación de la habilitación para el ejercicio de la Medicina General o de Familia, según lo establecido en el Real Decreto 853/1993, de 4 de junio, hayan prestado servicios en los servicios de urgencias hospitalarios y en los servicios de transporte sanitario urgente y que se han visto privados de acceder a la vía excepcional prevista en el disposición transitoria primera del Real Decreto 610/2024.

Con relación a estas pretensiones debe indicarse que las mismas se insertan en la ejecución del pronunciamiento sobre la pretensión principal de nulidad, esto es, la de inclusión de los médicos generalistas posteriores a 1995 en la vía extraordinaria de acceso, de modo que la Administración debe adaptar el procedimiento selectivo y el contenido de las certificaciones que deben ser aportadas, disponiendo lo procedente para materializar este pronunciamiento a través de nuevos plazos para llevar a cabo los correspondientes procedimientos de acceso extraordinario.

Así, la declaración de nulidad del inciso de la disposición transitoria primera determina la obligación de la Administración de poner en marcha los procedimientos de acceso extraordinario para llevar a cabo el fallo, que lleva implícita la inclusión de los médicos generalistas posteriores a 1995, de modo que no procede incorporar estos pronunciamientos al fallo de la sentencia, en tanto que entran en la órbita de la ejecución del pronunciamiento de nulidad realizado en nuestra sentencia firme de 12 de mayo de 2025.

Por lo demás, debe subrayarse que nuestros autos de 28 de octubre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:13163A), dictado en recurso ordinario n.º 571/2024, y de 30 de octubre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:13151A), dictado en recurso ordinario n.º 602/2024, acordaron la suspensión cautelar de la fase de resolución de las solicitudes y expedición de títulos para el acceso directo previsto en el apartado a) de la disposición transitoria primera.1 del Real Decreto 610/2024, lo cual abunda en la necesidad de que sea la Administración quien ordene la actividad de ejecución derivada de la nulidad del inciso de la disposición general, decretada en vía jurisdiccional.

3. Por todo lo expuesto, procede declarar la pérdida sobrevenida parcial de objeto en cuanto a la declaración de nulidad del inciso de la disposición transitoria primera.1, párrafo primero, del Real Decreto 610/2024 «..., según lo establecido en el Real Decreto 853/1993, de 4 de junio...», y desestimar el resto de pretensiones, con el alcance ya expresado en nuestra sentencia firme de 12 de mayo de 2025 de recomodar la aplicación del procedimiento selectivo extraordinario para incluir en él 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.

SÉPTIMO.- Costas procesales

No procede hacer imposición de las costas, conforme a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LJCA, al producirse una pérdida sobrevenida parcial de objeto y, en consecuencia, tratarse de una desestimación parcial.

FALLO

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



PRIMERO.- Declarar la pérdida sobrevenida parcial de objeto del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del Consejo de Colegio de Médicos de Cataluña en cuanto a la pretensión de 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.- Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

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

Así se acuerda y firma.

