# CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

presentadas el 22 de octubre de 1987 *

*Señor Presidente,*
*Señores Jueces,*

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 169 del Tratado CEE, la Comisión solicitó al Tribunal de Justicia que declarase que la República Italiana, al reservar exclusivamente para los ciudadanos italianos, en diversos textos nacionales y regionales, el acceso a la propiedad y al arrendamiento de viviendas construidas o rehabilitadas mediante fondos públicos, así como el acceso al crédito inmobiliario de interés reducido, introdujo y mantuvo en su legislación una discriminación fundada en la nacionalidad, que puede crear obstáculos al derecho de establecimiento, a la libre prestación de servicios y a la libre circulación de los trabajadores, incumpliendo así las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en los artículos 48, 52 y 59 del Tratado CEE, y del apartado 1 del artículo 9 del Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo de 15 de octubre de 1968. [1]

2. Este asunto se suscitó a causa de una reclamación presentada ante la Comisión por un ciudadano belga residente cerca de Boloña, donde ejercía su actividad profesional (según parece, de forma independiente), por habérsele denegado un préstamo inmobiliario de interés reducido para la adquisición de una vivienda en la región donde vivía, debido a que no poseía nacionalidad italiana.

3. Como consecuencia de dicha reclamación, la Comisión analizó la legislación italiana aplicable y concluyó que se justificaba iniciar el procedimiento previsto en el artículo 169 del Tratado.

4. El Gobierno italiano intentó evitar la interposición del recurso contencioso y, para ello, envió una circular a las regiones y a los institutos nacionales de construcción de viviendas. En dicha circular, y después de reconocer que las normativas de que se trata efectivamente ocasionaban una discriminación entre los ciudadanos italianos y los que no lo son, en lo que se refiere al acceso a la vivienda, el Gobierno italiano consideró que las disposiciones nacionales todavía vigentes y aplicables a los nacionales de terceros países debían leerse relacionándolas con las normas comunitarias directamente aplicables, de tal manera que los nacionales de otros Estados miembros que ejerciesen su actividad principal en Italia y/o que allí residiesen deberían ser equiparados a los ciudadanos italianos en lo referido a la atribución de viviendas construidas por iniciativa del sector público y al acceso a las ventajas vinculadas con las ayudas del Estado en materia de vivienda.

5. Durante la fase escrita del procedimiento, las alegaciones de las partes, cuyos argumentos están resumidos en el informe para la vista, se refirieron, principalmente, a dos cuestiones:

6. A — La de saber si es posible poner término al incumplimiento alegado mediante una circular interpretativa.

* Traducido del portugués.

1 — DO L 257 de 19.10.1968, p. 2; EE 05/01, p. 77.

7. B — La de saber si el principio de igualdad de trato (o de no discriminación) es aplicable en el ámbito debatido, en materia de libertad de establecimiento (artículo 52 del Tratado) y de libre prestación de servicios (artículo 59 del Tratado).

8. En lo que respecta a los trabajadores por cuenta ajena, el Gobierno italiano admitió en la fase escrita del procedimiento que el principio de no discriminación los abarcaba completamente, y por ello reconoció que la legislación italiana no se adecuaba, en cuanto a ellos, con lo dispuesto en el artículo 48 del Tratado y en el apartado 1 del artículo 9 del Reglamento nº 1612/68.

9. En la vista, sin embargo, la Comisión informó que por Decreto del Presidente del Consejo de Ministros, de 15 de mayo de 1987, Italia había equiparado a los trabajadores asalariados nacionales de otros Estados miembros residentes en Italia con los ciudadanos italianos, poniendo término, en cuanto a aquéllos, al incumplimiento alegado. De conformidad con este Decreto, la Comisión desistió de los motivos de recurso referidos a estos trabajadores y, por consiguiente, consideró que había cesado la alegada infracción al artículo 48 del Tratado y al apartado 1 del artículo 9 del Reglamento nº 1612/68.

10. Por lo tanto, aún quedan las otras dos cuestiones mencionadas en A y B.

**A — La posibilidad de poner término al incumplimiento mediante una circular**

11. Sobre esta cuestión, puede decirse, en resumen, lo siguiente:

1) Como señaló la Comisión y como el Gobierno italiano implícitamente reconoció en su respuesta al dictamen motivado complementario, el texto de la circular presenta diversas ambigüedades e insuficiencias que no le permiten aclarar eficazmente, como era su objetivo, el sentido y el alcance del Derecho comunitario aplicable con todas sus exigencias.

2) Independientemente de esta circunstancia, una circular ministerial es un documento de naturaleza administrativa que no da lugar a la publicidad adecuada, especialmente mediante el Diario Oficial, y que, en realidad, si bien puede imponerse en el ámbito de la Administración que está sometido al poder jerárquico de su autor, no puede prevalecer sobre el poder legislativo de las regiones ni obligar a los servicios no dependientes de la Administración central mediante un vínculo de subordinación jerárquica.

3) Según la jurisprudencia bien establecida del Tribunal de Justicia,[2] «la permanencia de un texto incompatible con el Tratado en la legislación de un Estado miembro da lugar a una situación de hecho ambigua que mantiene a los destinatarios en un estado de incertidumbre en cuanto a sus posibilidades de invocar el Derecho comunitario». Conforme con ello, el Tribunal de Justicia consideró[3] que «la incompatibilidad de la legislación nacional con las disposiciones del Tratado, incluso directamente aplicables, sólo puede ser definitivamente eliminada mediante normas internas de carácter obligatorio que tengan el mismo valor jurídico

2 — Sentencia de 25 de octubre de 1979, 159/78, Comisión/Italia, Rec. 1979, pp. 3247 y 3264, apartado 22.

3 — Véase en último lugar la sentencia de 15 de octubre de 1986, 168/85, Comisión/República Italiana, Rec. 1986, p. 2945, apartados 13 y 14.

que el de las que deben ser modificadas. Como lo declaró este Tribunal en jurisprudencia uniforme, relativa a la ejecución de las directivas por los Estados miembros, no puede considerarse que las simples prácticas administrativas, por su naturaleza modificables a voluntad de la administración y desprovistas de publicidad adecuada, constituyan una ejecución de las obligaciones impuestas por el Tratado».

4) En el presente caso, el estado de inseguridad de las situaciones jurídicas provocado por la eventual existencia de disposiciones incompatibles con el Tratado está agravado por el hecho de que se cuestionan diversas leyes de alcance nacional y regional; además, la falta de eficacia jurídica apropiada de la circular se ha visto confirmada —como señaló la Comisión— por la adopción de una nueva ley discriminatoria en la región del Veneto, algunos meses después del envío de la circular.

12. En el caso de llegar a la conclusión de que las normas italianas son incompatibles con el Derecho comunitario, no procederá indagar si la circular, después de haber sido reformulada y aclarado su contenido y siempre que sea publicada oficialmente oficial, es —como parece pensar la Comisión— un instrumento adecuado para poner término a la infracción «a título provisional», mientras que lo que se espera es la adopción de una legislación conforme con el Tratado.

13. Tampoco procede distinguir —como propone el Gobierno italiano— entre las normas de «contenido intrínseca y radicalmente contrario a un principio o a una norma comunitaria» y las otras, diferencia de nada fácil comprensión, sobre todo cuando se trata de eventuales infracciones al principio de no discriminación consagrado en términos generales por el artículo 7 del Tratado.

14. Como la cuestión de la circular ya se ha dilucidado, procede analizar en qué medida la legislación italiana objeto de recurso viola las normas comunitarias en materia de derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios, es decir, los artículos 52 y 59 del Tratado.

**B — La infracción alegada de los artículos 52 y 59 del Tratado**

15. *a)* La forma en que la Comisión orientó su alegación en la fase escrita del procedimiento, especialmente en su escrito de réplica (apartado 9), condujo a creer que pretendía dirigir su recurso, no sólo contra el requisito de nacionalidad exigido por las disposiciones italianas debatidas, sino también contra los requisitos de residencia o de actividad principal también exigidos en las referidas disposiciones (especialmente, el Decreto del Presidente de la República nº 1035 de 30 de diciembre de 1972) [4] para el acceso a los beneficios relacionados con la vivienda social; estos requisitos podrían ser considerados suficientes para ocasionar una discriminación indirecta.

16. Sin embargo, las pretensiones de la demanda se limitan formalmente al requisito expreso de nacionalidad que consta en la legislación italiana y, por lo tanto, no se puede admitir la ampliación del objeto del recurso.

17. A pesar de ello, creemos que se ha generado una situación confusa como resultado de los términos de la discusión que, de forma sorprendente, se produjo a propósito del contenido de la circular de las autoridades italianas; en todo caso, la Comisión

4 — GURI nº 58 de 3.3.1973, p. 1331.

aclaró en la vista que el recurso sólo se dirigía contra el requisito expreso de nacionalidad italiana, formalmente discriminatorio y contrario al artículo 7 del Tratado.

18. *b)* En efecto, este artículo 7 prohíbe, sin perjuicio de las disposiciones particulares, «toda discriminación por razón de la nacionalidad», «*en el ámbito de aplicación del presente Tratado*» (el subrayado es nuestro).

19. Cabe preguntarse si este requisito de nacionalidad puede crear y en qué medida un obstáculo a la consecución de los objetivos de los artículos 52 y 59 del Tratado, en materia de libertad de establecimiento y de prestación de servicios y, por consiguiente, constituye una discriminación prohibida.

20. Las sentencias Reyners[5] y Van Binsbergen[6] aclararon, de una vez por todas, la cuestión de la aplicabilidad directa de los artículos 52 y 59 del Tratado después de transcurrido el período transitorio previsto en el Tratado.

21. Para determinar el alcance de este efecto directo, el Tribunal de Justicia distinguió entre la eliminación de los obstáculos a la libertad de establecimiento y de las restricciones a la libre prestación de servicios, por una parte, y la adopción de medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo de estas libertades, por la otra.

22. En cuanto a las primeras, el Tribunal declaró:

a) que, «al fijar para el final del período transitorio la realización de la libertad de establecimiento, el artículo 52 prescribe [...] una obligación de resultado precisa, cuya ejecución debe facilitarse, pero no condicionarse, mediante la aplicación de un programa de medidas progresivas» (Reyners, apartado 26) y, a partir de aquel momento, las directivas previstas en el capítulo relativo al derecho de establecimiento se vuelven superfluas, «para la aplicación de la norma del trato nacional, consagrada, a partir de entonces, con efecto directo, por el propio Tratado» (apartado 30);

b) «que las disposiciones del artículo 59, cuya aplicación debía ser preparada por medio de directivas durante el período transitorio, se transformaron en incondicionales a la expiración de este último» (Van Binsbergen, apartado 24), lo que implica, especialmente, «la eliminación de todas las discriminaciones contra el prestador de servicios por razón de su nacionalidad o por la circunstancia de residir en un Estado miembro distinto de aquel en que debe tener lugar la prestación» (apartado 27).

23. En cuanto al segundo aspecto mencionado, el Tribunal de Justicia reconoció que las directivas previstas en el Tratado conservan un ámbito de aplicación importante en cuanto a las medidas que deben adoptarse en la legislación de los Estados miembros para *favorecer* o *facilitar* el ejercicio de estas libertades.

24. Sin embargo, la frontera entre estos dos aspectos ha quedado, en gran medida, sin precisar.

5 — Sentencia de 21 de junio de 1974, 2/74, Reyners, Rec. 1974, p. 631.

6 — Sentencia de 3 de diciembre de 1974, asunto 33/74, Van Binsbergen, Rec. 1974, p. 1299.

25. Las sentencias Reyners y Van Binsbergen versaban sobre la existencia de restricciones directas al ejercicio del derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios fundadas en la nacionalidad o en la residencia de los interesados.

26. Posteriormente, el Tribunal de Justicia condenó algunas discriminaciones impuestas a trabajadores por cuenta propia por razón de su nacionalidad sin que se tratara de medidas que impidieran el derecho de establecimiento, sino simplemente normas cuya supresión favorecería el ejercicio de este derecho.

27. Especialmente, fue éste el caso de las sentencias de 18 de junio de 1985 (asunto 197/84, Steinhauser[7]) y de 28 de enero de 1986 (asunto 270/83, Comisión contra Francia, «crédito fiscal»[8]).

28. Sin embargo, en estos casos también se trataba claramente de requisitos vinculados con el ejercicio de la actividad, entendido en un sentido lato, como declaró el Tribunal en la sentencia Steinhauser (apartado 16). Sea como fuere, el Tribunal de Justicia ya consideró en el primer asunto (Steinhauser, apartado 16) que «el arrendamiento de un local para uso profesional es *útil* para el ejercicio de la actividad profesional y, en consecuencia, está incluido en el ámbito de aplicación del artículo 52 del Tratado CEE» (el subrayado es nuestro).

29. En esta misma línea de razonamiento se sitúa la sentencia Segers, de 10 de julio de 1986 (asunto 79/85, Rec. 1986, p. 2375), en la que el Tribunal quizá se haya alejado un poco, incluso, de la simple consideración de los requisitos directamente vinculados con el ejercicio de la actividad ejercida por el titular del derecho de establecimiento al considerar, apoyándose especialmente en el Programa General del Consejo para la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento de 18 de junio de 1961, que «la exigencia de trato nacional para una sociedad constituida de conformidad con el derecho de otro Estado miembro implica el derecho de afiliación del personal de esta sociedad a un determinado régimen de seguridad social» y que «una discriminación del personal en cuanto a la protección social restringe indirectamente la libertad de las sociedades de otro Estado miembro para establecerse, por medio de una agencia, sucursal o filial, en el respectivo Estado miembro».

30. Pero ya en la sentencia Choquet, de 28 de noviembre de 1978,[9] al analizar la situación creada por la obligación impuesta a los nacionales de otros Estados miembros establecidos desde hace más de un año en la República Federal de Alemania y titulares de un permiso de conducir extranjero de adquirir un permiso de conducir alemán, el Tribunal de Justicia admitió que una reglamentación de este tipo podría perjudicar, en determinadas circunstancias, «a las personas a las que se dirige en el libre ejercicio de los derechos garantizados por los artículos 48, 52 y 59 del Tratado en cuanto a la libre circulación de las personas, de la libertad de establecimiento o de libre prestación de servicios» y que, en consecuencia, debe ser considerada como contraria al Derecho comunitario (apartado 8).

31. Sin embargo, el Tribunal de Justicia se apartó aún más de los requisitos vinculados con el ejercicio de la actividad en la sentencia Mutsch de 11 de julio de 1985,[10] al re-

7 — Rec. 1985, p. 1819.
8 — Rec. 1986, p. 273.
9 — Asunto 16/78, Rec. 1978, pp. 2293 y 2303.
10 — Asunto 137/84, Rec. 1985, p. 2681.

conocer a un trabajador nacional de un Estado miembro y domiciliado en otro Estado miembro «el derecho de solicitar que un proceso penal contra él intentado se desarrolle en una lengua diferente a la que normalmente se utiliza en el procedimiento ante el órgano jurisdiccional competente, si los trabajadores nacionales pueden disfrutar en las mismas condiciones de este derecho» (apartado 18). En consecuencia, el Tribunal de Justicia introdujo expresamente la norma de igualdad de trato en el ámbito de la esfera privada del trabajador.

32. Pero allí se trataba de la situación de un trabajador por cuenta ajena y el Tribunal estimó que la facultad cuestionada dependía del concepto de «ventajas sociales» que figura en el apartado 2 del artículo 7 del Reglamento nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad [1] según el cual el trabajador nacional de otro Estado miembro se beneficiará, en el país de recepción, «de las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales». Con esta expresión, el Tribunal de Justicia comprendió, como en la sentencia Even de 31 de mayo de 1978, [11] «todas las ventajas que vinculadas a un contrato laboral se reconocen generalmente a los trabajadores nacionales, principalmente por razón de su cualidad objetiva de trabajadores o por el simple hecho de su residencia en el territorio nacional».

33. Sin embargo, esta interpretación se apoya en una disposición expresa de un reglamento adoptado con miras a promover la realización de la libre circulación de los trabajadores por cuenta ajena, mientras que para los trabajadores por cuenta propia no existe una disposición equivalente.

1 — DO L 257 de 19.10.1968, p. 2; EE 05/01, p. 77.

11 — Asunto 257/78, Rec. 1979, p. 2019.

34. Por consiguiente, en relación con los trabajadores (establecidos o que proporcionen prestaciones de servicios en otro Estado miembro), es posible preguntarse si el derecho a la igualdad de trato también abarca otros aspectos no vinculados funcionalmente con el ejercicio de la actividad profesional, pero que forman parte de la esfera privada (como es el caso del acceso a la vivienda en condiciones especiales).

35. *c)* Consideremos en primer lugar la situación del trabajador que se halla *establecido* en otro Estado miembro (en este caso, Italia).

36. Ésta parece ser, por lo demás, la situación que provocó el recurso de la Comisión al procedimiento del artículo 169 del Tratado.

37. Limitémonos por el momento al caso de una persona establecida en Italia con carácter principal.

38. Cabe observar que lo que se cuestiona no es el derecho de adquirir o de arrendar bienes inmuebles destinados al ejercicio de la actividad profesional, ni el acceso puro y simple a la propiedad inmobiliaria, sino los requisitos de acceso a la vivienda de carácter social y al crédito para la vivienda con interés reducido, previstos en la legislación italiana. Según la información presentada en la vista, además del requisito de la nacionalidad italiana, la referida legislación (especialmente el artículo 2 del Decreto del Presidente de la República nº 1035/72) enumera otros varios requisitos para la adjudi-

cación de las viviendas o para la concesión de ventajas con ellas vinculadas. Se trata, en especial, de residir o de ejercer su actividad principal en el municipio donde se encuentra la vivienda, de no ser propietario de otro inmueble en el lugar donde se solicita la ayuda, de no haber disfrutado, por otra vía, de ayuda pública para vivienda y de disponer de unos ingresos familiares inferiores a un determinado límite.

39. Como explicó el representante de la República Italiana, el sistema cuestionado está destinado a los ciudadanos y a las familias de menores recursos, para los que se pretende garantizar los requisitos de acceso a la vivienda en relación con sus respectivos lugares de trabajo; la intervención se lleva a cabo con los recursos presupuestarios del Estado, lo que permite contrarrestar las dificultades que pueden encontrar las categorías de ingresos más bajos que tienen más inconvenientes para resolver el problema de la vivienda en el mercado libre.

40. Naturalmente, esta circunstancia hace de éste un ámbito sensible de la política social del Estado central o de las regiones, a la que se vinculan consideraciones de orden financiero que normalmente obligan a rodearlo de ciertas precauciones.

41. Pero, en contrapartida, esta circunstancia es la que nos permite establecer un vínculo indispensable con la problemática del derecho de establecimiento.

42. En efecto, se trata de un ámbito que, dados los requisitos impuestos, sólo podrá afectar, en cuanto a los trabajadores por cuenta propia, a los pequeños, o a lo sumo, medianos empresarios, principalmente titulares de empresas individuales o de carácter familiar.

43. En estos casos, la constitución de una empresa generalmente se confunde con el acceso personal a una actividad independiente.

44. Para este tipo de agentes económicos, la separación entre la actividad profesional y las condiciones de vida personal y familiar, especialmente las de vivienda, es particularmente tenue. La situación social y económica de estos profesionales se aproxima a la de los trabajadores por cuenta ajena, y por ello en la vista el Agente del Gobierno italiano los consideró asimilables.

45. Evidentemente, no sucede lo mismo con los propietarios de una gran sociedad, pues muy difícilmente estarán en condiciones de reunir los otros requisitos de la legislación italiana para la atribución de viviendas sociales, requisitos no discriminatorios en sí mismos porque son aplicables a todos los interesados, italianos o no.

46. Ahora bien, de la misma manera en que el Tribunal de Justicia consideró en la sentencia Mutsch (apartado 16) que «la facultad de utilizar su propia lengua en un procedimiento ante los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de residencia, en las mismas condiciones que los trabajadores nacionales, contribuye de manera importante a la integración del trabajador migrante y de su familia en el ámbito del país de recepción y, por consiguiente, a la consecución del objetivo de la libre circulación de los trabajadores», no podemos evitar poner de manifiesto que la posibilidad de tener acceso a la vivienda social en las mismas condiciones que se garantiza a los nacionales aporta un apoyo importantísimo para la integración del trabajador por cuenta propia y la de su familia en el ámbito del país de recepción y que, por lo tanto, contribuye significativamente, en dichos casos, a la consecución del objetivo de la libertad de establecimiento en el mercado común.

47. Del reconocimiento de esta facultad también puede depender la continuación del establecimiento, como ilustra el ejemplo presentado en la vista y sobre el que se pidió un comentario al representante de la República Italiana. En un período de dificultades coyunturales, en que el empresario está obligado a reducir drásticamente sus gastos, el acceso a condiciones especialmente favorables de vivienda social muy bien puede ser el último recurso que éste tenga a mano para mantenerse «a flote» y asegurar la superviviencia de su pequeño negocio, si no mejoran las condiciones del mercado.

48. En realidad, la confusión entre su patrimonio personal y el de la empresa es de tal índole que, en estas circunstancias, cualquier factor que afecte al primero puede repercutir directamente en el destino de la empresa.

49. El requisito de la nacionalidad italiana para acceder a la vivienda social significa entonces que un nacional italiano dispone de esta «válvula de seguridad», mientras que no sucede lo mismo con un ciudadano de otro Estado miembro, quien, por esta razón, incapaz de soportar las cargas de su precedente vivienda familiar, puede verse obligado a cerrar las puertas y, eventualmente, a retornar a su país de origen. No obstante, se trata de trabajadores integrados en la vida social y económica del país receptor, en el que ejercen una actividad que les confiere derechos y obligaciones (principalmente, de carácter fiscal) en pie de igualdad con los ciudadanos italianos. Pues bien, como ya precisó el Tribunal de Justicia en la sentencia Reyners, el ejercicio efectivo de la libertad de establecimiento también está vinculado a la preocupación de «favorecer la interpenetración económica y social dentro de la Comunidad en el ámbito de las actividades no asalariadas» (apartado 21), condición para conseguir una verdadera «Europa de los ciudadanos».

50. Ante esta «situación límite», el Agente del Gobierno italiano reconoció en la vista que este Gobierno no tenía la menor «objeción de principio«al razonamiento de la Comisión en lo que se refiere al derecho de establecimiento con carácter principal, y que sólo se oponía a la ampliación de este argumento para el establecimiento secundario y para la prestación de servicios, así como a su aplicación a los otros requisitos de fondo para la atribución de viviendas sociales.

51. Por lo tanto, creemos que está injustificado proponer a este Tribunal que estime el recurso en esta parte, considerando que el requisito de la nacionalidad italiana para el acceso a la vivienda social previsto en la legislación nacional impugnada es contrario a las normas de libertad de establecimiento contempladas en el artículo 52 del Tratado CEE.

52. En nuestra opinión, sólo así será posible responder totalmente, dentro del ámbito de aplicación del Tratado a las exigencias resultantes del principio fundamental de no discriminación o de igualdad de trato, consagrado en el artículo 7. Como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia Mutsch (apartado 12), debe garantizarse «la plena aplicación de esta disposición a todas las personas que se encuentren establecidas en el territorio de un Estado miembro en una

situación regulada por el Derecho comunitario».

53. En el asunto Mutsch (como precisó este Tribunal en el apartado 14 de la sentencia, *después* de aquella declaración de principio), la conexión con el Derecho comunitario quedaba establecida por la vía de los artículos 48 y 49 del Tratado y las disposiciones del Derecho derivado adoptados para su ejecución; en este caso, resulta de la aplicación del artículo 52 del Tratado. [12]

54. No olvidemos tampoco que el Tratado CEE incluye entre los fundamentos de la Comunidad la libertad de establecimiento como una de las libertades fundamentales, junto con la libre circulación de las personas y la libre prestación de servicios, garantizadas por la letra *c* del artículo 3 y los artículos 48, 52 y 59 del Tratado. [13] En cuanto al artículo 52, el Tribunal de Justicia consideró que es «una de las disposiciones fundamentales de la Comunidad. [14]

55. Ahora bien, el Tribunal de Justicia ha hecho una interpretación amplia de estas disposiciones fundamentales y de sus exigencias, como lo demuestra la jurisprudencia citada. [15]

56. Por el contrario, la interpretación jurisprudencial de las excepciones o restricciones a dichas libertades, ha tenido un carácter particularmente restrictivo. [16]

57. Añádase que, a pesar de que no pueda decirse que nos encontremos ante «derechos *normalmente* vinculados con una actividad no asalariada», los beneficios de cuyo acceso se discute ahora se transforman en facultades del tipo de las que expresamente se prevén en el «Programa general para la supresión de restricciones a la libertad de establecimiento», [17] en el título III *«Restricciones»*, y que, por consiguiente, no se apartan del universo de operaciones en él mencionadas:

A — a) celebrar contratos y, especialmente, contratos [...] de arrendamiento [...], así como disfrutar de todos los derechos resultantes de estos contratos;

[...]

d) adquirir, explotar o enajenar derechos y bienes muebles o inmuebles;

[...]

f) solicitar préstamos y, especialmente, acceder a las distintas formas de crédito;

g) disfrutar de ayudas directas o indirectas concedidas por el Estado.

58. Por lo tanto, pensamos que se impone, teniendo en cuenta incluso el grado de integración ya alcanzado en el mercado común, en especial en el ámbito de la libertad de establecimiento, este pequeño paso complementario en la línea jurisprudencial ya definida por el Tribunal de Justicia.

59. *d)* Por el contrario, nos parece que la legislación italiana no cuestiona ni el derecho de establecimiento secundario ni la libre prestación de servicios.

60. En efecto, en ninguno de los dos casos existe un vínculo permanente o estable entre

12 — Véase también la sentencia de 13 de febrero de 1985, asunto 293/83, Gravier/Ciudad de Lieja, Rec. 1985, pp. 593, 611 y 612, apartados 15, 25 y 26.

13 — Véase la sentencia de 7 de febrero de 1979, asunto 115/78, Knoors, Rec. 1979, pp. 399 y 409, apartado 19.

14 — Sentencia Segers, *op. cit.*, apartado 12.

15 — Véase también la sentencia de 4 de abril de 1974, asunto 167/73, Comisión/Francia, Rec. 1974, pp. 359 y 369, apartados 17 y siguientes, y sentencia de 13 de julio de 1983, asunto 152/82, Forcheri, Rec. 1983, pp. 2323 y 2335, apartado 11.

16 — Véase, por ejemplo, la sentencia Reyners sobre la interpretación del párrafo 1 del artículo 55, *op. cit.*, apartados 33 y siguientes, especialmente apartado 43, y la sentencia de 17 de diciembre de 1980, asunto 149/79, Comisión/Bélgica, Rec. 1980, pp. 3881, 3903 y 3904, apartados 19 y 22.

17 — DO 2 de 15.1.1962, p. 36.

el trabajador no asalariado y el lugar del ejercicio de su actividad que permita establecer una relación suficiente entre este ejercicio y las condiciones de acceso a la vivienda, ni tampoco llegar a la conclusión de que los requisitos exigidos para el acceso a la vivienda puedan suponer una discriminación efectiva contra este trabajador en relación con los nacionales.

61. Dada la forma en que el Tratado se refiere en los artículos 52 y 59, respectivamente, al derecho de establecimiento y a la libre prestación de servicios en un caso como éste, nos parece que la distinción entre el derecho de establecimiento en carácter principal, por un lado, y el derecho de establecimiento en carácter secundario y la libre prestación de servicios, por el otro, cobra una importancia jurídica efectiva porque los respectivos supuestos son diferentes.

62. En efecto, la primera fase del párrafo 1 del artículo 52 se refiere simplemente a «las restricciones a la libertad de establecimiento *de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro*», la segunda frase del mismo precepto se refiere más específicamente a las «restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales oficiales por los *nacionales de un Estado miembro establecidos en el territorio de otro Estado miembro*» (el subrayado es nuestro), ya sea el mismo que el del establecimiento secundario u otro diferente. [18]

18 — A este respecto, no nos parece muy feliz la traducción portuguesa del Tratado porque adopta términos más limitativos que las demás versiones: «nacionais de um Estado-membro estabelecidos no território de *outro* Estado-membro», lo que no corresponde exactamente con «ressortissants d'un État membre établis sur le territoire *d'un* État membre» (versión francesa), con «cittadini *di uno* Stato membro stabiliti sul territorio di uno Stato membro» (versión italiana) o con «nationals by any Membrer State established in the territory of *any* Member State» (versión inglesa). La redacción portuguesa puede conducir a creer que el derecho de establecimiento secundario en otro Estado miembro no está reconocido para el nacional de un Estado miembro establecido en su propio país de origen.

63. A su vez, el artículo 59 determina la supresión de las restricciones a la libre prestación de servicios en la Comunidad para los nacionales de los Estados miembros *establecidos en un país de la Comunidad que no sea el del destinatario de la prestación*» (el subrayado es nuestro).

64. Ahora bien, lo que se cuestiona en el presente asunto es el reconocimiento del derecho a una ventaja social que pretende resolver un problema de índole personal y familiar que supone una inserción estable en la vida económica y social de la región en que se sitúa la vivienda.

65. En consecuencia, el hecho de que los nacionales de otros Estados miembros estén excluidos de dicho beneficio, en nada les impide ejercer el derecho de abrir una agencia, una sucursal o una filial en Italia o de trasladarse con mayor o menor regularidad para prestar servicios, manteniendo su centro principal de actividad en otro Estado miembro o hasta en otra región italiana, en el primer caso.

66. Ante la inexistencia de armonización en este ámbito dentro del área comunitaria, no se puede imponer a Italia que facilite el acceso a la vivienda social a todos los nacionales de otros Estados miembros que allí ejerzan o que pretendan ejercer cualquiera de estos derechos. Dicha exigencia no tendría ninguna relación con las finalidades sociales del sistema de ayuda a la vivienda financiado con fondos públicos que prevé la legislación impugnada.

67. Si se formulara dicha exigencia, en realidad se reivindicarían condiciones más ventajosas para los nacionales de los otros Esta-

dos miembros que las reconocidas a los ciudadanos italianos, quienes carecerían de este derecho si no cumplen con los requisitos de residencia permanente o de actividad principal en el lugar en que se sitúa la vivienda subvencionada.

68. Pues bien, como ya lo ha precisado este Tribunal,[19] «el artículo 52 garantiza el beneficio de trato nacional a cualquier ciudadano de un Estado miembro que se establezca, aun con carácter secundario, en otro Estado miembro para ejercer en él una actividad no asalariada, y prohíbe cualquier discriminación fundada en la nacionalidad en lo referente a la restricción de la libertad de establecimiento». En estas condiciones, «la libertad de establecimiento implica el acceso a las actividades no asalariadas y a su ejercicio en las condiciones definidas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales». El Tribunal de Justicia consideró que, según lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 52 y de su contexto (en el ámbito de actividades entonces analizado, pero en términos que pueden ser generalizados), «siempre que se respete esta igualdad de trato y ante la inexistencia de normas comunitarias en la materia, cada Estado miembro tiene la facultad de regular dentro de su territorio» las actividades que forman parte del ejercicio del derecho de establecimiento.

69. Por analogía, el párrafo 3 del artículo 60 establece que «el prestador de un servicio podría, con objeto de realizar dicha prestación, ejercer temporalmente su actividad en el Estado donde se lleve a cabo la prestación, *en las mismas condiciones que imponga ese Estado a sus propios nacionales*» (el subrayado es nuestro).

70. Ahora bien, en el presente asunto ni siquiera se cuestiona la imposición de requisitos que, aparentemente neutros, tengan por resultado una discriminación a causa de la nacionalidad o que creen un obstáculo desproporcionado para el ejercicio de los referidos derechos.

71. Si es así para los requisitos directamente vinculadas con el ejercicio de la actividad, no será posible, con mayor razón, ir más lejos en lo que se refiere a los requisitos vinculados con la esfera privada del individuo.

72. Extender la exigencia del reconocimiento del derecho a la vivienda social al supuesto del establecimiento secundario y a la prestación de servicios podría equivaler, como señaló Italia, a excederse de los requisitos previstos en el Reglamento nº 1612/68 para los trabajadores por cuenta ajena, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 9 de dicho Reglamento.

73. Habida cuenta de los derechos ahora controvertidos, la referencia o la nacionalidad italiana como requisito de acceso a la vivienda, en principio, no puede producir efectos prácticos respecto a los nacionales de otros Estados miembros.

74. No sorprende pues que la Comisión haya reconocido en la vista que la valoración de la situación es bastante más delicada en lo que se refiere al establecimiento principal y que, además, haya insistido en la conveniencia de averiguar, en cada caso, la relación entre la prestación de servicios y la necesidad de vivienda, para lo que, por nuestra parte, no vemos ninguna justificación.

75. Además, también deberíamos aceptar que se consideren los casos individuales en materia de establecimiento secundario para prever el supuesto de que el interesado de-

19 — Sentencia de 12 de febrero de 1987, asunto 221/85, Comisión/Bélgica, Rec. 1987, p. 719, apartados 9 y 10.

see trasladar su residencia al lugar de este establecimiento: sin embargo, dada la naturaleza de las viviendas en cuestión y de los otros requisitos que supeditan su acceso (ingreso familiar, etc.), nos parece excluida en principio la aplicación de la correspondiente legislación en los casos de pluralidad de establecimientos.

76. Por otra parte, en el caso del establecimiento secundario, no está nada claro que, la mayoría de las veces, la situación que debe considerarse en cuanto al ejercicio de este derecho, en términos de administración del establecimiento (porque sólo ésta supone un vínculo personal duradero que puede suscitar la aparición del problema del acceso a la vivienda social), no sea más bien la del trabajador por cuenta ajena contemplada, por tanto, en otras disposiciones del Tratado.

77. No está nada claro, pues, que sea posible considerar que la legislación italiana infrinja, a este respecto, el Derecho comunitario.

78. Sería diferente si la legislación italiana adoptase cualquier discriminación contra los nacionales de los otros Estados miembros en lo referente al acceso a las viviendas propuestas en el mercado libre; no es éste sin embargo el objeto de la controversia en este asunto, por lo que no procede considerar la hipótesis.

79. En todo caso, no se está ante una restricción que *impida* el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento cuando se dispone de otro establecimiento en otro Estado miembro, por lo que no es aplicable la jurisprudencia definida en la sentencia Klopp [20] en apoyo del principio contemplado en la segunda frase del párrafo 1 del artículo 52 (véase, especialmente, el apartado 20, *in fine* de dicha sentencia).

## C — Conclusión

80. A la vista de lo anterior, sólo nos queda proponer que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la segunda frase del párrafo 1 del artículo 52 del Tratado CEE, al mantener en vigor disposiciones que exigen la posesión de la nacionalidad italiana para el acceso de los trabajadores no asalariados a la propiedad y al arrendamiento de viviendas construidas o restauradas con fondos públicos y el acceso al crédito inmobiliario de un tipo reducido. Pensamos que el recurso debe ser desestimado.

81. En consecuencia, y también porque el desistimiento de la Comisión relativo a la incompatibilidad de la legislación italiana con el artículo 48 del Tratado fue motivado por la actitud de la República Italiana, que sólo adoptó las necesarias disposiciones internas después de interpuesto el presente recurso, entendemos que las costas deben ser compensadas entre las partes, según lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento.

20 — Sentencia de 12 de julio de 1984, asunto 107/83, Ordre des avocats/Onno Klopp, Rec. 1984, pp. 2971 y 2990.