CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F. G. JACOBS

presentadas el 22 de enero de 1998 *

1. En el presente procedimiento, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare, con arreglo al artículo 169 del Tratado, que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48, 52 y 59 del Tratado, del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre supresión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad, [1] y del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 73/148/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1973, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados miembros en materia de establecimiento y de prestación de servicios. [2]

2. La Directiva 68/360 dispone, en lo que reviste interés para el presente caso:

«*Artículo 1*

Los Estados miembros suprimirán, con arreglo a lo dispuesto en la presente Directiva, las restricciones al desplazamiento y a la estancia de los nacionales de dichos Estados y de los miembros de sus familias, a los que se aplica el Reglamento (CEE) nº 1612/68.

[...]

Artículo 4

1. Los Estados miembros reconocerán el derecho de estancia en su territorio a las personas a que se refiere el artículo 1 que puedan presentar los documentos enumerados en el apartado 3.

[...]»

* Lengua original: inglés.

1 — DO L 257, p. 13; EE 05/01, p. 88.

2 — DO L 172, p. 14; EE 06/01, p. 132.

3. La Directiva 73/148 establece, también en lo que reviste interés para el presente caso:

«*Artículo 1*

1. Los Estados miembros suprimirán, en las condiciones previstas por la presente Directiva, las restricciones al desplazamiento y a la estancia:

a) de los nacionales de un Estado miembro que se hayan establecido o quieran establecerse en otro Estado miembro con objeto de ejercer en él una actividad por cuenta propia o que quieran llevar a cabo en el mismo una prestación de servicios;

[...]

Artículo 4

1. Cada Estado miembro reconocerá un derecho de estancia permanente a los nacionales de los otros Estados miembros que se establezcan en su territorio para ejercer en él una actividad por cuenta propia cuando las restricciones correspondientes a dicha actividad hayan sido suprimidas en virtud del Tratado.

El derecho de estancia se acreditará mediante la expedición de un documento denominado "tarjeta de estancia en favor de un nacional de un Estado miembro de las Comunidades Europeas". Dicho documento tendrá un período de vigencia de cinco años, por los menos, a partir de su fecha de expedición; será automáticamente renovable.

Las interrupciones de la estancia no superiores a seis meses consecutivos, así como las ausencias motivadas por el cumplimiento de obligaciones militares, no afectarán a la validez de la tarjeta de estancia.

La tarjeta de residencia válida no podrá ser retirada a los nacionales mencionados en la letra a) del apartado 1 del artículo 1 por el simple hecho de que no ejerzan ninguna actividad debido a incapacidad temporal resultante de enfermedad o accidente.

Los nacionales de un Estado miembro que no estén mencionados en el párrafo primero, pero a quienes se permita ejercer una actividad en el territorio de otro Estado miembro en virtud de la legislación de esta último, obtendrán un permiso de residencia por un período al menos igual al de la autorización concedida para el ejercicio de la citada actividad.

No obstante, los nacionales mencionados en el párrafo primero a quiénes se apliquen las disposiciones del párrafo anterior como

consecuencia de un cambio de actividad conservarán su tarjeta de residencia hasta la fecha en que expire la misma.

[...]»

4. La Comisión señala que la normativa alemana dispensa a los nacionales de los demás Estados miembros un trato distinto del que aplica a los nacionales alemanes, en lo relativo a las sanciones que pueden imponerse por el incumplimiento de la obligación de estar en posesión de una tarjeta de identidad válida. En primer lugar, para que el ciudadano extranjero incurra en una infracción, es suficiente con que exista una negligencia («Fahrlässigkeit») [3] en tanto que para el nacional alemán, es preciso que haya dolo (Vorsatz) o temeridad (Leichtfertigkeit). [4] En segundo lugar, tratándose de un extranjero, la infracción puede sancionarse con una multa por importe máximo de 5.000 DM, [5] en tanto que, cuando se trata de un nacional alemán, el importe máximo de la multa que puede imponerse asciende, por lo general, a 1.000 DM. [6]

5. En julio de 1990, la Comisión dirigió un escrito al Gobierno de la República Federal de Alemania en el cual exponía su criterio de que las disposiciones antes mencionadas no eran compatibles ni con la obligación de igualdad de trato y los artículos 48, 52 y 59 del Tratado ni con las Directivas 68/360 y 73/148 y daba a Alemania la oportunidad de presentar sus observaciones acerca de los incumplimientos que se alegaban.

6. El Gobierno alemán respondió en enero y marzo de 1991. Reconocía que existía una discriminación entre los nacionales alemanes y los nacionales de otros Estados miembros y señalaba que estaba a punto de introducir las modificaciones necesarias cuando ejecutara las Directivas sobre el derecho de residencia de personas distintas de los trabajadores, [7] ejecución que debía llevarse a cabo a más tardar el 30 de junio de 1992. En febrero de 1992, dicho Gobierno informó a la Comisión que le iba a elevar un proyecto de Ley encaminado a tal fin, para finales de febrero o comienzos de marzo, antes de presentarlo a los órganos legislativos. Presumía que la Ley se aprobaría en el transcurso de dicho año. El referido Gobierno indicaba también que, en marzo de 1991 y enero de 1994, el Ministro Federal del Interior se había dirigido por escrito a los ministros y senadores de los distintos Länder con competencia en materia de asuntos de interior para garantizar que los incumplimientos de la obligación de hallarse en posesión de un documento de identidad válido cometidos por nacionales de otros Estados miembros sólo se sancionaran si el acto se había cometido por negligencia.

3 — Apartado 2 del artículo 12a de la Gesetz über die Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Ley sobre la entrada y la estancia de los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad Europea) de 22 de julio de 1969, en su versión modificada en último lugar por la EWR-Ausführungsgesetz (Ley relativa a la ejecución del Espacio Económico Europeo) de 27 de abril de 1993.

4 — Punto 1 del apartado 1 del artículo 5 de la Gesetz über Personalausweise (Ley sobre las tarjetas de identidad) de 19 de diciembre de 1950, en su versión modificada en último lugar por la Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise und des Pa-ßgesetzes (Ley por la que se modifica la Ley sobre las tarjetas de identidad y la Ley sobre los pasaportes) de 30 de julio de 1996.

5 — Apartado 3 del artículo 12a de la Ley de 1969, citada en la nota 3.

6 — Apartado 2 del artículo 5 de la Ley de 1950, antes citada en la nota 4, en relación con los apartados 1 y 4 del artículo 17 de la Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (Ley sobre infracciones administrativa) de 24 de mayo de 1968, en su versión modificada en último lugar por la Verbrechensbekämpfungsgesetz (Ley relativa a la lucha contra la criminalidad) de 28 de octubre de 1994.

7 — Directiva 90/364/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia (DO L 180, p. 26); Directiva 90/365/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional (DO L 180, p. 28), y Directiva 90/366/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia de los estudiantes (DO L 180, p. 30).

7. Dado que a mediados de 1995, aún no se había introducido la citada modificación en la Ley, la Comisión, en julio de dicho año, emitió un dictamen motivado con arreglo al artículo 169 del Tratado e instó a la República Federal de Alemania a adoptar las medidas necesarias para atenerse al citado dictamen en un plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

8. En enero de 1997 la Comisión no había sido informada de que se hubiera introducido modificación formal alguna en las disposiciones de que se trata, por lo que dicha Institución entabló un procedimiento con arreglo al artículo 169.

9. La Comisión reconoce que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia [8] el Derecho comunitario no prohíbe a los Estados miembros imponer sanciones a aquellas personas que se hallan comprendidas dentro del ámbito de aplicación del Derecho comunitario que no hayan solicitado la expedición de las tarjetas de identidad mencionadas en la Directiva 68/360 o en la Directiva 73/148. No obstante, las citadas sanciones deben ser adecuadas y no resultar desproporcionadas en relación con la índole de la infracción. En particular, no pueden ser de tal gravedad que se conviertan en un obstáculo para la libertad de entrada y de residencia establecida en el Tratado. La Comisión afirma que las disposiciones alemanas violan los principios de proporcionalidad e igualdad de trato y que no cumplen tampoco la exigencia de no obstaculizar la libertad de desplazamiento de las personas. Señala, finalmente, que las instrucciones impartidas por el Ministerio Federal del Interior a los ministros y senadores de los distintos Länder con competencia en materia de asuntos de interior no son suficientes, en particular toda vez que el Ministerio se refiere únicamente al grado de culpabilidad exigido y no al diferente baremo de sanciones.

10. El Gobierno alemán señala en su contestación que ha reconocido, desde un principio, que se había conculcado el principio de igualdad. Lamenta que aún no se hayan modificado las disposiciones de la Ley de 1969 [9] que son objeto de crítica y confirma que, en el plazo más breve posible, se introducirá una modificación en lo relativo a las multas y, a más tardar, en el marco de la reforma que se prevé efectuar próximamente de la Ley de 1969. [10]

11. En su réplica la Comisión considera que procede mantener su recurso, dado que, en el presente caso, su primer escrito se remonta a 1990 y que la modificación necesaria fue anunciada a comienzos de 1992. El Gobierno alemán no ha presentado escrito de dúplica.

12. Puesto que Alemania no niega el fondo de la pretensión de la Comisión, limitándose a indicar en su contestación que están en curso de adopción de las medidas necesarias, el recurso de la Comisión está fundado. El Tribunal de Justicia ha declarado en repetidas

8 — Sentencias de 7 de julio de 1976, Watson y Belmann (118/75, Rec. p. 1185); de 14 de julio de 1977, Sagulo y otros (8/77, Rec. p. 1495); de 3 de julio de 1980, Pieck (157/79, Rec. p. 2171), y de 12 de diciembre de 1989, Messner (C-265/88, Rec. p. 4209).

9 — Citadas anteriormente en la nota 3.

10 — Citada en la nota 3.

ocasiones que un Estado miembro no puede invocar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de una Directiva comunitaria. [11] Además, el hecho de que Alemania esté tratando en la actualidad de corregir su incumplimiento no puede constituir una justificación de éste. Un recurso interpuesto al amparo del artículo 169 del Tratado exige únicamente la demostración objetiva del incumplimiento y no la prueba de inercia u oposición alguna por parte del Estado miembro de que se trate. [12]

Conclusión

13. En consecuencia considero que el Tribunal de Justicia debe:

1) Declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado al no haber adoptado, dentro del plazo señalado, las disposiciones necesarias para ejecutar:

   — el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre supresión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad; y

   — el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 73/148/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1973 relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados miembros en materia de establecimiento y de prestación de servicios.

2) Condenar en costas a la República Federal de Alemania.

11 — Sentencia de 9 de junio de 1982, Comisión/Luxemburgo (58/81, Rec. p. 2175), apartado 4.

12 — Sentencia de 1 de marzo de 1983, Comisión/Bélgica (301/81, Rec. p. 467), apartado 8.