CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentadas el 14 de diciembre de 1995 *

1. En el presente recurso la Comisión imputa a la República de Italia el incumplimiento de la obligación de adaptar su derecho interno a la Directiva 85/432/CEE del Consejo, de 16 de septiembre de 1985, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas para ciertas actividades farmacéuticas [1] (en lo sucesivo, «Directiva»).

2. La Comisión pretende del Tribunal de Justicia la declaración de que «la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 85/432/CEE [...] y, en concreto, en virtud de sus artículos 1, 2 y 5, al diferir hasta el día 1 de noviembre de 1990 el término final del plazo del 1 de octubre de 1987, fijado por el artículo 5 de la Directiva, y al mantener en vigor hasta aquella fecha programas de formación en farmacia incompatibles con la citada Directiva».

3. La Directiva tiene por finalidad que los titulados en posesión de un diploma, certificado u otro título universitario —o de un nivel reconocido como equivalente— que cumplan las condiciones previstas en su artículo 2, sean habilitados en todos los países miembros, al menos, para el acceso a determinadas actividades farmacéuticas. Entre éstas se encuentran la fabricación y el control de medicamentos, su conservación y distribución al por mayor, la dispensación en las farmacias abiertas al público, la preparación, el control, el almacenamiento y la dispensación de medicamentos en hospitales, y otras similares.

4. A tal fin, la Directiva exige de los Estados miembros que subordinen la expedición de los diplomas, los certificados y otros títulos de farmacia a unas determinadas condiciones de formación, a lo largo de un ciclo que dure al menos cinco años y que comprenda:

«[...]

— al menos cuatro años de enseñanza teórica y práctica [2] con dedicación plena en una universidad, en un establecimiento reconocido de enseñanza superior, o bajo la supervisión de una universidad;

* Lengua original: español.

1 — DO L 253, p. 34; EE 06/03, p. 25.

2 — El plan de estudios de dicho ciclo debe comprender las materias siguientes: Botánica y Zoología, Física, Química General e Inorgánica, Química Orgánica, Química Analítica, Química Farmacéutica, incluyendo el análisis de medicamentos, Bioquímica General y Aplicada (Médica), Anatomía y Fisiología; terminología médica, Microbiología, Farmacología y Farmacoterapia, Tecnología Farmacéutica, Toxicología, Farmacognosia, Legislación y, en su caso, Deontología.

— al menos seis meses de período de prácticas en una oficina de farmacia abierta al público, o en un hospital bajo la supervisión del servicio farmacéutico de dicho hospital;
[...]»

5. El artículo 5 de la Directiva impuso a los Estados miembros las siguientes obligaciones:

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para cumplir la presente Directiva antes del 1 de octubre de 1987 e informarán de ello inmediatamente a la Comisión.

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las disposiciones básicas de derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.»

Hechos

6. La norma italiana que trata de adaptar su derecho a la Directiva es el Decreto del Presidente de la República de 31 de octubre de 1988, sobre modificaciones del ordenamiento universitario relativas a las licenciaturas en farmacia, química y tecnología farmacéutica. Este Decreto no fue publicado en la *Gazzetta Ufficiale della Reppublica Italiana* hasta el 12 de mayo de 1989. [3]

7. El referido Decreto presidencial, en su artículo 2, fijaba el día 1 de noviembre de 1990 como plazo final para que las universidades respectivas aprobasen los nuevos planes de estudio de las licenciaturas en cuestión, y permitía que los alumnos inscritos entre el 1 de noviembre de 1987 y el 1 de noviembre de 1990 obtuvieran sus títulos de licenciatura sin atenerse a los nuevos planes de estudio, ya adaptados a la norma comunitaria.

8. Al entender que las medidas temporales permitidas por el Decreto presidencial no respetaban las obligaciones que la Directiva imponía a la República de Italia, la Comisión envió a las autoridades de este país un escrito de requerimiento, con fecha de 28 de noviembre de 1991, haciéndoles ver la incompatibilidad del Decreto con la Directiva.

9. Ante el silencio de la administración italiana, la Comisión formuló su dictamen motivado, coherente con el escrito de requerimiento, el 23 de diciembre de 1992.

3 — La preceptiva comunicación a la Comisión, por parte del Gobierno de Italia, se produjo mediante el oficio nº 3061, de 13 de abril de 1990.

10. El Gobierno italiano, mediante carta dirigida a la Comisión el 27 de abril de 1993, respondió afirmando que el retraso en la transposición de la Directiva se debía a «necesidades insoslayables ligadas a la estructura articulada de la formación universitaria italiana». Para remediar la situación creada, sugería, como posible «solución transitoria», que los estudiantes inscritos en la licenciatura de farmacia después del 1 de octubre de 1987, que no hubieren optado por acogerse al nuevo plan de estudios ya adecuado a la Directiva, pudieran obtener un título de ámbito comunitario si su programa formativo hubiera cumplido, de hecho, las exigencias académicas impuestas por la Directiva (exámenes de todas las disciplinas indicadas en ésta, así como realización del período semestral de prácticas).

11. La Comisión, recibida la anterior propuesta, y a fin de analizarla con mayor conocimiento de causa, solicitó del Gobierno italiano, con fecha 3 de agosto de 1993, que le informara detalladamente sobre el número de estudiantes afectados (esto es, estudiantes que no habían optado por el nuevo plan de estudios), sobre las diferencias entre los programas académicos antiguos y nuevos, y sobre el sistema que seguirían las universidades para entrar en contacto con los interesados. La Comisión quería saber, asimismo, si los estudiantes afectados se verían obligados a seguir unos cursos complementarios, si se fijaría un plazo para completar su formación y si, finalmente, se expediría un diploma específico.

12. Las autoridades italianas no respondieron a la petición de información complementaria solicitada por la Comisión. Esta, finalmente, presentó ante el Tribunal de Justicia la demanda por incumplimiento el día 22 de noviembre de 1994.

Sobre la transposición tardía de la Directiva

13. El Gobierno italiano reconoce que la incorporación de la Directiva a su derecho interno se produjo de modo tardío, años después de la expiración del plazo fijado por el artículo 5. Hay, pues, sólo por este motivo, un manifiesto incumplimiento de su obligación temporal de adaptación.

14. El retraso en la incorporación de la Directiva al derecho interno resulta aún más patente si se tiene en cuenta que el artículo 2 del Decreto presidencial de 1988 difiere a noviembre de 1990 la exigencia de adaptar unos planes de formación académica que, paradójicamente, debían haber sido modificados antes de octubre de 1987.

15. Ello no obstante, el Gobierno italiano sostiene en su escrito de dúplica que la imputación del retraso (en la incorporación de la Directiva) no puede basar un recurso por incumplimiento, si el procedimiento previo a éste ha sido incoado por la Comisión una vez que la transposición ya ha tenido lugar.

16. Así sucedería en el presente caso, pues el escrito de requerimiento fue enviado por la Comisión a las autoridades italianas el día 28 de noviembre de 1991, esto es, más de un año después de la promulgación del Decreto presidencial y de su comunicación oficial, por parte del Gobierno italiano, a la propia Comisión, en cumplimiento del apartado 2 del artículo 5 de la Directiva.

17. El Gobierno de Italia afirma no haber encontrado ningún precedente legal en el que el Tribunal de Justicia hubiera pronunciado una sentencia de fondo sobre un recurso planteado al amparo del artículo 169 del Tratado, por incorporación tardía de una Directiva, cuando el procedimiento precontencioso correspondiente hubiera sido incoado después de la transposición de aquélla.

18. La traducción procesal de estas alegaciones supone, en realidad, o bien negar a la Comisión su interés (legitimación) para actuar en el presente caso, o bien afirmar que no existía, desde un comienzo, el objeto mismo del proceso por incumplimiento. Y, ciertamente, la tesis del Gobierno italiano podría, en abstracto, ser acogida, pues, en el mecanismo del artículo 169 del Tratado, los escritos de requerimiento o los dictámenes motivados no tendrían demasiado sentido si se formulasen una vez que el presunto incumplimiento hubiera sido ya previamente remediado por el Estado infractor, antes de que aquellas «invitaciones» a actuar le hubiesen sido comunicadas por la Comisión.

19. Sucede, sin embargo, que el incumplimiento aquí imputado no es sólo el de haber procedido a una transposición tardía de la Directiva, sino el de mantener, mediante la norma italiana de adaptación, un resultado material no conforme con los mandatos de la norma comunitaria que se considera infringida.

20. En estas condiciones, considero que la demanda no adolece de ningún defecto procesal que la haga inadmisible. Como expondré a continuación, la Comisión actúa en el marco de sus competencias sin necesidad de demostrar un interés específico o cualificado, no está sujeta a plazos para el ejercicio de su acción y, finalmente, tenía razones sobradas para entablar el recurso.

21. El Tribunal de Justicia ha manifestado con reiteración que, en el ejercicio de las competencias que le otorga el artículo 169 del Tratado, la Comisión no necesita demostrar la existencia de un interés específico para ejercitar la acción, puesto que, como garante del interés general comunitario, tiene por misión velar, de oficio, por la aplicación del Tratado por parte de los Estados miembros. [4] Basta, pues, que haya habido un hipotético incumplimiento por parte de un Estado miembro para que la Comisión pueda legítimamente utilizar la vía procesal prevista por el artículo 169 del Tratado, sin más.

4 — Sentencias de 4 de abril de 1974, Comisión/Francia (167/73, Rec. p. 359), apartado 15, y de 1 de junio de 1995, Comisión/Italia (C-182/94, aún no publicada).

22. Tampoco está la Comisión vinculada a límite temporal alguno para ejercitar su acción, pues es igualmente jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que las normas del artículo 169 del Tratado deben aplicarse sin que la Comisión tenga que observar un plazo determinado. [5] Así pues, ésta dispone de la facultad de apreciar en qué fecha puede ser oportuno interponer un recurso, y no corresponde al Tribunal de Justicia controlar dicha apreciación.

23. Incluso en algunos casos de infracciones ya eliminadas, el ejercicio de la acción prevista en el artículo 169 del Tratado puede tener una justificación razonable. Como reconoce la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, uno de los posibles objetivos de aquella acción es establecer la base de la responsabilidad en que haya incurrido un Estado miembro como consecuencia de su incumplimiento. [6] Esta sola finalidad sería bastante, pues, para el ejercicio de la acción.

24. De modo singular, por lo que se refiere al ámbito de los títulos académicos, la constatación del incumplimiento pretérito de un determinado Estado miembro puede también ser útil a los efectos de legitimar la falta de reconocimiento, por los demás Estados miembros, de los títulos correspondientes al período en que la norma comunitaria no haya sido debidamente aplicada.

5 — Sentencias de 16 de mayo de 1991, Comisión/Países Bajos (C-96/89, Rec. p. I-2461), y de 10 de mayo de 1995, Comisión/Alemania (C-422/92, aún no publicada).

6 — Sentencias de 5 de junio de 1986, Comisión/Italia (103/84, Rec. p. 1759), y de 24 de marzo de 1988, Comisión/Grecia (240/86, Rec p. 1835).

25. Los anteriores razonamientos permiten rechazar las alegaciones del Estado italiano sobre el ejercicio de la acción entablada por la Comisión y avanzar en el análisis del incumplimiento, desde el punto de vista sustantivo.

Sobre la incorporación incorrecta de la Directiva

26. La incorporación tardía de la Directiva al ordenamiento jurídico italiano va seguida de una grave deficiencia en la transposición de su contenido. Se trata, pues, de dos incumplimientos, uno temporal y otro sustantivo, aunque íntimamente relacionados: de un lado, la República italiana no ha incorporado a su ordenamiento interno, en el plazo debido, la Directiva; de otro lado, cuando por fin la incorpora tardíamente, lo hace en tales condiciones que permite la subsistencia de situaciones irregulares, contrarias al derecho comunitario, sin ponerles el adecuado remedio.

27. Está admitido por ambas partes que los planes de estudio de farmacia anteriores a la entrada en vigor del Decreto presidencial de 1988 no cumplían, en Italia, los requisitos establecidos por la Directiva. El Gobierno demandado no ha rebatido las afirmaciones de la Comisión a este respecto. [7]

7 — Según la Comisión, la duración de la licenciatura en farmacia era de cuatro años, y no de cinco; las materias obligatorias no correspondían a las establecidas por la Directiva, y no era preceptivo el semestre de formación práctica.

28. Era, por tanto, necesaria la adaptación de aquellos planes de estudio a la norma comunitaria, a fin de propiciar el mutuo reconocimiento de los títulos correspondientes, que capacitasen para el ejercicio de las actividades farmacéuticas ya descritas. [8]

29. El Decreto presidencial de 31 de octubre de 1988, que lleva a cabo la adaptación, agrava el ya tardío incumplimiento al diferir hasta 1990 la aplicación de los nuevos planes de estudio. Con ello permite que, desde octubre de 1987 a noviembre de 1990, los estudiantes de farmacia realicen su formación y obtengan los títulos académicos correspondientes bajo un sistema de enseñanza, teórica y práctica, no conforme a las exigencias de la Directiva.

30. En contra de lo afirmado por el Gobierno italiano a lo largo del proceso, esta medida —la de postergar hasta 1990 la efectividad plena de los nuevos planes de estudio— no era una «consecuencia natural e irremediable del retraso en la transposición». Nada le impedía arbitrar un sistema transitorio, para los estudiantes que hubieran seguido el plan de estudio precedente, no adaptado, de modo que sus títulos académicos se acomodasen plenamente al nuevo régimen.

31. En concreto, era perfectamente posible exigir a los estudiantes matriculados en las universidades italianas a partir de 1987, que en 1988 y en 1989 estaban aún cursando sus estudios, un determinado nivel de enseñanzas, teóricas y prácticas, que respetasen los contenidos mínimos impuestos por la Directiva, incluso a través de programas complementarios de formación. Tal exigencia no hubiera supuesto retroactividad alguna, pues no incidía sobre situaciones jurídicas ya consolidadas, sino sobre situaciones de presente o de futuro, o sobre meras expectativas.

32. De hecho, las autoridades italianas al responder —también de modo tardío— al dictamen motivado de la Comisión, mediante la carta de el 27 de abril de 1993, ya citada, [9] sugerían una posible «solución transitoria», si bien en términos un tanto ambiguos, que provocaron la solicitud de ampliación de datos, formulada acto seguido por la Comisión. La falta de colaboración del Gobierno italiano, que no respondió a esta última petición de datos, es patente.

33. En suma, el Gobierno italiano hubiera podido no agravar su incumplimiento temporal (de la obligación de incorporar la Directiva) con otro incumplimiento sustantivo o de contenido. Le bastaba para ello arbitrar, en el Decreto presidencial de adaptación, fórmulas que no sólo permitieran a los estudiantes matriculados después de 1987 optar por el nuevo plan de estudios, ya adaptado al derecho comunitario, sino que exigieran, a quienes no hubieran hecho uso de tal opción, un complemento de formación adecuado. Al no haberlo hecho así, el doble incumplimiento denunciado por la Comisión resulta evidente.

8 — Véase el punto 3 *supra*.

9 — Véase el punto 10 *supra*.

34. El caso presente tiene gran analogía con el que fue objeto de la reciente sentencia de 1 de junio de 1995. [10] En ella el Tribunal de Justicia declaró que la República de Italia había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de dos Directivas [11] sobre reconocimiento recíproco de títulos de odontólogo y sobre coordinación de las disposiciones relativas a las actividades de dichos profesionales, al haber prorrogado, mediante una norma interna (también de 1988), [12] el plazo establecido en aquéllas, hasta el año académico 1984/1985, por lo que se refiere a los licenciados en medicina y en cirugía.

35. En dicha sentencia el Tribunal de Justicia hizo suya la tesis de la Comisión, según la cual la República Italiana había incumplido las obligaciones exigidas por ambas Directivas, al permitir el ejercicio de la actividad de odontólogo a personas diplomadas en Italia que no habían recibido una formación conforme a los criterios enunciados en el artículo 1 de la Directiva sobre coordinación, y que tampoco iniciaron su formación universitaria en medicina antes de la fecha prevista por el artículo 19 de la Directiva sobre reconocimiento de títulos. La ley controvertida creaba así una categoría de odontólogos —cuyos miembros sólo pueden ejercer su actividad en el territorio nacional— que no corresponde a ninguna de las establecidas por dichas Directivas.

36. El Tribunal de Justicia rechazó en tal sentencia la posibilidad —idéntica a la buscada por Italia en este caso— de que un Estado miembro, unilateralmente, prorogue el plazo establecido en una directiva para adecuar los planes académicos de estudio a sus exigencias imperativas. Declaró, asimismo, contraria al derecho comunitario la actitud de un Estado miembro cuya legislación daba validez a estudios universitarios (en aquel caso, de medicina; en éste, de farmacia) posteriores al plazo fijado en una directiva y no ajustados a sus exigencias.

37. A partir de tales consideraciones, considero que la respuesta a la presente demanda debe ser su estimación. El Gobierno italiano ha incumplido, a mi juicio, tanto en el tiempo como en el contenido, la obligación de adaptar su derecho interno a la Directiva, y procede que el Tribunal de Justicia así lo declare.

38. De conformidad con el apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, procede condenar en costas a la República de Italia, al haber sido estimadas las pretensiones de la Comisión.

10 — Sentencia Comisión/Italia (C-40/93, aún no publicada).

11 — En concreto, se trataba de la vulneración del artículo 19 de la Directiva 78/686/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1978, sobre reconocimiento recíproco de los diplomas, certificados y otros títulos de odontólogo, que contiene además medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios (DO L 233, p. 1; EE 06/02, p. 32), y del artículo 1 de la Directiva 78/687/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1978, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas a las actividades de los odontólogos (DO L 233, p. 10; EE 06/02, p. 40).

12 — La Ley italiana nº 471, de 31 de octubre de 1988.

Conclusión

39. Propongo, pues, al Tribunal de Justicia que:

«1) Estime el recurso, declarando que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 85/432/CEE del Consejo, de 16 de septiembre de 1985, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas para ciertas actividades farmacéuticas, al diferir hasta el día 1 de noviembre de 1990 el término final del plazo del 1 de octubre de 1987, fijado por el artículo 5 de la Directiva, y al mantener en vigor hasta aquella fecha programas de formación en farmacia incompatibles con la citada Directiva.

2) Condene en costas a la República de Italia.»