SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
15 de octubre de 1986 *

En el asunto 168/85,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Guido Berardis, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de agente, asistido por el Sr. Silvio Pieri, funcionario italiano destinado en la Comisión dentro del ámbito del régimen de intercambio, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. G. Kremlis, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

parte demandante,

contra

República Italiana, representada por el Sr. Luigi Ferrari Bravo, Jefe del Servicio de lo Contencioso Diplomático, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Ivo Braguglia, Avvocato dello Stato, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Italia,

parte demandada,

que tiene por objeto que el Tribunal de Justicia declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48, 52 y 59 del Tratado CEE, al hacer depender del requisito de reciprocidad la asimilación de los nacionales de los demás Estados miembros a los nacionales italianos para el acceso a distintas actividades profesionales relacionadas con el turismo; al reservar la inscripción en la lista de publicistas y en el registro de periodistas en prácticas a los nacionales italianos y al subordinar la inscripción de los periodistas extranjeros en la lista de periodistas profesionales al requisito de reciprocidad; al reservar únicamente a los nacionales italianos la participación en los concursos para la concesión de oficinas de farmacia,

* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. C. Kakouris, Presidente de Sala, en funciones de Presidente; T. F. O'Higgins y F. Schockweiler, Presidentes de Sala; G. Bosco, T. Koopmans, K. Bahlmann y G. C. Rodríguez Iglesias, Jueces,

Abogado General: Sr. J. Mischo
Secretaria: Sra. D. Louterman, administradora

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 29 de abril de 1986,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de junio de 1986,

dicta la siguiente

SENTENCIA

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 3 de junio de 1985, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, que tiene por objeto que el Tribunal de Justicia declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48, 52 y 59 del Tratado CEE, al mantener en vigor disposiciones que:

— subordinan al requisito de reciprocidad la equiparación de los nacionales de los demás Estados miembros a los nacionales italianos para el acceso a diferentes actividades profesionales en el sector del turismo;

— subordinan a la posesión de la nacionalidad italiana la inscripción en las listas y registros de publicistas y de periodistas en prácticas, y subordinan al requisito de reciprocidad la inscripción de los periodistas profesionales nacionales de otros Estados miembros en la lista especial de periodistas extranjeros;

— reservan únicamente a los nacionales italianos la participación en los concursos para la concesión de las oficinas de farmacia.

2 En relación con las disposiciones de la legislación italiana objeto del litigio, el Tribunal se remite al informe para la vista. Procede únicamente recordar aquí que las disposiciones en materia de turismo datan de 1983, las relativas a la profesión de periodista de 1963 y las relativas al servicio farmacéutico de 1968.

3 El Gobierno italiano, en respuesta a una petición de explicación que le dirigió la Comisión en marzo de 1983, remitió a ésta, mediante carta de 15 de septiembre de 1983, una copia de la circular de 21 de julio de 1983, dirigida al Consejo Nacional de la Asociación de Periodistas por el Ministerio de Justicia. Esta circular recuerda a la asociación profesional el deber de respetar los artículos 52 y siguientes del Tratado y le invita a aplicar a los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad los mismos requisitos que los exigidos a los nacionales italianos. El Gobierno italiano remitió igualmente a la Comisión copia de una nota de fecha 26 de octubre de 1983, mediante la cual el Consejo Nacional de la Asociación de Periodistas envió a los diferentes consejos regionales e interregionales de la asociación la circular anteriormente indicada, así como una copia de una decisión del consejo nacional de la asociación, de 16 de diciembre de 1983, por la que se anulaba, en aplicación de esta circular, la decisión del consejo interregional del Lacio y del Molise, de 22 de diciembre de 1982, de no acceder a la inscripción de un nacional neerlandés en la lista de publicistas, por la razón de que no poseía la nacionalidad italiana.

4 Mediante télex de 18 de julio de 1983, el Gobierno italiano remitió además a la Comisión las circulares de la Presidencia del Consejo de Ministros italiano, de los días 2 y 10 de diciembre de 1982, dirigidas respectivamente al «commisario» del Gobierno en la región de Lombardía y a todos los «commisari» del Gobierno en las regiones. Dichas circulares precisan que, con arreglo a las disposiciones de los artículos 52 y siguientes del Tratado, los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad pueden acceder a los concursos para la concesión de las oficinas de farmacia, sin que en lo sucesivo pueda oponérseles el requisito de la nacionalidad.

5 La Comisión, estimando que las disposiciones objeto de litigio son contrarias a los artículos 48, 52 y 59 del Tratado y que las circulares administrativas no constituyen un medio suficiente para remediar esta incompatibilidad, requirió al Go-

bierno italiano, mediante escrito de 26 de enero de 1984, para que presentara, en el plazo de un mes, sus observaciones. Como este escrito quedó sin respuesta, la Comisión dirigió, el 20 de noviembre de 1984, un dictamen motivado a la República Italiana. El Gobierno italiano no dio ninguna respuesta a este dictamen motivado, por lo que la Comisión interpuso el presente recurso.

6 En apoyo de su recurso, la Comisión aduce esencialmente dos argumentos. En primer lugar, recuerda que el Tribunal de Justicia ha afirmado reiteradamente la incompatibilidad con el Derecho comunitario de toda cláusula de reciprocidad; a este respecto, invoca especialmente la sentencia de 25 de octubre de 1979 (República Italiana, 159/78, Rec. 1979, p. 3247). En segundo lugar, se refiere a la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia, según la cual las circulares administrativas no pueden remediar la incompatibilidad de disposiciones legales nacionales con el Derecho comunitario; es irrelevante a este respecto que las normas comunitarias de que se trate sean directamente aplicables y que, por consiguiente, la situación jurídica sea clara.

7 En su defensa, el Gobierno italiano reconoce la incompatibilidad formal de las disposiciones objeto de litigio con el Derecho comunitario. Sin embargo, alega que estos textos no constituyen ningún obstáculo real a la libre circulación de personas y de servicios, dado que los artículos 48, 52 y 59 del Tratado son directamente aplicables en el ordenamiento jurídico italiano. Esta aplicabilidad directa tiene como consecuencia que los textos legales que exigen la nacionalidad italiana o la reciprocidad deben ser considerados inaplicables respecto de los nacionales de los Estados miembros.

8 El Gobierno italiano concluye diciendo que, en estas circunstancias, las circulares o instrucciones administrativas sirven, no para modificar las leyes, pero si para delimitar su ámbito de aplicación subrayando el efecto y la primacía del Derecho comunitario. Difundidas de manera adecuada entre los órganos nacionales competentes, estas medidas administrativas son suficientes, aun sin que exista una derogación expresa de la legislación nacional en cuestión, para garantizar a los nacionales comunitarios los derechos que para ellos se derivan del Tratado.

9 El Gobierno italiano añade que, puesto que las disposiciones directamente aplicables del Tratado reemplazan a las normas jurídicas nacionales incompatibles, sería inútil y engorroso modificar formalmente todas estas disposiciones nacionales; con el paso del tiempo, los ciudadanos comunitarios conocen ya los derechos que les

corresponden en los Estados miembros distintos de aquél del que son nacionales. Por consiguiente, el hecho de no derogar expresamente dicha legislación nacional no puede tener el efecto de mantener una situación de inseguridad jurídica.

10 De este debate se desprende que las disposiciones nacionales que la Comisión cuestiona son incompatibles con los artículos 48, 52 y 59 del Tratado.

11 A este respecto procede observar que las disposiciones directamente aplicables del Tratado vinculan a todas las autoridades de los Estados miembros que están obligadas, por consiguiente, a observarlas, sin que sea necesario adoptar disposiciones nacionales de ejecución. Sin embargo, como declaró el Tribunal de Justicia en su sentencia de 20 de marzo de 1986 (Comisión contra Países Bajos, 72/85, Rec. 1986, p. 1219), la facultad de los interesados de invocar disposiciones directamente aplicables del Tratado ante los órganos jurisdiccionales nacionales sólo constituye una garantía mínima y no basta para garantizar por sí sola la aplicación plena y completa del Tratado. En efecto, resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y en particular de la sentencia de 25 de octubre de 1979, anteriormente citada, que el mantenimiento sin cambios, en la legislación de un Estado miembro, de un texto incompatible con una disposición del Tratado, aunque sea directamente aplicable en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros, da lugar a una situación de hecho ambigua que mantiene a los sujetos de derecho interesados en una situación de incertidumbre en cuanto a sus posibilidades de recurrir al Derecho comunitario y que dicho mantenimiento constituye, por lo tanto, en lo que se refiere a dicho Estado, un incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado.

12 En cuanto al argumento del Gobierno italiano según el cual, teniendo en cuenta la aplicabilidad directa de las disposiciones anteriormente citadas del Tratado, los derechos de los nacionales de los demás Estados miembros estarían suficientemente garantizados por las circulares o instrucciones administrativas, procede observar, en primer lugar, que este argumento no puede invocarse respecto a las acusaciones de la Comisión relativas al acceso a las diferentes actividades profesionales en el sector del turismo. En efecto, el Gobierno italiano no ha probado que haya adoptado ninguna circular o instrucción administrativa en lo que se refiere al acceso de los nacionales de los demás Estados miembros a dichas actividades.

13 Este argumento, por lo demás, carece de fundamento. La incompatibilidad de la legislación nacional con las disposiciones del Tratado, aunque sean directamente aplicables, sólo puede quedar definitivamente eliminada mediante disposiciones internas de carácter obligatorio que tengan el mismo valor jurídico que aquellas que deben modificarse. Como el Tribunal de Justicia ha declarado en una jurisprudencia constante relativa a la aplicación de las Directivas por parte de los Estados miembros, simples prácticas administrativas, por naturaleza modificables a discreción de la Administración y desprovistas de una publicidad adecuada, no pueden ser consideradas como constitutivas de un cumplimiento válido de las obligaciones del Tratado.

14 Por consiguiente, la República Italiana no puede sustraerse a su obligación de adaptar su legislación nacional a las exigencias del Tratado invocando la aplicabilidad directa de las disposiciones de éste, o el hecho de haber adoptado determinada práctica administrativa, o incluso el mayor conocimiento que tienen los nacionales comunitarios de sus derechos. Por otra parte, en el caso de autos, éstos permanecen en un estado de incertidumbre no solamente por el mantenimiento de antiguas disposiciones nacionales contrarias al Tratado, sino también por la entrada en vigor de nuevas disposiciones de la misma naturaleza, en el sector del turismo, en 1983.

15 Resulta de cuanto precede que los argumentos del Gobierno italiano no pueden ser acogidos.

16 Por consiguiente, procede declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48, 52 y 59 del Tratado CEE, al mantener en vigor disposiciones que:

— subordinan al requisito de reciprocidad la equiparación de los nacionales del resto de los Estados miembros a los nacionales italianos para el acceso a distintas actividades profesionales en el sector del turismo;

— subordinan a la posesión de la nacionalidad italiana la inscripción en las listas y registros de publicistas y de periodistas en prácticas, y subordinan al requisito de reciprocidad la inscripción de los periodistas profesionales nacionales de otros Estados miembros en la lista especial de periodistas extranjeros;

— reservan en exclusiva a los nacionales italianos la participación en los concursos para la concesión de oficinas de farmacia.

Costas

17 En virtud de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte vencida será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos de la República Italiana, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48, 52 y 59 del Tratado CEE, al mantener en vigor disposiciones que:

— subordinan al requisito de reciprocidad la equiparación de los nacionales del resto de los Estados miembros a los nacionales italianos para el acceso a distintas actividades profesionales en el sector del turismo;

— subordinan a la posesión de la nacionalidad italiana la inscripción en las listas y registros de publicistas y de periodistas en prácticas, y subordinan al requisito de reciprocidad la inscripción de los periodistas profesionales nacionales de otros Estados miembros en la lista especial de periodistas extranjeros;

— reservan en exclusiva a los nacionales italianos la participación en los concursos para la concesión de oficinas de farmacia.

2) Condenar en costas a la República Italiana.

Kakouris O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Bahlmann Rodríguez Iglesias

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, el 15 de octubre de 1986.

El Secretario

P. Heim

El Presidente en funciones

C. Kakouris

Presidente de Sala