en cuanto a las posibilidades de recurrir al Derecho comunitario, y constituye un incumplimiento de las obligaciones que incumben a dicho Estado miembro en virtud del Tratado.

La incompatibilidad de la legislación nacional con las disposiciones del Tratado sólo puede quedar definitivamente eliminada mediante disposiciones internas de carácter obligatorio que tengan el mismo valor jurídico que aquellas que deben modificarse; simples prácticas administrativas, por naturaleza modificables a discreción de la Administración y desprovistas de una publicidad adecuada, no pueden ser consideradas como constitutivas de una ejecución adecuada de las obligaciones del Tratado, idónea para hacer desaparecer el incumplimiento.

2. Incumple las obligaciones que resultan de los artículos 48, 52 y 59 del Tratado un Estado miembro que, en lo que se refiere al acceso a determinadas profesiones, reserva éste a sus nacionales o somete a los nacionales de los demás Estados miembros a un requisito de reciprocidad.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 168/85 *

I — Hechos y procedimiento

1. *Legislación nacional de que se trata*

La primera ley que se discute es la Ley nº 217, de 17 de mayo de 1983, ley marco sobre el turismo y las iniciativas en favor del fomento y de la mejora de la oferta turística (GURI nº 141, de 25 de mayo de 1983, p. 4091). Esta ley encomienda a las regiones la misión de comprobar si se cumplen los requisitos necesarios para el ejercicio de las profesiones vinculadas al turismo. Dichas profesiones están enumeradas en el artículo 11 de la Ley (guía turístico, intérprete turístico, acompañante turístico o transportista regular, organizador profesional de congresos, instructor de natación, monitor de sky, guía alpino titular, aspirante a guía alpino, portador alpino, guía espeleólogo y animador turístico). Esta enumeración acaba, sin embargo, con una remisión a «cualquier otra profesión relativa al turismo». El párrafo 13 del artículo 11 prevé que:

«Para el ejercicio de las mencionadas profesiones, los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad estarán equiparados a los italianos, con el requisito de que exista reciprocidad.»

La segunda ley de que se trata es la Ley nº 69, de 3 de febrero de 1963, sobre el es-

* Lengua de procedimiento: italiano.

tatuto de la profesión de periodista (GURI nº 49, de 20 de febrero de 1963, p. 918). Esta ley establece las condiciones y modalidades de inscripción en el registro profesional, sin la cual el ejercicio de la profesión está prohibido y sujeto a sanciones penales. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 26, párrafo 2, de la Ley, el registro contiene dos listas, una de los periodistas profesionales y otra de los publicistas. El artículo 1 de la Ley prevé que los periodistas profesionales y los publicistas inscritos en las listas respectivas del registro son miembros del «ordine dei giornalisti» (asociación de prensa). «Periodista profesional» es quien ejerce de manera exclusiva y continua la profesión de periodista; «publicista» es quien de forma no esporádica ejerce actividades periodísticas retribuidas, aún cuando ejerza otras profesiones u otros empleos (artículo 1). El artículo 33 de la Ley prevé un registro de periodistas en prácticas, en el que pueden inscribirse las personas de al menos 18 años de edad que pretendan dedicarse a la profesión de periodista.

Para la inscripción en la lista de periodistas profesionales, el artículo 29, párrafo 1, exige especialmente que se cumplan los requisitos previstos en el artículo 31. El artículo 31, párrafo 2, está redactado de la manera siguiente:

«El Consejo de la "ordine dei giornalisti" procederá de oficio a la comprobación de los requisitos de nacionalidad, de buena conducta y de ausencia de antecedentes penales.»

El párrafo 1 del artículo 38 dispone que:

«El Consejo de la "ordine dei giornalisti" acordará de oficio la exclusión del registro en caso de pérdida [...] de la nacionalidad italiana.»

El artículo 35 remite formalmente al párrafo 2 del artículo 31, en lo que se refiere a la inscripción en la lista de publicistas y al artículo 33 en lo que se refiere a la inscripción en el registro de periodistas en prácticas.

El artículo 28 de la Ley prevé, sin embargo, listas especiales incorporadas en anexo al registro de periodistas, una de las cuales contiene los datos relativos a los periodistas de nacionalidad extranjera; éstos pueden inscribirse en el registro con el fin de ejercer su actividad en Italia, siempre que cumplan ciertos requisitos. El artículo 36 dispone a este respecto que:

«Los periodistas extranjeros residentes en Italia podrán obtener la inscripción en la lista especial prevista en el artículo 28 cuando tengan al menos 21 años y en todo caso cuando el Estado del que sean nacionales practique la reciprocidad. La solicitud de inscripción deberá ir acompañada de los documentos previstos en los puntos 1), 2) y 4) del artículo 31, así como de una certificación del Ministerio de Asuntos Exteriores que pruebe que el solicitante es nacional de un Estado que practica la reciprocidad. Se aplicará lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 31.»

El régimen especial de que se trata está confirmado en el Decreto del Presidente de la República nº 115, de 4 de febrero de 1965 (GURI nº 63, de 12 de marzo de 1965, suplemento ordinario), que contiene el Reglamento de ejecución de la Ley. El artículo 33 de dicho Decreto está redactado de la manera siguiente:

«A efectos de la inscripción en la lista especial prevista en el artículo 28 de la Ley, el periodista extranjero deberá presentar los documentos previstos en el párrafo 2 del artículo 36 de la Ley y deberá, además, probar su cualificación profesional presentando al Consejo regional o interregional de su lugar de residencia los documentos de los que re-

sulte que el solicitante ha ejercido la profesión de periodista con arreglo a la ley del Estado del que sea nacional.»

No parece que exista un régimen especial semejante respecto a los periodistas en prácticas.

La tercera ley en cuestión es la Ley nº 475, de 2 de abril de 1968, por la que se establecen disposiciones relativas al servicio farmacéutico (GURI nº 107, de 27 de abril de 1968, p. 2638). El artículo 3 de esta Ley está redactado de la manera siguiente:

«La concesión de oficinas de farmacia vacantes o de nueva creación disponibles para el ejercicio privado de dicha profesión se realizará mediante concurso de títulos y exámenes organizado a nivel provincial antes del mes de marzo de cada año impar.

Serán admitidos al concurso previsto en el párrafo anterior los nacionales italianos mayores de edad, que estén en posesión de sus derechos civiles y políticos, de constitución física sana e inscritos en el registro profesional de farmacéuticos.»

2. *Antecedentes del litigio*

El Gobierno italiano, en respuesta a una petición de explicaciones presentada por la Comisión, remitió a ésta última mediante carta de 15 de septiembre de 1983:

a) Copia de la circular nº 7.31, de 21 de julio de 1983, dirigida al Consejo nacional de la «ordine dei giornalisti» por el Ministerio de Justicia, en la que se recuerda a la «ordine» profesional el deber de respetar los artículos 52 y siguientes del Tratado y se le invita a aplicar a los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad los requisitos exigidos a los nacionales italianos.

b) Copia de una nota, de fecha 26 de octubre de 1983, mediante la cual el Consejo nacional de la «ordine dei giornalisti» remitió a los diferentes consejos regionales e interregionales la circular anteriormente citada.

c) Copia de una decisión del Consejo nacional de la «ordine», por la que se anulaba, en aplicación de la circular anteriormente mencionada, la decisión del Consejo interregional del Lacio y del Molise, de 22 de noviembre de 1982, de no acceder a la inscripción de un nacional neerlandés en la lista de publicistas por no tener la nacionalidad italiana.

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, nº 200/12188, de 2 de diciembre de 1982, y nº 200/12444, de 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 precisaban que los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad pueden acceder a los concursos para la concesión de las oficinas de farmacia, sin que el requisito de la nacionalidad pueda ya impedírselo.

La Comisión, estimando que las circulares administrativas anteriormente mencionadas no constituyen una ejecución suficiente de las obligaciones que se derivan de los artículos 48, 52 y 59 del Tratado, requirió al Gobierno italiano, mediante carta de 26 de enero de 1984, que le presentara, en el plazo de un mes, sus observaciones. Las autoridades italianas no atendieron este requerimiento de la Comisión por lo que ésta

emitió, con fecha 20 de noviembre de 1984, un dictamen motivado con arreglo al artículo 169, párrafo 1, del Tratado, concediendo al Gobierno italiano un plazo de un mes para atenerse al dictamen. Como dicho dictamen quedó sin respuesta, la Comisión interpuso el presente recurso.

3. *Procedimiento*

El recurso de la Comisión se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 3 de junio de 1985.

La fase escrita siguió su curso reglamentario. Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. No obstante, invitó al Gobierno italiano a que precisara por escrito si la Ley italiana relativa al Estatuto de los periodistas prohíbe totalmente la inscripción de extranjeros en la lista de publicistas y en el registro de periodistas en prácticas, o si esta inscripción está sometida al requisito de reciprocidad.

II — Pretensiones de las partes

La Comisión, *parte demandante*, solicita al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que, al mantener en vigor:

   a) la disposición del artículo 11 de la Ley nº 217, de 17 de mayo de 1983, que subordina 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;

   b) las disposiciones de los artículos 31, 33, 35, 36 y 38 de la Ley nº 69, de 6 de febrero de 1963, y del artículo 33 del Decreto del Presidente de la República nº 115, de 4 de febrero de 1965, que subordinan la inscripción en las listas y registros de publicistas y periodistas en prácticas a la posesión de la nacionalidad italiana, así como la inscripción de los periodistas profesionales nacionales de otros Estados miembros en la lista especial de los periodistas extranjeros al requisito de reciprocidad;

   c) la disposición del artículo 3 de la Ley nº 475, de 2 de abril de 1968, que reserva en exclusiva a los nacionales italianos la participación en los concursos para la concesión de oficinas de farmacia,

   la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48, 52 y 59 del Tratado CEE.

2) Condene en costas a la República Italiana.

El Gobierno italiano, *parte demandada*, solicita al Tribunal de Justicia que:

1) desestime el recurso;

2) condene en costas a la demandante.

III — Motivos y alegaciones de las partes

La *Comisión* estima que las disposiciones italianas de que se trata son contrarias a las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de trabajadores, al derecho de establecimiento y a la libre prestación de servicios. En lo que se refiere a las cláusulas de reciprocidad, la Comisión se refiere a las sentencias del Tribunal de Justicia de 22 de junio de 1972 (Frilli, 1/72, Rec. 1972, p. 457), de 28 de junio de 1977 (Patrick, 11/77, Rec. 1977, p. 1199) y de 25 de octubre de 1979 (Comisión contra República Italiana, 159/78, Rec. 1979, p. 3247).

En su defensa, el *Gobierno italiano* alega que la acusación de la Comisión relativa al sector del turismo carece de fundamento. Dado que las disposiciones del Tratado son directamente aplicables, los nacionales de los demás Estados miembros cumplen siempre el requisito de reciprocidad. El mantenimiento de la cláusula en la legislación de que se trata no puede, pues, crear ningún obstáculo.

También carece de fundamento la acusación de la Comisión relativa a los periodistas profesionales, a los publicistas y a los periodistas en prácticas. El Gobierno italiano menciona a este respecto a las instrucciones administrativas que el Ministerio de Justicia ha dirigido al Consejo nacional de la «ordine dei giornalisti» en lo que se refiere a la admisión de los nacionales comunitarios a la profesión. Por lo tanto, la cuestión de la inscripción de dichos nacionales ha sido resuelta con arreglo a las obligaciones comunitarias.

El problema de la admisión de los farmacéuticos a los concursos para la concesión de las oficinas de farmacia vacantes ha sido resuelto de la misma manera, mediante la circular de la Presidencia del Consejo de Ministros a los «commisari» del Gobierno en las regiones, de 2 de diciembre de 1982.

El Gobierno italiano alega, por último, que no es necesaria la derogación formal de las leyes objeto de litigio, dado que con el paso del tiempo, todos los ciudadanos comunitarios conocen ya los derechos que les corresponden en los demás Estados miembros.

La *Comisión* se opone a estos argumentos del Gobierno italiano y señala, entre otras cosas, que las circulares que dicho Gobierno invoca no son más que instrucciones de uso interno, que no han sido publicadas y que no pueden modificar las disposiciones legales. Por consiguiente, la seguridad jurídica no queda garantizada.

T. Koopmans
Juez Ponente