CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JEAN MISCHO

presentadas el 12 de octubre de 1989 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. El Sr. Lothar Messner, ciudadano de la República Federal de Alemania, con domicilio en dicho país, permaneció en Italia con el fin de realizar actividades de «consultant» para una filial italiana de una empresa alemana para la cual trabaja.

2. De las actuaciones efectuadas por el órgano jurisdiccional nacional se desprende que el Sr. Messner llegó a Italia el 27 de abril de 1987 y que el 8 de mayo denunció ante la comisaría de policía de Volterra el robo de su vehículo. Mediante atestado de 4 de junio de 1987, la policía informó a la autoridad judicial (el Pretore) que el Sr. Messner no había efectuado la declaración de estancia obligatoria dentro de los tres días siguientes a su entrada en Italia.

3. En el marco de este procedimiento judicial, el Pretore plantea al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión:

«¿Puede interpretarse lo dispuesto en la letra c) del artículo 3 en relación con el apartado 1 del artículo 56 del Tratado, en el sentido de que es lícito que Italia imponga a los nacionales de otro Estado miembro de la CEE la obligación de efectuar la declaración de estancia, dentro de los tres días siguientes a la entrada en su territorio, estableciendo la imposición de una pena para el caso de incumplimiento, habida cuenta de que, al parecer, no existe ningún motivo concreto de orden público, seguridad o salud públicas que ampare una obligación de tal índole, de otra época, cuyos naturaleza y objetivos son claramente vejatorios y cuya inspiración es claramente xenófoba?»

4. A primera vista debe advertirse que la cuestión se refiere exclusivamente a la obligación de efectuar una declaración que se impone directamente a los nacionales de otros Estados miembros y no a las obligaciones que impone la legislación italiana a hoteles, hospitales, particulares, etc., en relación con la estancia de los extranjeros.

5. La disposición a partir de la cual se instaron diligencias contra el Sr. Messner es el artículo 142 del Texto refundido de las leyes sobre seguridad pública, aprobado por Real Decreto nº 773, de 18 de junio de 1931 (en lo sucesivo, «TULPS»), que establece lo siguiente:

«*Dentro de los tres días siguientes a su entrada en el territorio del Estado,* los extranjeros tendrán la obligación de comparecer ante la autoridad encargada de la seguridad pública del lugar en que se encuentren a fin de darse a conocer y de efectuar la declaración de estancia. Idéntica obligación incumbirá a los extranjeros que cambien su domicilio de un municipio a otro dentro del Estado. Tan sólo deberán efectuar la primera declaración de entrada los extranjeros en tránsito que permanezcan por voluntad propia en territorio del Estado por un período de tiempo no superior a dos meses» *(traducción no oficial).*

* Lengua original: francés.

6. El artículo 17 del TULPS establece las sanciones:

«Las infracciones de las normas de dicho Texto refundido para las que no se haya establecido ninguna sanción o que no estén tipificadas en el Código Penal serán castigadas con pena de prisión inferior a tres meses o con multa inferior a 80 000 LIT» *(traducción no oficial).*

Desde entonces, el importe máximo de la multa se ha fijado en 400 000 LIT.

7. Posteriormente,[1] la obligación de los nacionales de otros Estados miembros de comunicar su presencia a la policía sólo se mantuvo para los trabajadores por cuenta ajena y los prestadores o destinatarios de servicios que entren en el país con la intención de quedarse en el mismo por un período igual o inferior a tres meses. En efecto, las personas que se establezcan en Italia con la intención de desarrollar en dicho país una actividad por un tiempo superior a tres meses, en principio, están obligadas a solicitar una «tarjeta de residencia de ciudadano de un Estado miembro de la CEE». Por lo tanto, debido a este hecho, se informa a las autoridades competentes acerca de la presencia de dichas personas en el territorio nacional.

8. Ante todo, comprobemos si, en principio, la normativa de que se trata es conforme con el Derecho comunitario.

A. En cuanto al principio

9. El Sr. Messner permaneció en Italia ya como trabajador por cuenta ajena ya como prestador de servicios. Ahora bien, en la medida en que aquí nos interesan, las disposiciones comunitarias aplicables a estos dos tipos de situaciones se fundamentan en principios idénticos.

10. Ante todo, según resulta del artículo 8 de la Directiva 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre supresión de restricciones al desplazamiento y a la estancia (léase residencia) de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad (DO L 257 de 19.10.1968, p. 13; EE 05/01, p. 88):

«1. Los Estados miembros reconocerán el derecho de estancia en su territorio, sin expedir la tarjeta de estancia [léase residencia] al trabajador

a) que ejerza una actividad asalariada de una duración prevista no superior a los tres meses [...]

2. En todos los casos a que se refiere el apartado 1, *las autoridades competentes del Estado de acogida podrán imponer al trabajador la obligación de notificar su presencia en el territorio.*»

11. Por otra parte, el apartado 2 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 (léase residencia), dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados miembros en materia de establecimiento y de prestación de servicios (DO L 172 de 28.6.1973, p. 14; EE 06/01, p. 132) dispone que,

«para los prestadores y los destinatarios de servicios, el derecho de estancia tendrá una duración igual a la de la prestación.

1 — Véanse los artículos 1, 2 y 3 del Decreto del Presidente de la República nº 1656, de 30 de diciembre de 1965, GURI nº 55, de 3.3.1966, modificado por la Ley nº 127, de 4 de abril de 1977, GURI nº 105, de 19.4.1977.

Si dicha duración fuere superior a tres meses, el Estado miembro en el que se efectúe la prestación expedirá un permiso de residencia para acreditar tal derecho.

Si dicha duración fuere inferior o igual a tres meses, la estancia quedará amparada por la tarjeta de identidad o el pasaporte que hubiere permitido al interesado la entrada en el territorio. *El Estado miembro podrá, no obstante, requerir al interesado que informe de su presencia en dicho territorio.*»

12. Dado que, de esta forma, la situación relativa a la legislación comunitaria es perfectamente clara, no sorprende que en su sentencia de 7 de julio de 1976 (Watson y Belmann, 118/75, Rec. 1976, p. 1185), el Tribunal de Justicia haya declarado:

«— Que el Derecho comunitario [...] no ha suprimido la competencia de los Estados miembros en relación con las medidas destinadas a garantizar que las autoridades nacionales tengan un conocimiento exacto de los movimientos de población que afecten a su territorio.

— Que, según el apartado 2 del artículo 8 de la Directiva 68/360/CEE y el apartado 2 del artículo 4 de la Directiva 73/148/CEE, las autoridades competentes de los Estados miembros pueden imponer a los nacionales de los otros Estados miembros la obligación de informar de su presencica a las autoridades del Estado de que se trate.

— Que una obligación de tal naturaleza no puede considerarse que, por sí misma, sea contraria a las normas que regulan la libre circulación de las personas» (apartados 17 y 18) *(traducción provisional).*

13. Ciertamente puede comprenderse la reacción del Pretore de Volterra, quien considera que las disposiciones de referencia son incompatibles con el sentimiento creciente de los ciudadanos de los Estados miembros sobre la pertenencia a una verdadera comunidad de pueblos y de dejar de ser extranjeros, en el sentido más cabal del término, en ninguno de los otros once países.

14. Por otra parte, probablemente, la voluntad de los Gobiernos de los Estados miembros de llegar, en la medida de lo posible, a la completa abolición del control de las personas en las fronteras, supondrá probablemente el mantenimiento de determinadas formalidades dentro de los países, con el fin de poder seguir la pista a los delincuentes de todas clases y de permitir que las autoridades nacionales tengan conocimiento de las personas que, con carácter temporal, se dedican a desarrollar actividades económicas en el territorio nacional.

15. Frente a una medida del tipo de la que aquí se discute, no obstante, el Tribunal de Justicia no debe limitarse simplemente a darse por enterado. En efecto, como él mismo lo señaló en el apartado 18 de su sentencia en el asunto Watson y Belmann, cualquier infracción de las normas relativas a la libre circulación

«podría, no obstante, ser consecuencia de las formalidades legales de referencia si se concibieran las modalidades del control al que se refieren, de forma que se restringiera la libertad de circulación a que apunta el Tratado o que se limitara el derecho que reconoce el Tratado a favor de los nacionales de los Estados miembros de entrar y residir en el territorio de cualquier otro Estado miembro con la finalidad que prescribe el Derecho comunitario» *(traducción provisional).*

16. Pues bien, nos queda aún por examinar si un plazo demasiado breve para efectuar

dicha declaración de llegada, así como una sanción demasiado severa en caso de infracción de dicha norma, restringen la libertad de circulación.

B. En cuanto al plazo

17. En la sentencia del asunto Watson y Belmann, el Tribunal de Justicia declaró:

«que, en relación, más concretamente, con el plazo señalado para la declaración de llegada de los extranjeros, sólo se infringirán los preceptos del Tratado *en el supuesto de que el plazo no se fije dentro de unos límites razonables*» (apartado 19) *(traducción provisional).*

18. Sin embargo, ciertamente no es fácil determinar lo que constituye un plazo razonable. Para el Gobierno italiano,

«no es irracional el plazo de tres días para comparecer ante la autoridad encargada de la seguridad pública: en realidad, parece que representa un justo equilibrio entre los intereses del extranjero que entra en el territorio nacional y los objetivos de conocimiento (de los movimientos de los extranjeros en el territorio) y de protección (del orden público) que con esta norma se pretende alcanzar»[2] *(traducción provisional).*

A modo de análisis comparativo, puede tener utilidad el examen de la situación en los demás Estados miembros.

2 — Observaciones de la República Italiana, pp. 4 y 5.

19. Sólo uno de ellos, Alemania, tiene una normativa más restrictiva que Italia. En efecto, en dicho país la declaración de llegada debe producirse «sin demora» («unverzüglich»). No obstante, esta norma se aplica únicamente a las estancias superiores a un mes e inferiores a tres meses, con el fin de desarrollar una actividad lucrativa.

20. En todos los demás Estados miembros, la normativa es más liberal. En Irlanda y Francia no se requiere ninguna declaración de llegada. En el Reino Unido, la legislación actualmente en vigor prevé una declaración de llegada a realizar en el plazo de siete días, pero las autoridades competentes no la exigen de los nacionales de los demás Estados miembros. En Dinamarca, el trabajador por cuenta propia o por cuenta ajena que permanece por un período inferior a tres meses puede limitarse a hacer una declaración ante las autoridades fiscales. No obstante, no se establece plazo alguno para tal declaración. En los demás Estados miembros, debe formularse una declaración de llegada en el plazo de ocho días (Bélgica, Grecia, Luxemburgo, Países Bajos), diez días (Portugal) o quince días (España).

21. Para apreciar el carácter razonable o no del plazo de tres días impuesto por Italia, debe también tomarse en consideración el hecho de que este plazo empieza a correr desde el momento en que se cruza la frontera. Ahora bien, puede ocurrir normalmente que un viajero procedente del Norte de Europa tenga necesidad de dos días, como mínimo, para llegar a un lugar situado en el sur de la península.

22. Posteriormente debe poder disponer del tiempo necesario para informarse acerca de las diversas formalidades administrativas in-

herentes a su estancia y para determinar la autoridad a la que debe dirigirse para efectuar la declaración de estancia. En efecto, en función de la importancia de la localidad, hay que dirigirse, ya al «sindaco», ya al «commissariato di polizia», ya a la «questura». [3]

23. Por último, considero que también debe abordarse la razón de ser de la obligación de hacer una declaración de llegada.

24. En la medida en que su finalidad consiste en descubrir la presencia de delincuentes extranjeros en un determinado lugar del territorio nacional, es evidente que su presencia se pone en conocimiento de las autoridades a la mayor brevedad posible en aras del mantenimiento del orden y seguridad públicos. Pero es indudable que aquéllos que no estén exentos de culpa se guardarán mucho de realizar una declaración de llegada. En lo que a los mismos se refiere, el plazo de tres días seguirá siendo letra muerta.

25. Pero de una forma más general, la norma jurídica igualmente tiene por objeto «asegurar que las autoridades nacionales posean un conocimiento exacto de los movimientos de población que afecten a su territorio» (véase el apartado 17 de la sentencia recaída en el asunto Watson y Belmann). Sobre el particular, dado que se trata de personas que permanecerán en el país por un período que puede llegar a tres meses, no me parece que se amenace gravemente el interés público si las mismas proceden a la declaración ocho o incluso diez días después de su llegada.

26. Por todos los motivos que anteceden, considero que el plazo de tres días impuesto por Italia no puede considerarse «fijado dentro de unos límites razonables», según la expresión utilizada en la sentencia recaída en el asunto Watson y Belmann.

C. En cuanto a las sanciones

27. En relación con las sanciones que lícitamente pueden imponer las autoridades nacionales en casos semejantes, encontramos criterios de apreciación muy válidos en las sentencias recaídas en los asuntos Watson y Belmann, y Piek. [4]

28. En los apartados 20 y 21 de la sentencia recaída en el asunto Watson y Belmann, el Tribunal de Justicia hace la siguiente precisión:

«que, como este Tribunal de Justicia ya lo ha afirmado en otras ocasiones, entre las sanciones que la inobservancia de las formalidades de las declaraciones y registros establecidos lleva aparejada, la *expulsión es ciertamente inadmisible de acuerdo con los preceptos del Tratado para las personas a quienes el Derecho comunitario* protege, habida cuenta de que una medida de tal naturaleza constituye la negación del propio derecho que el Tratado reconoce y garantiza;

que, en lo tocante a las demás sanciones, tales como la multa y la prisión, si bien las autoridades nacionales pueden someter la inobservancia de disposiciones relativas a la declaración de presencia de los extranjeros a *sanciones comparables a las que se imponen por infracciones nacionales de la misma entidad,* no obstante no está justificada la vinculación a dicha inobservancia de sanciones tan desproporcionadas frente a la gravedad de la infracción, que se conviertan en obstá-

3 — Nascimbene, B.: *Lo straniero nel diritto italiano,* Milán, Giuffré editore, 1988, pp. 22 y 23.

4 — Sentencia de 3 de julio de 1980 (Regina/Stanislaus Pieck, 157/79, Rec. 1980, p. 2171).

culo para la libre circulación de las personas» *(traducción provisional).*

29. En la sentencia recaída en el asunto Pieck, el Tribunal de Justicia hizo una precisión sobre su punto de vista en relación con la pena de prisión. En efecto, en el apartado 20 de dicha sentencia, puede leerse lo siguiente:

«La no obtención de la tarjeta de residencia especial prevista en el artículo 4 de la Directiva 68/360/CEE, por parte de un ciudadano comunitario al que se aplique el régimen de libre circulación de trabajadores no puede sancionarse mediante una propuesta de expulsión o mediante penas que puedan incluso consisitr en la de prisión» *(traducción provisional).*

30. En este asunto, la infracción no era la misma ya que el infractor no había obtenido la tarjeta de residencia. Puede admitirse que, cuando un extranjero como el Sr. Messner, descuida la realización de la declaración de llegada, comete una infracción menos grave. Por lo tanto, *a fortiori,* en tales casos, debería excluirse la pena de prisión.

31. En cuanto al importe de la multa, pueden hacerse las siguientes observaciones. Las multas establecidas en los otros Estados miembros para sancionar la falta de declaración varían de 60 a 1500 BFR en Bélgica, de 250 a 2500 LFR en Luxemburgo y ascienden a un máximo de 5000 HFL en los Países Bajos y de 5000 DM en Alemania.

32. A modo de comparación, en sus observaciones escritas la Comisión señala que el apartado 2 del artículo 11 de la Ley italiana nº 1228, de 24 de septiembre de 1954,[5] castiga solamente con una multa máxima de 10 000 LIT el incumplimiento de una obligación equivalente, es decir, la que se impone tanto a los nacionales italianos como a los nacionales extranjeros consistente en solicitar su inscripción en el registro del municipio en el que se establecen después de una estancia en el extranjero. Desde entonces dicha multa se ha incrementado hasta 50 000 LIT.

33. Entiendo que esta disposición constituye un buen criterio de comparación con miras a la aplicación del principio de las «sanciones comparables a las que se aplican a las infracciones nacionales de la misma entidad» al que aludió el Tribunal de Justicia en la sentencia recaída en el asunto Watson y Belmann. Dado que la infracción que consiste en abstenerse de hacer la declaración de llegada ciertamente no tiene mayor gravedad que la que consiste en no inscribirse en el registro del municipio en caso de establecimiento definitivo, considero que, en caso de incumplimiento de la declaración de llegada, ningún Juez nacional puede condenar al pago de una multa superior a aquélla a la que condenaría en caso de no inscripción en el registro del municipio.

34. Por otra parte, difícilmente una multa que puede ascender hasta un máximo de 50 000 LIT (alrededor de 1500 BFR) puede considerarse como

«una sanción tan desproporcionada con respecto a la gravedad de la infracción que puede llegar a convertirse en un obstáculo para la libre circulación de las personas» *(traducción provisional)* (sentencia recaída en el asunto Watson y Belmann, apartado 21).

5 — GURI nº 8, de 12.1.1955.

35. Para terminar, propongo que el Tribunal de Justicia conteste a la cuestión que planteó el Pretore de Volterra de la siguiente forma:

«En principio el Derecho comunitario no impide que una norma de Derecho interno imponga a los nacionales de los demás Estados miembros la obligación de realizar una declaración de estancia.

No obstante el plazo fijado para el cumplimiento de esta obligación debe ser razonable, cuya característica no se da en un plazo de tres días que se inicie a partir de la entrada en el territorio.

Por su naturaleza y su importe, la multa prevista para el supuesto de inobservancia de dicha obligación debe ser comparable a la que se aplica a una infracción de la misma entidad, cometida por un nacional del país de que se trate.»