SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)
12 de diciembre de 1989 *

En el asunto C-265/88,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por la Pretura de Volterra, destinada a obtener, en el proceso penal instado contra

Lothar Messner,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de la letra c) del artículo 3 y el apartado 1 del artículo 56 del Tratado CEE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por Sir Gordon Slynn, Presidente de Sala; y los Sres. R. Joliet y G. C. Rodríguez Iglesias, Jueces,

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

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Gobierno de la República Italiana, por el Sr. Ivo Braguglia, Avvocato dello Stato;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Guido Berardis, miembro de su Servicio Jurídico,

* Lengua de procedimiento: italiano.

habiendo considerado el informe para la vista, según su versión modificada a consecuencia de la que se celebró el 29 de junio de 1989,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 12 de octubre de 1989,

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 14 de septiembre de 1988, recibida en el Tribunal de Justicia el 28 del mismo mes, la Pretura de Volterra planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, una cuestión prejudicial sobre la interpretación de la letra c) del artículo 3 y el apartado 1 del artículo 56 del Tratado en relación con la libre circulación de personas.

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un proceso penal instado contra el Sr. Lothar Messner, ciudadano alemán, a quien se imputa no haber efectuado la declaración de estancia prevista en la legislación italiana, dentro de los tres días siguientes a su entrada en territorio italiano. Por lo que a los nacionales de los Estados miembros se refiere, dicha obligación se impone a los trabajadores por cuenta ajena, así como a los que prestan servicios y son destinatarios de los mismos, que tienen intención de permanecer en Italia solamente por un plazo no superior a tres meses. La inobservancia de dicha obligación se halla sancionada con una pena de prisión de un máximo de tres meses o con multa de un importe máximo de 400 000 LIT.

3 Dado que el órgano jurisdiccional nacional albergaba ciertas dudas acerca de la compatibilidad de esta legislación con el Derecho comunitario, suspendió el curso del procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«¿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 Para una más amplia exposición de los hechos, del desarrollo del procedimiento y de las observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia, esta Sala se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

5 En esencia, con la cuestión planteada, el órgano jurisdiccional nacional pretende dilucidar si es compatible con las disposiciones del Derecho comunitario relativas a la libre circulación de personas el hecho de que un Estado miembro imponga a los nacionales de los demás Estados miembros que ejerzan su derecho a la libre circulación, la obligación de efectuar una declaración de estancia dentro de los tres días a partir de su entrada en el territorio, sujeta a la imposición de una pena en caso de inobservancia.

6 En la sentencia de 7 de julio de 1976, recaída en el asunto Watson y Belmann (118/75, Rec. 1976, p. 1185), este Tribunal de Justicia ya declaró que el Derecho comunitario, al establecer la libre circulación de personas y al reconocer a todas aquéllas comprendidas en su ámbito de aplicación el derecho de acceder al territorio de los Estados miembros, con la finalidad prevista en el Tratado, no había suprimido la competencia de dichos Estados en relación con las medidas destinadas a garantizarles el conocimiento exacto de los movimientos de población que afectaran a su territorio.

7 Este Tribunal de Justicia recordó que, según el apartado 2 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 p. 13; EE 05/01, p. 88) y según 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 prestación de servicios (DO L 172, p. 14; EE 06/01, p. 132), las autoridades competentes de los Estados miembros pueden imponer a los nacionales de los otros Estados miembros la obligación de notificar su presencia a las autoridades del Estado de que se trate.

8 De ello este Tribunal de Justicia dedujo que, por sí misma, una obligación de tal naturaleza no puede considerarse que infrinja las normas relativas a la libre circulación de las personas. No obstante indicó que una tal infracción podría derivar de las formalidades legales si el objetivo de su establecimiento consistiera en limitar la libertad de circulación a que apunta el Tratado o limitar el derecho, reconocido a los nacionales de los Estados miembros, de entrar y residir en el territorio de cualquier otro Estado miembro con el objetivo previsto en el Derecho comunitario (sentencia de 7 de julio de 1976, precitada, apartado 18).

9 De la misma sentencia se desprende que éste es el caso especialmente cuando el plazo previsto para la declaración de llegada de los extranjeros no es razonable, o en el supuesto de que las sanciones que comporta la inobservancia de dicha obligación sean desproporcionadas en relación con la gravedad de la infracción.

10 Sobre el particular debe indicarse que, el plazo de tres días a que se refiere la cuestión prejudicial resulta excesivamente apremiante, habida cuenta de la necesidad que tienen los interesados de disponer de un lapso de tiempo suficiente para desplazarse desde la frontera hasta el lugar de destino, así como para poder informarse acerca de la autoridad competente y sobre las necesarias formalidades administrativas.

11 La imposición de un plazo de tal naturaleza no puede reputarse indispensable para preservar el interés que tiene el Estado de acogida en adquirir un exacto conocimiento de los movimientos de población que se registran en su territorio. En efecto, nada permite suponer que dicho interés pueda quedar comprometido en caso de que se conceda un plazo más largo. Por otra parte, confirma esta aprecia-

ción el hecho de que la mayoría de los Estados miembros de la Comunidad que imponen idéntica obligación conceden a los interesados plazos apreciablemente más largos.

12 De lo que antecede se deduce que un plazo de tres días no puede considerarse razonable.

13 En relación con las penas de prisión o multa establecidas en caso de inobservancia de la legislación de que se trata, debe ponerse de relieve que no puede admitirse ninguna sanción por cuanto el plazo establecido para efectuar la declaración de estancia no es razonable.

14 Por otra parte, debe añadirse que, tal como ya lo declaró este Tribunal de Justicia en la sentencia de 3 de julio de 1980, recaída en el asunto Pieck, apartado 19 (157/79, Rec. 1980, p. 2171), a propósito de la inobservancia de las formalidades requeridas para acreditar el derecho de residencia de un trabajador amparado por el Derecho comunitario, es cierto que las autoridades nacionales pueden someter la inobservancia de dichas disposiciones a sanciones comparables a las que se aplican a las infracciones nacionales leves, pero no está justificado que se establezca una sanción desproporcionada que constituiría un obstáculo a la libre circulación de los trabajadores. Tal es especialmente el caso de una pena de prisión.

15 Por consiguiente, debe contestarse al órgano jurisdiccional nacional que el hecho de que un Estado miembro imponga a los nacionales de otros Estados miembros que ejerzan su derecho a la libre circulación la obligación de efectuar una declaración de estancia dentro del plazo de tres días a partir del momento de la entrada en el territorio, sujeta a una sanción penal en caso de inobservancia, no es compatible con las disposiciones del Derecho comunitario relativas a la libre circulación de las personas.

Costas

16 Los gastos efectuados por el Gobierno italiano y la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

pronunciándose sobre la cuestión planteada por la Pretura de Volterra, mediante resolución de 14 de septiembre de 1988, decide:

Declarar que el hecho de que un Estado miembro imponga a los nacionales de otros Estados miembros que ejerzan su derecho a la libre circulación la obligación de efectuar una declaración de estancia dentro del plazo de tres días a partir del momento de la entrada en el territorio, sujeta a una sanción penal en caso de inobservancia, no es compatible con las disposiciones del Derecho comunitario relativas a la libre circulación de las personas.

Slynn Joliet Rodríguez Iglesias

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 12 de diciembre de 1989.

El Secretario
J.-G. Giraud

El Presidente de la Sala Primera
Gordon Slynn