SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 7 de julio de 1976 *

En el asunto 118/75,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el pretore di Milano, destinada a obtener, en el proceso penal incoado ante dicho órgano jurisdiccional contra

Lynne Watson

y

Alessandro Belmann,

una decisión prejudicial, en particular, sobre la interpretación de las disposiciones del Derecho comunitario relativas a la prohibición de discriminación entre los nacionales de los Estados miembros y a la libre circulación de personas, así como sobre la posibilidad de aplicar, en Derecho comunitario, los principios fundamentales enunciados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: R. Lecourt, Presidente; H. Kutscher y A. O'Keeffe, Presidentes de Sala; J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen y A. J. Mackenzie Stuart, Jueces;

* Lengua de procedimiento: italiano.

Abogado General: Sr. A. Trabucchi;
Secretario: Sr. A. Van Houtte;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Considerando que, mediante resolución de 18 de noviembre de 1975, recibida en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 1 de diciembre de 1975, el pretore di Milano planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, una serie de cuestiones, fundamentalmente, sobre la interpretación de los artículos 7 y 48 a 66 de dicho Tratado;

2 que dichas cuestiones se suscitaron en el marco de unas diligencias penales incoadas contra una ciudadana británica que había viajado a Italia para una estancia de algunos meses y contra un ciudadano italiano que la había albergado;

3 que se acusa a dicha ciudadana británica de no haber cumplido con la obligación de presentarse a los tres días a partir de su entrada en el territorio de la República Italiana a las autoridades policiales del lugar donde se encontrare, «a fin de darse a conocer y efectuar una declaración de residencia», obligación impuesta por la legislación italiana a todos los extranjeros con excepción de ciertas categorías de trabajadores por cuenta ajena de los otros Estados miembros y cuyo incumplimiento es sancionado, por una parte, con penas de multa de hasta 80.000 LIT, o una pena de privación de libertad de hasta tres meses y, por otra parte, por la posible expulsión del territorio nacional que implica la prohibición de retornar al mismo sin la autorización del Ministro del Interior;

4 que en lo que se refiere al ciudadano italiano, se le acusa de no haber comunicado a dicha autoridad en el plazo de 24 horas la identidad de la ciudadana británica de que se trata, obligación impuesta por la legislación italiana a «cualquiera, que por cualquier razón, aloje o albergue a un ciudadano extranjero o a un apátrida [...] o que, por cualquier causa, lo tome a su servicio» y cuyo incumplimiento puede ser castigado con una multa de hasta 240.000 LIT y hasta seis meses de privación de libertad;

5 que con las cuestiones planteadas se pretende saber fundamentalmente si esta normativa es contraria a lo dispuesto por el artículo 7 y por los artículos 48 a 66 del Tratado al establecer una discriminación por razón de la nacionalidad y una restricción a la libre circulación de las personas dentro de la Comunidad;

6 que se plantea igualmente si las antedichas normas comunitarias constituyen principios fundamentales que generan derechos a favor de los particulares y que prevalecen sobre las normas nacionales contrarias.

7 1. Considerando que estas cuestiones deben tratarse conjuntamente;

8 que el órgano jurisdiccional nacional, sin indicar el motivo de la residencia de la acusada en el proceso principal en Italia y sin calificar la situación de ésta en relación con las disposiciones del Derecho comunitario que pudieran serle aplicables, ha tomado en consideración indistintamente los tres primeros Capítulos del Título III de la Segunda Parte del Tratado, Capítulos que se refieren respectivamente a los trabajadores, al derecho de establecimiento y a los servicios;

9 que, sin embargo, si se examinan conjuntamente estas diferentes disposiciones se observa que, en la medida en que pueden ser aplicables en casos como el presente, están fundadas en los mismos principios en lo que se refiere tanto a la entrada y residencia en el territorio de los Estados miembros de las personas sujetas al Derecho comunitario, como a la prohibición de cualquier discriminación que se ejerza en su contra por razón de su nacionalidad;

10 que es competencia del órgano jurisdiccional nacional juzgar si a la inculpada en el procedimiento principal le son aplicables las disposiciones de uno u otro de los Capítulos antes indicados, y en caso afirmativo, en qué calidad.

11 2. Considerando que, con arreglo al artículo 48, queda asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad;

que, en virtud del tercer apartado del mismo artículo, dicha libertad implica el derecho de entrar en el territorio de los Estados miembros, de desplazarse libremente en los mismos, de residir en ellos para ejercer un empleo y de permanecer en los mismos después de haberlo ejercido;

que, con arreglo a los artículos 52 y 59, las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios dentro de la Comunidad serán suprimidas de forma progresiva y dicha supresión deberá ser completa al final del período transitorio;

12 que estas disposiciones, que establecen una prohibición para los Estados miembros de oponer restricciones a la entrada de nacionales de otros Estados miembros en su territorio, tienen por efecto atribuir directamente derechos a cualquier persona comprendida dentro del ámbito de aplicación personal de dichos artículos, tal como fue ulteriormente precisado por ciertas disposiciones aprobadas por el Consejo de acuerdo con el Tratado;

13 que, conforme con lo anterior, el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1612/68, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77) dispone que todo nacional de un Estado miembro, sea cual fuere su lugar de residencia, tendrá «derecho a acceder a una actividad por cuenta ajena y a ejercerla en el territorio de otro Estado miembro»;

14 que el artículo 4 de la Directiva 68/360/CEE, de 15 de octubre de 1968, sobre suspensión de restricciones al desplazamiento y a la estancia 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), dispone que los Estados miembros reconocerán «el derecho de estancia en su territorio» a las personas a las que se refiere, añadiendo que este derecho se «acreditará» mediante la expedición de un documento de estancia particular;

15 que, a su vez, la Directiva 73/148/CEE, de 21 de mayo de 1973, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados miembros en materia de

establecimiento y de prestación de servicios (DO L 172, p. 14; EE 06/01, p. 132) señala en su exposición de motivos que la libertad de establecimiento sólo puede conseguirse plenamente «si se reconoce un derecho de estancia permanente a las personas con derecho al mismo» y que «la libre prestación de servicios implica que se garantice al prestador y al destinatario un derecho de estancia que corresponda a la duración de la prestación»;

16 que las disposiciones del Tratado y del Derecho comunitario derivado que acaban de citarse aplican un principio fundamental consagrado por la letra c) del artículo 3 del Tratado en la que se dice que, a los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad llevará consigo la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de personas y servicios;

que estas disposiciones prevalecen sobre cualquier norma nacional que les sea contraria.

17 Considerando que el Derecho comunitario, al establecer la libre circulación de personas y al conferir a toda persona comprendida dentro de su ámbito de aplicación el derecho de acceder al territorio de los Estados miembros de acuerdo con los fines del Tratado, no ha suprimido la competencia de los Estados miembros en lo que se refiere a las medidas destinadas a asegurar el conocimiento exacto, por las autoridades nacionales, de los movimientos de población que afectan a su territorio;

18 que, según el apartado 2 del artículo 8 de la Directiva 68/360 y el apartado 2 del artículo 4 de la Directiva 73/148, 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;

que no puede considerarse que esta obligación infrinja las normas relativas a la libre circulación de personas;

que esta infracción podría, sin embargo, derivarse de las formalidades legales mencionadas si las modalidades de control que contemplan estuvieran concebidas de manera que restringieran la libertad de circulación deseada por el Tratado o limitaran el derecho conferido por el Tratado a los nacionales de

los Estados miembros de entrar y residir en el territorio de cualquier otro Estado miembro, de acuerdo con los fines del Derecho comunitario;

19 que en lo que se refiere más particularmente al plazo señalado para la declaración de llegada de los extranjeros, sólo se infringen las disposiciones del Tratado en caso de que dicho plazo no se fije dentro de límites razonables;

20 que, entre las sanciones derivadas del incumplimiento de las formalidades de declaración y registro prescritas, la expulsión resulta ciertamente incompatible, para las personas protegidas por el Derecho comunitario, con las disposiciones del Tratado, ya que dicha medida constituye la negación del mismo derecho conferido y garantizado por el Tratado, como este Tribunal de Justicia lo ha declarado en otras circunstancias;

21 que en cuanto a las otras sanciones, como la multa o la privación de libertad, si bien las autoridades nacionales pueden someter el incumplimiento de las disposiciones relativas a la declaración de presencia de los extranjeros a sanciones comparables a las que se aplican a las infracciones nacionales de la misma importancia, no estaría sin embargo justificado establecer a este respecto sanciones tan desproporcionadas a la gravedad de la infracción que se conviertan en un obstáculo a la libre circulación de personas;

22 que, en la medida en que una normativa nacional relativa al control de los extranjeros no contenga restricciones a la libre circulación de personas y al derecho, conferido por el Tratado a las personas protegidas por el Derecho comunitario, de entrar y residir en el territorio de los Estados miembros, la aplicación de esta legislación, fundada en elementos objetivos, no puede constituir una «discriminación por razón de la nacionalidad», prohibida en virtud del artículo 7 del Tratado.

23 Considerando, en cuanto a la obligación impuesta a los residentes del Estado miembro de acogida de comunicar a las autoridades públicas la identidad de los extranjeros que albergan, que estas disposiciones, que pertenecen fundamentalmente al ordenamiento jurídico interno del Estado, no pueden ser tomadas en consideración desde el punto de vista del Derecho comunitario más que en cuanto produzcan indirectamente una restricción a la libre circulación de personas;

que, por lo tanto, las observaciones expuestas con anterioridad sobre las obligaciones que afectan a los nacionales de otros Estados miembros son igualmente válidas en relación con esta obligación.

Costas

24 Considerando que los gastos efectuados por los Gobiernos británico e italiano así como por la Comisión de las Comunidades europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso y que, 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,

pronunciándose sobre las cuestiones presentadas por el pretore di Milano, declara:

1) **Los artículos 48 a 66 del Tratado CEE y los actos normativos de la Comunidad aprobados para su ejecución aplican un principio fundamental del Tratado y confieren a las personas a las que se refieren derechos individuales que los órganos jurisdiccionales nacionales deben proteger y que prevalecen sobre cualquier norma nacional que les sea contraria.**

2) **Una normativa nacional**

   - **que impone a los ciudadanos de otros Estados miembros a los que les son aplicables las disposiciones de los artículos 46 a 68 del Tratado CEE la obligación de presentarse ante las autoridades de dicho Estado y**

– que obliga a los residentes que albergan a estos nacionales a comunicar la identidad de estos últimos a dichas autoridades,

es compatible en principio con estas disposiciones, siempre que, por una parte, los plazos en los que se deban cumplimentar dichas obligaciones se fijen dentro de límites razonables y, por otra, que las sanciones derivadas del incumplimiento de estas obligaciones no sean desproporcionadas respecto a la gravedad de las mismas y no incluyan la expulsión.

3) En la medida en que una normativa de este tipo no contenga restricciones a la libre circulación de personas no constituye una discriminación prohibida en virtud del artículo 7 del Tratado.

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Mertens de Wilmars Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 7 de julio de 1976.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
R. Lecourt