CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL SRA. CHRISTINE STIX-HACKL

presentadas el 10 de octubre de 2002 [1]

I. Introducción

1. El presente recurso por incumplimiento tiene por objeto la reducción de tarifa para el acceso a museos públicos, monumentos, galerías, excavaciones arqueológicas, parques y jardines protegidos concedida en beneficio de los nacionales italianos o de los residentes en el territorio de la autoridad pública que gestiona el establecimiento cultural en cuestión, mayores de 60 o de 65 años. La Comisión considera que constituye una vulneración de los artículos 12 CE y 49 CE.

II. Marco jurídico: Derecho nacional

2. Mediante la Orden nº 507 del Ministerio del Patrimonio y Actividades Culturales de 11 de diciembre de 1997 (en lo sucesivo, «Orden») [2] se aprobó el «Reglamento por el que se instituye un billete de entrada a monumentos, museos, galerías, excavaciones arqueológicas, parques y jardines declarados monumentos públicos».

3. El artículo 1 de la Orden Ministerial prevé, entre otras cuestiones, lo siguiente:

«1. Se permitirá normalmente el acceso a los monumentos, museos, galerías, excavaciones arqueológicas, parques y jardines declarados monumentos públicos previo pago de un billete de entrada, cuya validez podrá no depender de la fecha de emisión.»

4. El artículo 4 de la Orden Ministerial establece, entre otros extremos, que:

«3. Se concederá la entrada gratuita:

[...]

e) a los ciudadanos italianos menores de dieciocho o mayores de sesenta años de edad. Los menores de doce años deberán ir acompañados.

1 — Lengua original: alemán.

2 — GURI de 12 de febrero de 1998, p. 13.

[...]»

5. La Orden nº 375 del mismo Ministerio de 28 de septiembre de 1999 («Reglamento por el que se modifica la Orden Ministerial nº 507, de 11 de diciembre de 1997, por el que se instituye un billete de entrada a monumentos, museos, galerías, excavaciones arqueológicas, parques y jardines declarados monumentos públicos») [3] prevé, en su único artículo, la siguiente modificación aplicable únicamente a establecimientos de titularidad estatal, no a los de titularidad regional ni local:

«El artículo 4 de la Orden Ministerial nº 507, de 11 de diciembre de 1997, se modifica en los siguientes términos:

a) la primera frase del apartado 3, letra e), se sustituye por la siguiente: "a los ciudadanos de la Unión Europea menores de dieciocho o mayores de sesenta años".

[...]»

3 — GURI de 27 de octubre de 1999.

III. Procedimiento administrativo previo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

6. A raíz de repetidas denuncias relativas a la reducción aplicable a los mayores de 60 o de 65 años en las tarifas de acceso al Palacio del Dogo de Venecia y a los museos municipales de Padua, Treviso y Florencia, la Comisión inició las correspondientes investigaciones y confirmó que sólo se concedían tarifas reducidas a los nacionales italianos o a los residentes en Italia. Al no recibir respuesta alguna a sus repetidas solicitudes de información, la Comisión inició, mediante escrito de requerimiento de 1 de julio de 1999, un procedimiento por incumplimiento del Tratado. La República Italiana contestó mediante escrito de 5 de octubre de 1999. La Comisión, al considerar que la respuesta contenida en dicho escrito no era suficiente, envió un dictamen motivado a la República Italiana el 2 de febrero de 2000. El 13 de noviembre de 2000 y el 2 de abril de 2001, la Comisión envió otros escritos a la República Italiana en los que le instaba a presentar explicaciones más concretas. Al no recibir respuesta alguna, la Comisión interpuso el presente recurso ante el Tribunal de Justicia, registrado en la Secretaría del mismo el 8 de octubre de 2001.

7. Mediante dicho recurso, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 12 CE y 49 CE, al mantener en vigor tarifas reducidas discriminatorias para

el acceso a los museos, monumentos, galerías, excavaciones arqueológicas, parques y jardines públicos protegidos en Italia concedidas por las entidades locales o descentralizados del Estado italiano únicamente en beneficio de los nacionales o de los residentes en el territorio de la autoridad pública que gestiona el establecimiento cultural en cuestión, mayores de 60 o 65 años, excluyendo a los turistas nacionales de otros Estados miembros, o a los no residentes en el mencionado territorio que satisfacen el mismo requisito objetivo de edad.

— Condene en costas a la República Italiana.

8. La República Italiana solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de la Comisión.

IV. Examen de los motivos del recurso

A. *Alegaciones de las partes*

9. La *Comisión* considera que la normativa relativa a la reducción de tarifas infringe los artículos 12 CE y 49 CE, argumentando que la libertad de prestación de servicios incluye la libertad de los turistas de desplazarse a otro Estado miembro para beneficiarse de ellos en las mismas condiciones que los nacionales. En este sentido, el Tribunal de Justicia consideró que las normas discriminatorias sobre las tarifas de entrada a los museos españoles eran contrarias al Tratado CE. [4]

10. Según la Comisión, la limitación de la reducción de tarifas a los nacionales italianos constituye una restricción de la libre prestación de servicios, cuyos beneficiarios son los turistas que visitan los lugares arqueológicos y establecimientos culturales en Italia.

11. El establecimiento de tarifas reducidas en favor de determinadas categorías de visitantes, en el presente caso en favor de los mayores de 60 o de 65 cinco años, en función de su residencia en el municipio donde se halla el bien o el establecimiento cultural, constituye en su opinión una discriminación indirecta por motivos de nacionalidad, puesto que, *de facto*, perjudica fundamentalmente a los turistas extranjeros procedentes de la Comunidad, siendo el objetivo encubierto de esta medida su exclusión del ámbito de aplicación de la reducción.

12. Respecto a la justificación por motivos de interés general, la Comisión señala que no pueden tomarse en consideración cuestiones de política económica. La jurisprudencia [5] reconoce únicamente la necesidad de garantizar la coherencia del régimen tributario si existe una relación directa

4 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de marzo de 1994, Comisión/España (C-45/93, Rec. p. I-911).

5 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de enero de 1992, Bachmann (C-204/90, Rec. p. I-249).

entre la reducción de la tarifa aplicable a los nacionales italianos y los impuestos abonados por éstos. La República Italiana no ha justificado la necesidad de esta medida ni su proporcionalidad. Del mismo modo, tampoco ha demostrado que la aplicación de la tarifa reducida a todos los ciudadanos de la Unión afecte al objetivo de la coherencia del régimen tributario. Además, sólo se benefician de dicha reducción aquellos contribuyentes que hacen verdaderamente uso de ella. Por último, considera que es contradictorio alegar el argumento de la coherencia del régimen tributario y, sin embargo, extender la reducción aplicable a los establecimientos de titularidad estatal a los ciudadanos de la Unión a través de la Orden Ministerial nº 375/99.

13. Por otro lado, la Comisión alega que la modificación introducida mediante la Orden Ministerial nº 375/99 afecta únicamente a los establecimientos estatales, no al resto. Sin embargo, la República Italiana es también responsable de los establecimientos de titularidad no estatal.

14. Según la Comisión, la circular ministerial nº 1560, de 11 de marzo de 1998, a la que hace referencia el Gobierno italiano para justificar la conformidad de la norma, no es suficiente, pues si bien deja al gestor del establecimiento la facultad de conceder discrecionalmente la reducción, en la práctica no se ha utilizado esta facultad de forma generalizada.

15. Por todo ello, la Comisión concluye que las reducciones de tarifas aplicadas por los museos municipales infringen los artículos 12 CE y 49 CE.

16. El *Gobierno italiano* señala, en primer lugar, que los bienes culturales pertenecen al Estado o a las entidades locales y que el propietario es competente para establecer las condiciones de acceso, en concreto la tarifa aplicable.

17. Respecto al motivo relativo a la discriminación de los ciudadanos comunitarios, el Gobierno italiano alega que la Comisión se basa en la diferencia de trato entre las personas residentes en el territorio de la entidad local propietaria del bien cultural en cuestión y otras personas. Considera que esta argumentación sigue siendo general y abstracta, ya que desde el punto de vista del poder de la facultad de fijar las tarifas lo que resulta relevante es si la gratuidad de la entrada puede justificarse económicamente o no.

18. Según el Gobierno italiano, es imprescindible disponer de medios económicos para gestionar los bienes culturales. Debe tomarse en consideración la obligación de los nacionales italianos, como contribuyentes, de participar en los gastos públicos. El establecimiento de una tarifa diferente en función de las características del usuario de los establecimientos culturales constituye la expresión de una determinada política social.

19. El Gobierno italiano señala, además, que las acusaciones de la Comisión hacen referencia a establecimientos de titularidad local, como por ejemplo el Palacio del Dogo de Venecia, que no es competencia del Estado central. Ello se deriva del artículo 47 del Decreto del Presidente de la República nº 416, de 24 de julio de 1977.

20. Respecto a la reducción de tarifas aplicable en función del lugar de residencia, el Gobierno italiano considera que debe distinguirse entre los museos de titularidad estatal y local, no estando comprendidos estos últimos en el ámbito de competencias del Gobierno.

21. Por lo que respecta a los establecimientos de titularidad estatal, en especial los parques y jardines clasificados como monumentos públicos, la exoneración del pago de la entrada se basa en un convenio marco entre el Ministerio del Patrimonio y Actividades Culturales y el Ministerio de Hacienda (Decreto interministerial de 6 de junio de 1992), en el que se prevé una compensación financiera. Por tanto, el acceso gratuito corresponde a una contraprestación.

22. Por todo ello, según el Gobierno italiano es incomprensible dónde existe un trato discriminatorio en el sentido del Derecho comunitario. En consecuencia, considera que no puede aceptarse la solicitud formulada por la Comisión.

B. *Apreciación*

23. Según el recurso de la Comisión, debe examinarse la conformidad de las modalidades previstas por la normativa italiana relativa a las tarifas con los artículos 12 CE y 49 CE, es decir, con la prohibición general de discriminación y la libre prestación de servicios. Puesto que el artículo 49 CE contiene una prohibición de discriminación específica, conviene observar las medidas italianas en primer lugar a la luz de dicha disposición.

24. En este sentido, cabe examinar, en primer lugar, si las medidas relativas a los establecimientos de titularidad local son imputables al Estado miembro, en este caso la República Italiana. Seguidamente debe comprobarse si estas medidas nacionales constituyen una restricción en el sentido del artículo 49 CE. En caso de respuesta afirmativa, debe comprobarse si las medidas están justificadas.

1. Entidades descentralizadas

25. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, [6] los Estados miembros

6 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 2 de diciembre de 1986, Comisión/Bélgica (239/85, Rec. p. 3645) y —respecto a una entidad local italiana— de 22 de junio de 1989, Fratelli Costanzo (103/88, Rec. p. 1839). Véanse las sentencias de 13 de diciembre de 1991, Comisión/Italia (C-33/90, Rec. p. I-5987), apartado 24, y de 29 de noviembre de 2001, De Coster (C-17/00, Rec. p. I-9445), apartado 27.

no son sólo responsables de las medidas adoptadas por el Estado central y los entes controlados por éste, sino también de las medidas adoptadas por las entidades locales o regionales, incluidos los entes jurídicamente independientes pero que están controlados por estas entidades territoriales.

26. Esta jurisprudencia, aplicada al presente asunto, implica que la República Italiana también es responsable de las medidas adoptadas por las entidades locales o por los entes autónomos sujetos a su responsabilidad.

2. Restricción de la libre prestación de servicios

27. A continuación, debe examinarse si las normas relativas a las tarifas denunciadas por la Comisión restringen la libre prestación de servicios. Para ello, es conveniente recordar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y la doctrina relativa a la misma [7] respecto al alcance de esta libertad fundamental en el ámbito del turismo.

28. En virtud de esta jurisprudencia, la libertad de prestación de servicios incluye la libertad de los destinatarios de «desplazarse a otro Estado miembro para beneficiarse en él de un servicio, sin verse estorbados por restricciones» y que, en particular, «los turistas deben ser considerados destinatarios de servicios». [8]

29. Respecto a la relevancia de la libre prestación de servicios para los turistas, el Tribunal de Justicia ha declarado que la libertad de prestación de servicios incluye la libertad de sus destinatarios, incluidos los turistas, de «desplazarse a otro Estado miembro para beneficiarse de ellos en las mismas condiciones que los nacionales [...] Este derecho no sólo se refiere al acceso a las prestaciones de servicios contempladas por el Tratado CEE, sino también a todas las ventajas conexas que inciden en las condiciones de prestación o recepción de estos servicios.» [9]

30. En relación con el sector de los museos, también controvertido en el presente asun-

7 — Véanse, por todos, Rofes i Pujol, M. I.: «Las prestaciones de servicios de los museos de los Estados miembros y la libre circulación de los turistas», *Cuadernos europeos de Deusto*, 1995, pp. 173 y ss.; Tichadou, E.: «Der Schutz der Touristen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs», *Zeitschrift für europarechtliche Studien*, 2002, pp. 299 y ss.

8 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de febrero de 1989, Cowan (186/87, Rec. p. 195), apartado 15; véase también la anterior sentencia de 31 de enero de 1984, Luisi et Carbone (asuntos acumulados 286/82 y 26/83, Rec. p. 377), apartado 16.

9 — Sentencia Comisión/España (citada en la nota 4 *supra*), apartado 5.

to, el Tribunal de Justicia declaró que «la visita a los Museos constituye uno de los motivos determinantes por los que los turistas, como destinatarios de servicios, deciden visitar otro Estado miembro» y que «existe un vínculo estrecho entre la libre circulación, que para ellos se deriva del Tratado, y las condiciones de acceso a los Museos». [10]

31. Además, el Tribunal de Justicia concluyó que «una discriminación en materia de acceso a los Museos puede repercutir en las condiciones de prestación de los servicios, incluido su coste, y, por lo tanto, influir en la decisión de determinadas personas de visitar el país». [11]

32. La normativa italiana relativa a las tarifas muestra en algunos casos, como en Venecia y Treviso, elementos de una discriminación directa, porque se basa en la nacionalidad; en otros casos, como en Florencia y Padua, posee rasgos de una discriminación indirecta, pues se basa en el lugar de residencia. Según jurisprudencia ya reiterada del Tribunal de Justicia, el Derecho comunitario también comprende los casos de discriminación indirecta. El Tribunal de Justicia justifica su postura argumentando que «una disposición nacional que establece una distinción basada en el criterio de la residencia implica el riesgo de producir efectos principalmente en perjuicio de los nacionales de otros Estados miembros. En efecto, los no residentes son con mayor frecuencia no nacionales». [12]

33. Según esta jurisprudencia, una normativa que se basa en la residencia en un determinado territorio del Estado miembro no puede justificarse alegando que también perjudica a los nacionales de dicho Estado miembro. [13]

34. La Orden Ministerial citada por el Gobierno italiano relativa a las modificaciones aplicables a los establecimientos de titularidad estatal tampoco es un argumento a favor de la conformidad con el Derecho comunitario de la normativa relativa a las entradas, mientras dichas modificaciones no sean aplicables también a los establecimientos de titularidad regional o local. En este sentido, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia «el mantenimiento sin cambios, en la legislación de un Estado miembro, de un texto incompatible con una disposición del Tratado, da lugar a una situación de hecho ambigua puesto que mantiene a los sujetos de derecho interesados en una situación de incertidumbre en

10 — Sentencia Comisión/España (citada en la nota 4 *supra*), apartado 6.

11 — Sentencia Comisión/España (citada en la nota 4 *supra*), apartado 7.

12 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 1999, Ciola (C-224/97, Rec. p. I-2517), apartado 14, y de 7 de mayo de 1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, Rec. p. I-2521), apartado 29.

13 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de junio de 2000, Angonese (C-281/98, Rec. p. I-4139), apartados 38 y ss.

cuanto a sus posibilidades de recurrir al Derecho comunitario». [14]

3. Posible justificación de la diferencia de trato

35. A continuación cabe señalar que la justificación por razones del llamado interés general, es decir, por motivos no recogidos expresamente en el Derecho primario, por ejemplo en el artículo 30 CE, no cubre las disposiciones nacionales discriminatorias, sino sólo las disposiciones indistintamente aplicables. Este principio también rige en el caso de la libre prestación de servicios en cuestión en el presente asunto.

36. Aun cuando el Tribunal de Justicia reconociera que en una situación comparable a la del presente asunto podría aplicarse la justificación general por razones de interés general, los objetivos de carácter meramente económico [15] están excluidos como motivos de justificación.

37. Respecto al argumento utilizado por el Gobierno italiano relativo a la coherencia del régimen tributario, debe señalarse que en el presente caso falta el vínculo exigido por la jurisprudencia entre la ventaja otorgada a determinadas personas y su contribución en los ingresos fiscales. [16]

38. Dado que la aplicación discriminatoria de tarifas reducidas no está justificada, cabe declarar que nos hallamos ante una vulneración de los artículos 12 CE y 49 CE.

V. Costas

39. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha solicitado la condena en costas de la República Italiana y los motivos formulados por ésta han sido desestimados, procede condenar en costas a la República Italiana.

14 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de octubre de 1979, Comisión/Italia (159/78, Rec. p. 3247), apartado 22.

15 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de junio de 2000, Verkooijen (C-35/98, Rec. p. I-4071), apartado 48.

16 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 28 de enero de 1992, Bachmann (C-204/90, Rec. p. I-249), apartados 21 y ss., y de 28 de enero de 1992, Comisión/Bélgica (C-300/90, Rec. p. I-305), apartados 14 y ss.

VI. Conclusión

40. En virtud de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que:

«1) Declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 12 CE y 49 CE, al mantener en vigor tarifas reducidas discriminatorias para el acceso a los museos, monumentos, galerías, excavaciones arqueológicas, parques y jardines públicos protegidos en Italia concedidas por las entidades locales o descentralizadas del Estado italiano únicamente en beneficio de los nacionales o de los residentes en el territorio de la autoridad pública que gestiona el establecimiento cultural en cuestión, mayores de 60 o de 65 años, excluyendo a los turistas nacionales de otros Estados miembros, o a los no residentes en el mencionado territorio que satisfacen el mismo requisito objetivo de edad.

2) Condene en costas a la República Italiana.»