

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)  
de 18 de enero de 2001 \*

En el asunto C-162/99,

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por los Sres. F.P. Ruggeri Laderchi y B. Mongin, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

**República Italiana**, representada por el Profesor U. Leanza, en calidad de agente, asistido por la Sra. F. Quadri, avvocato dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48 y 52 del Tratado CE (actualmente artículos 39 CE y 43 CE, tras su modificación),

— al permitir que el Decreto Legislativo n° 233 del Jefe provisional del Estado, de 13 de septiembre de 1946, a pesar de haber sido modificado por el

\* Lengua de procedimiento: italiano.

artículo 9 de la Ley n° 362, de 8 de noviembre de 1991, continúe *de facto* aplicándose de manera que los dentistas que ejercen su profesión en Italia siguen de hecho sometidos al requisito de residencia, y

- al mantener en vigor el artículo 15, que figura en el título IV, de la Ley n° 409, de 24 de julio de 1985, que se remite al artículo 1 de la Ley n° 1398, de 14 de diciembre de 1964, según el cual únicamente los nacionales italianos pueden seguir colegiados en caso de trasladar su residencia a otro Estado miembro,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. C. Gulmann, Presidente de Sala; los Sres. V. Skouris, J.-P. Puissochet, R. Schintgen (Ponente) y la Sra. F. Macken, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;  
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 9 de noviembre de 2000;

dicta la siguiente

### Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 30 de abril de 1999, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE), con el fin de que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48 y 52 del Tratado CE (actualmente artículos 39 CE y 43 CE, tras su modificación),
  - al permitir que el Decreto Legislativo n° 233 del Jefe provisional del Estado, de 13 de septiembre de 1946, a pesar de haber sido modificado por el artículo 9 de la Ley n° 362, de 8 de noviembre de 1991, continúe aplicándose de manera que los dentistas que ejercen su profesión en Italia siguen de hecho sometidos al requisito de residencia, y
  - al mantener en vigor el artículo 15, que figura en el título IV, de la Ley n° 409, de 24 de julio de 1985, que se remite al artículo 1 de la Ley n° 1398, de 14 de diciembre de 1964, según el cual únicamente los nacionales italianos pueden seguir inscritos en el registro en caso de trasladar su residencia a otro Estado miembro.

## Marco jurídico nacional

- 2 El Decreto Legislativo n° 233 del Jefe provisional del Estado, de 13 de septiembre de 1946, relativo a la reconstitución de los Colegios profesionales del ámbito de la sanidad y a la regulación del ejercicio de estas profesiones (en lo sucesivo, «Decreto Legislativo de 1946») establece, en su artículo 9, letra e), que, para la inscripción en el Colegio profesional, se requiere «tener su residencia en el ámbito territorial señalado al Colegio».
  
- 3 El artículo 11, letra b), del Decreto Legislativo de 1946 dispone que se procederá a la cancelación de la inscripción en el Colegio en el caso de «traslado al extranjero de la residencia del interesado».
  
- 4 El artículo 1 de la Ley n° 1398, de 14 de diciembre de 1964, por la que se modifica y completa la Ley n° 736, de 10 de julio de 1960, relativa a la colegiación de los profesionales italianos de la sanidad residentes en el extranjero (en lo sucesivo, «Ley de 1964»), añadió al artículo 11 del Decreto Legislativo de 1946 el párrafo siguiente:

«En el caso contemplado en la letra b), el personal sanitario que ejerza su profesión liberal o que trabaje para hospitales, entidades públicas o personas privadas en el extranjero podrá conservar, a petición propia, su inscripción en el Colegio profesional del que haya sido cancelada.»

5 El artículo 9, párrafo sexto, de la Ley nº 409, de 24 de julio de 1985, relativa a la profesión de odontólogo y a las disposiciones relativas al derecho de establecimiento y a la libre prestación de servicios por parte de los dentistas nacionales de los Estados miembros de las Comunidades Europeas (en lo sucesivo, «Ley de 1985») establece que el Colegio profesional competente tramitará la inscripción según la normativa vigente.

6 El artículo 15 de la Ley de 1985, que forma parte de su título IV, «Ejercicio de la profesión en los demás Estados miembros de las Comunidades Europeas por parte de los odontólogos de nacionalidad italiana», dispone lo siguiente:

«Los odontólogos de nacionalidad italiana que trasladen su residencia a uno de los Estados miembros de las Comunidades Europeas podrán, si así lo solicitan, conservar su inscripción en el Colegio profesional italiano al que pertenezcan.»

7 El artículo 9, letra e), del Decreto Legislativo de 1946 fue modificado por el artículo 9, titulado «Criterios para la colegiación» de la Ley nº 362, de 8 de noviembre de 1991, relativa a las normas de reorganización del sector farmacéutico (en lo sucesivo, «Ley de 1991»). Actualmente establece que, para estar colegiado, es necesario «tener su residencia o ejercer su profesión en el ámbito territorial señalado al Colegio».

8 De los autos se deduce que el Reglamento del Colegio de médicos y odontólogos de la provincia de Imperia (en lo sucesivo, «Reglamento del Colegio de la provincia de Imperia»), adoptado en 1991, contiene, en sus artículos 9, letra e), y 11, letra b), disposiciones idénticas a las de los artículos 9, letra e), y 11, letra b), del Decreto legislativo de 1946 en su versión original.

## El procedimiento administrativo previo

- 9 La Comisión, informada de la existencia de las disposiciones del Reglamento del Colegio de la provincia de Imperia mencionadas en el apartado precedente a raíz de una pregunta escrita que le había formulado el 21 de junio de 1995 un miembro del Parlamento Europeo (DO C 277, p. 20) y por entender que las disposiciones del Decreto Legislativo de 1946 a las que eran idénticas las de dicho Reglamento, son contrarias a los artículos 48 y 52 del Tratado, requirió al Gobierno italiano, mediante escrito de 17 de marzo de 1997, para que presentara sus observaciones en el plazo de dos meses.
- 10 Mediante escrito de 26 de agosto de 1997, las autoridades italianas respondieron que, tras las modificaciones efectuadas mediante las Leyes de 1964 y de 1991 en los artículos 9, letra e), y 11, letra b), del Decreto Legislativo de 1946, estas disposiciones ya eran conformes a los artículos 48 y 52 del Tratado.
- 11 El 11 de junio de 1998, la Comisión dirigió un dictamen motivado a la República Italiana, en el que reiteraba sus críticas a la normativa nacional e instaba a este Estado miembro a adoptar, en un plazo de dos meses a partir de la notificación de dicho dictamen, las medidas necesarias para atenerse a las obligaciones resultantes de los artículos 48 y 52 del Tratado.
- 12 Mediante escrito de 23 de diciembre de 1998, las autoridades italianas respondieron al dictamen motivado alegando, respecto a la obligación de residencia, que, aunque la Ley de 1991 se refiere al sector farmacéutico, su ámbito de aplicación *ratione personae* se extiende a los dentistas. Respecto a la cancelación de la inscripción en el Colegio de dentistas en caso de traslado de la residencia al extranjero, mencionaron la posibilidad de modificar el artículo 11, letra b), del Decreto Legislativo de 1946 y reconocieron que el artículo 15 de la

Ley de 1985, al reservar el derecho a conservar la inscripción en dicho Colegio únicamente a los nacionales italianos, no es conforme con el Derecho comunitario. Anunciaron una intervención del ministro competente para evitar una aplicación discriminatoria de esta disposición y medidas legislativas destinadas a modificarla.

- 13 Al no considerar satisfactoria esta respuesta, la Comisión interpuso el presente recurso, basado en dos motivos que procede examinar sucesivamente.
  
- 14 El primer motivo se refiere a la obligación de residencia a la que se supedita la inscripción en el Colegio de dentistas, en virtud del artículo 9, letra e), del Decreto legislativo de 1946, modificado por la Ley de 1991.
  
- 15 El segundo motivo se refiere al artículo 15 de la Ley de 1985, en la medida en que reserva la posibilidad de evitar la cancelación de dicha inscripción, en el caso de traslado de su residencia al extranjero, únicamente a los dentistas de nacionalidad italiana.

### **Sobre la obligación de residencia**

- 16 La Comisión afirma que la obligación de residencia impuesta por las autoridades italianas constituye una restricción a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de trabajadores en la medida en que impide a los dentistas establecidos en otro Estado miembro abrir y gestionar otra consulta en el territorio italiano o ejercer en él su actividad profesional por cuenta ajena sin trasladar su residencia a este territorio. La Comisión añade que tal obligación de

residencia no se justifica por la necesidad de garantizar la observancia de las normas deontológicas ni por la de garantizar la continuidad de la asistencia médica y la proximidad entre médico y paciente.

- 17 La Comisión precisa que la modificación del Decreto Legislativo de 1946 por la Ley de 1991, que es una ley sectorial aplicable únicamente a los farmacéuticos, ha creado una situación jurídica confusa e incierta, incompatible con una aplicación correcta de los artículos 48 y 52 del Tratado, y, por tanto, no ha puesto fin al incumplimiento. Considera que prueba de ello es el hecho, por una parte, de que, a pesar de esta modificación legislativa, el Reglamento del Colegio de la provincia de Imperia continúe imponiendo una obligación de residencia análoga a la del Decreto Legislativo de 1946, sin tener en cuenta la Ley de 1991. Señala, por otra parte, que la Confederación nacional de Colegios de médicos y dentistas (en lo sucesivo, «Confederación nacional»), en una carta dirigida el 6 de enero de 1998 a dicho Colegio provincial, confirmó, a falta de respuesta del Ministerio de Sanidad y del Ministerio de Asuntos Exteriores a las cuestiones planteadas a este respecto, «la necesidad, en el sentido de la ley constitutiva, de que el nacional comunitario que desee ejercer la profesión en Italia resida en el territorio del Colegio provincial en el que está inscrito».
- 18 La República Italiana alega que el artículo 9, letra e), del Decreto Legislativo de 1946, en la versión modificada por la Ley de 1991, es perfectamente compatible con los artículos 48 y 52 del Tratado. Al establecer ahora que, para estar inscritos en el Colegio, basta que el interesado ejerza su profesión en el ámbito territorial señalado al Colegio de que se trate, esta disposición permite a los interesados crear o mantener varios centros de actividad en el territorio de la Comunidad.
- 19 La República Italiana añade que, según las normas de interpretación vigentes en el ordenamiento jurídico italiano, la modificación efectuada en el artículo 9,

letra e), del Decreto Legislativo de 1946 por la Ley de 1991 se aplica a todas las profesiones sanitarias, incluidos los dentistas. A este respecto, poco importa que algunos Colegios locales o la Confederación nacional hayan interpretado mal la legislación vigente y la hayan infringido.

- 20 Para pronunciarse sobre la fundamentación de este motivo procede señalar, en primer lugar, que el hecho de que un Estado miembro supedita la inscripción en el Colegio de dentistas y, por tanto, el ejercicio por éstos de su profesión, a la obligación de los interesados de residir en el ámbito territorial señalado al Colegio profesional en el que solicitan inscribirse constituye una restricción a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de trabajadores en la medida en que tal obligación impide a los dentistas establecidos o residentes en otro Estado miembro abrir otra consulta en el territorio del primer Estado o ejercer en él su actividad por cuenta ajena (véase en este sentido, entre otras, la sentencia de 20 de mayo de 1992, Ramrath, C-106/91, Rec. p. I-3351, apartados 20 a 22 y 28).
- 21 Por otra parte, en el presente asunto la República Italiana no ha alegado ningún motivo de interés general que pueda justificar tal restricción.
- 22 Procede recordar, en segundo lugar, que la necesidad de garantizar la plena aplicación del Derecho comunitario no sólo obliga a los Estados miembros a modificar sus legislaciones de manera que sean conformes con el Derecho comunitario, sino que también exige que lo hagan mediante la adopción de disposiciones jurídicas que puedan crear una situación suficientemente precisa, clara y transparente para permitir a los particulares conocer todos sus derechos e invocarlos ante los órganos jurisdiccionales nacionales (en este sentido véanse, en materia de directivas, las sentencias de 28 de febrero de 1991, Comisión/Italia, C-360/87, Rec. p. I-791, apartado 12, y de 15 de junio de 1995, Comisión/Luxemburgo, C-220/94, Rec. p. I-1589, apartado 10). A este respecto poco importa que las disposiciones del Derecho comunitario cuya observancia debe garantizarse sean directamente aplicables y que los particulares tengan, por tanto, la posibilidad de invocarlas directamente ante los tribunales frente al Estado miembro que las haya incumplido (en este sentido, véase, en particular, la sentencia de 25 de julio de 1991, Emmott, C-208/90, Rec. p. I-4269, apartados 20 y 21).

- 23 Además, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se deduce que el requisito de precisión, claridad y transparencia que debe cumplir la normativa nacional también se exige cuando se trata de los principios generales de Derecho constitucional, como el principio general de igualdad de trato, y es particularmente importante cuando las disposiciones de Derecho comunitario en cuestión tienen por objeto conceder derechos a los nacionales de otros Estados miembros, en la medida en que, normalmente, éstos no están al corriente de dichos principios (sentencia de 23 de mayo de 1985, Comisión/Alemania, 29/84, Rec. p. 1661, apartado 23).
- 24 Y ello tanto más cuanto que, como sucede en el presente asunto, el recurso a las normas de interpretación propias del Derecho nacional es lo único que permite a estos nacionales de otros Estados miembros apreciar el alcance exacto de una modificación legislativa y conocer todos sus derechos.
- 25 Por otra parte, cuando, en el marco de un recurso por incumplimiento, las partes no están de acuerdo sobre el alcance exacto de disposiciones de la normativa nacional como, en el presente asunto, la que resulta de la modificación del artículo 9, letra e), del Decreto Legislativo de 1946 mediante el artículo 9 de la Ley de 1991, adquiere particular importancia la aplicación práctica de las disposiciones nacionales de que se trata (en este sentido, véase la sentencia de 10 de julio de 1986, Comisión/Italia, 235/84, Rec. p. 2291, apartado 14).
- 26 Pues bien, la República Italiana no niega que varios Colegios locales de médicos y odontólogos y la Confederación nacional han interpretado el artículo 9, letra e), del Decreto Legislativo de 1946, a pesar de su modificación a través de la Ley de 1991, en el sentido de que podían seguir supeditando la colegiación al requisito de que el interesado tuviera su residencia en el ámbito territorial señalado al Colegio en cuestión.

- 27 Además, de la carta de 16 de enero de 1998 de la Confederación nacional se deduce que el presunto error de interpretación de ésta se vio propiciado por el hecho de que la administración italiana competente no proporcionó una respuesta que permitiera aclarar a dicha Confederación la cuestión que esta última le había formulado sobre la aplicación del requisito de residencia a los nacionales comunitarios que desearan ejercer la profesión de dentista en Italia.
- 28 Habida cuenta de las consideraciones precedentes, procede considerar que debe estimarse el primer motivo del recurso de la Comisión.

### Sobre la cancelación de la colegiación en caso de traslado de residencia al extranjero

- 29 En apoyo de su segundo motivo, la Comisión afirma que la cancelación de la colegiación en caso de traslado de residencia al extranjero también constituye una restricción de la libertad de establecimiento y de la libre circulación de trabajadores en la medida en que produce el efecto de impedir a los dentistas establecidos y residentes en otro Estado miembro ejercer su profesión en Italia abriendo en este país otra consulta o bien trabajando como dentista por cuenta ajena. Además, la Comisión considera que esta medida es discriminatoria puesto que no prohíbe a los dentistas establecidos y residentes en Italia abrir otro consultorio en otro Estado miembro, siempre que continúen residiendo en el ámbito territorial señalado al Colegio al que pertenecen en Italia.
- 30 La República Italiana alega que el artículo 15 de la Ley de 1985 se adoptó con el fin de regular el ejercicio de la profesión de dentista, por parte de los nacionales italianos, en los demás Estados miembros. Por consiguiente, esta disposición no puede interpretarse de forma que permita una aplicación contraria al derecho de establecimiento del artículo 11, letra b), del Decreto Legislativo de 1946,

modificado por la Ley de 1964, que permite a cualquier persona que ejerza una profesión sanitaria en Italia conservar, a petición propia, su inscripción en el Colegio en caso de traslado de su residencia a otro Estado miembro. La República Italiana añade que, para disipar cualquier duda a este respecto, la finalidad de la iniciativa legislativa a que se refería en su respuesta al dictamen motivado es precisar que esta facultad se extiende a los dentistas de todos los Estados miembros.

31 A este respecto debe señalarse que el artículo 15 de la Ley de 1985, que es posterior al Decreto Legislativo de 1946, modificado por la Ley de 1964, y que se aplica únicamente a los dentistas, reserva a los dentistas de nacionalidad italiana el derecho a solicitar el mantenimiento de su inscripción en el Colegio en caso de traslado de su residencia a otro Estado miembro de las Comunidades Europeas.

32 Por tanto, esta disposición contiene, en sí misma, una discriminación por razón de la nacionalidad, contraria a los artículos 48 y 52 del Tratado.

33 Pues bien, con independencia de las relaciones entre la Ley de 1985 y el Decreto Legislativo de 1946, modificado por la Ley de 1964, procede recordar que, en virtud de una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, el mantenimiento, en la legislación de un Estado miembro, de una norma incompatible con una disposición del Tratado da lugar a una situación de hecho ambigua al mantener, para los sujetos de Derecho afectados, un estado de incertidumbre en cuanto a las posibilidades de que disponen de invocar el Derecho comunitario y, por tanto, tal mantenimiento constituye un incumplimiento por parte de dicho Estado a las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado (véanse, en particular, las sentencias de 15 de octubre de 1986, Comisión/Italia, 168/85, Rec. p. 2945, apartado 11; de 25 de julio de 1991, Comisión/Italia, C-58/90, Rec. p. I-4193, apartados 12 y 13, y de 29 de octubre de 1998, Comisión/Grecia, C-185/96, Rec. p. I-6601, apartado 32).

- 34 De ello se deduce que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48 y 52 del Tratado al mantener en vigor el artículo 15 de la Ley de 1985, que, en caso de traslado de su residencia a otro Estado miembro, reserva la posibilidad de mantener la inscripción en el Colegio únicamente a los dentistas de nacionalidad italiana.
- 35 Por consiguiente, el segundo motivo del recurso de la Comisión también está fundado.
- 36 Habida cuenta del conjunto de consideraciones precedentes, procede declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48 y 52 del Tratado,
- al permitir que el Decreto Legislativo de 1946, aun habiendo sido modificado por el artículo 9 de la Ley de 1991, continúe aplicándose de manera que los dentistas que ejercen su profesión en Italia siguen de hecho sometidos al requisito de residencia,
  - al mantener en vigor el artículo 15 de la Ley de 1985, que se remite al artículo 1 de la Ley de 1964, según el cual únicamente los nacionales italianos pueden seguir colegiados en caso de trasladar su residencia a otro Estado miembro.

## Costas

- 37 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la República Italiana y haberlo solicitado así la Comisión, procede condenar en costas a dicho Estado.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

- 1) Declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48 y 52 del Tratado CE (actualmente artículos 39 CE y 43 CE, tras su modificación),

— al permitir que el Decreto Legislativo n° 233, relativo a la reconstitución de los Colegios profesionales del ámbito de la sanidad y a la regulación del

ejercicio de estas profesiones, del Jefe provisional del Estado, de 13 de septiembre de 1946, a pesar de haber sido modificado por el artículo 9 de la Ley n° 362, de 8 de noviembre de 1991, relativa a las normas de reorganización del sector farmacéutico, continúe aplicándose de manera que los dentistas que ejercen su profesión en Italia siguen de hecho sometidos al requisito de residencia,

— al mantener en vigor el artículo 15 de la Ley n° 409, de 24 de julio de 1985, relativa a la profesión de odontólogo y a las disposiciones relativas al derecho de establecimiento y a la libre prestación de servicios por parte de los dentistas nacionales de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, que se remite al artículo 1 de la Ley n° 1398, de 14 de diciembre de 1964, por la que se modifica y completa la Ley n° 736, de 10 de julio de 1960, relativa a la colegiación de los profesionales italianos de la sanidad residentes en el extranjero, según el cual únicamente los nacionales italianos pueden seguir colegiados en caso de trasladar su residencia a otro Estado miembro.

2) Condenar en costas a la República Italiana.

Gulmann

Skouris

Puissochet

Schintgen

Macken

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 18 de enero de 2001.

El Secretario

El Presidente de la Sala Sexta

R. Grass

C. Gulmann