

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)  
de 16 de enero de 2003 \*

En el asunto C-388/01,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. M. Patakia y el Sr. R. Amorosi, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Italiana, representada por el Sr. U. Leanza, en calidad de agente, asistido por el Sr. M. Fiorilli, 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 12 CE y 49 CE, al reservar ventajas discriminatorias en las tarifas para el acceso a los museos, monumentos, galerías, excavaciones arqueológicas, parques y jardines declarados monumentos

\* Lengua de procedimiento: italiano.

públicas, concedidas por las entidades locales o nacionales descentralizadas únicamente a los nacionales italianos o a los residentes en el territorio de dichas entidades que administran el establecimiento cultural en cuestión, mayores de 60 o de 65 años, y al excluir de tales ventajas a los turistas nacionales de otros Estados miembros o a los no residentes que satisfacen los mismos requisitos objetivos de edad,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. J.-P. Puissochet, Presidente de Sala, y los Sres. R. Schintgen y V. Skouris, la Sra. N. Colneric y el Sr. J.N. Cunha Rodrigues (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sra. C. Stix-Hackl;  
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de octubre de 2002;

dicta la siguiente

### Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 8 de octubre de 2001, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 226 CE, que tiene por objeto que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 12 CE y 49 CE, al reservar ventajas discriminatorias en las tarifas para el acceso a los museos, monumentos, galerías, excavaciones arqueológicas, parques y jardines declarados monumentos públicos, concedidas por las entidades locales o nacionales descentralizadas únicamente a los nacionales italianos o a los residentes en el territorio de dichas entidades que administran el establecimiento cultural en cuestión, mayores de 60 o de 65 años, y al excluir de tales ventajas a los turistas nacionales de otros Estados miembros o a los no residentes que satisfacen los mismos requisitos objetivos de edad.

### Normativa nacional

- 2 El artículo 1, apartado 1, de la Orden n° 507 del Ministerio del Patrimonio Cultural y Natural, de 11 de diciembre de 1997, titulada «Reglamento por el que se instituye un billete de entrada a monumentos, museos, galerías, excavaciones arqueológicas, parques y jardines declarados monumentos públicos» (GURI n° 35, de 12 de febrero de 1998, p. 13), establece lo siguiente:

«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.»

- 3 A tenor del artículo 4, apartado 3, de la misma Orden Ministerial:

«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.

[...]»

- 4 La Orden nº 375 del mismo Ministerio, de 28 de septiembre de 1999, titulada «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» (GURI nº 253, de 27 de octubre de 1999, p. 20) establece en su único artículo:

«1. 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 sustituirá por la siguiente: “a los ciudadanos de la Unión Europea menores de dieciocho o mayores de sesenta y cinco años”;

[...]»

### Procedimiento administrativo previo

- 5 Tras haber recibido varias denuncias a lo largo de 1998, la Comisión realizó investigaciones que llevaron a la conclusión de que el régimen preferencial de tarifas aplicable a las personas mayores de 60 o de 65 años para la entrada al Palacio de los Dux, en Venecia (Italia), así como, en particular, a los museos municipales de las ciudades italianas de Treviso, Padua y Florencia, implicaba una discriminación basada sea en la nacionalidad, sea en la residencia, en perjuicio de los nacionales de otros Estados miembros distintos de la República Italiana.
- 6 Al quedar sin respuesta varios escritos de la Comisión mediante los cuales ésta instaba al Gobierno italiano a que le proporcionara información sobre este tema, el 1 de julio de 1999 la Comisión dirigió a la República Italiana un escrito de requerimiento.
- 7 Mediante escrito de 5 de octubre de 1999, las autoridades italianas informaron a la Comisión de una modificación inminente de la Orden Ministerial n° 507, a fin de extender a todos los ciudadanos de los Estados miembros el régimen preferencial de tarifas de entrada a los museos nacionales reservado hasta entonces a los ciudadanos italianos. Dichas autoridades precisaron, además, que una interpretación extensiva de la normativa en vigor permite de hecho la aplicación de las controvertidas ventajas en las tarifas a todos los ciudadanos comunitarios.
- 8 Al estimar que la respuesta del Gobierno italiano no era satisfactoria, el 2 de febrero de 2000 la Comisión dirigió a la República Italiana un dictamen

motivado, señalando, en particular, que la modificación anunciada se refería a los museos y monumentos nacionales y no a los museos y monumentos municipales, categoría de la que forman parte los museos de Florencia, Padua, Treviso y Venecia. Por otro lado, la interpretación extensiva de la normativa en vigor no era suficiente para eliminar el incumplimiento. Además, según la Circular ministerial n° 1560, de 11 de marzo de 1998, que tiene por objeto la interpretación de la Orden Ministerial n° 507, la extensión del derecho a disfrutar de las ventajas en las tarifas reservadas por la normativa en vigor únicamente a los ciudadanos italianos se dejaba a la apreciación discrecional de quien gestionase el establecimiento turístico en cuestión.

- 9 El 12 de octubre de 2000, la Comisión recibió una nueva denuncia relativa al Palacio de los Dux, según la cual la gratuidad del derecho de entrada otorgada a las personas mayores de 60 años sólo alcanzaba a los ciudadanos italianos.
  
- 10 El 13 de noviembre de 2000, la Comisión dirigió un escrito a la República Italiana para pedirle explicaciones al respecto y una copia de los reglamentos relativos al acceso a los distintos museos de Italia. Por otro lado, mediante escrito de 2 de abril de 2001, la Comisión exigió, en particular, a las autoridades italianas que precisaran los medios con los que pretendían poner fin a la discriminación ejercida en perjuicio de los nacionales comunitarios que no fueran ciudadanos italianos en lo referente a los lugares del patrimonio cultural italiano cuyos propietarios fueran los municipios.
  
- 11 Al no recibir ninguna respuesta dentro del plazo de dos meses concedido por el dictamen motivado, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

## Sobre el recurso

- 12 El Tribunal de Justicia ya ha declarado que una regulación nacional relativa al acceso a los museos de un Estado miembro, que suponga una discriminación en perjuicio únicamente de los turistas extranjeros, está, respecto a los nacionales de los demás Estados miembros, prohibida por los artículos 7 y 59 del Tratado CEE (convertidos respectivamente en los artículos 6 y 59 del Tratado CE, y actualmente artículos 12 CE y 49 CE, tras su modificación) (sentencia de 15 de marzo de 1994, Comisión/España, C-45/93, Rec. p. I-911).
  
- 13 También se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 5 de diciembre de 1989, Comisión/Italia, C-3/88, Rec. p. 4035, apartado 8) que el principio de igualdad de trato, del que el artículo 49 CE constituye una expresión particular, prohíbe no sólo las discriminaciones ostensibles, en razón de la nacionalidad, sino también cualquier forma encubierta de discriminación que, mediante la aplicación de otros criterios de distinción, conduzca de hecho al mismo resultado.
  
- 14 Éste es el caso, en particular, de una medida que establece una distinción basada en el criterio de la residencia, en cuanto que éste implica el riesgo de producir efectos principalmente en perjuicio de los nacionales de otros Estados miembros, en la medida en que los no residentes son con mayor frecuencia no nacionales (véase, en particular, la sentencia de 29 de abril de 1999, Ciola, C-224/97, Rec. p. I-2517, apartado 14). En este contexto, es indiferente que la medida controvertida afecte, en su caso, tanto a los nacionales que residen en otras partes del territorio nacional como a los nacionales de los demás Estados miembros. Para que una medida pueda calificarse como discriminatoria, no es necesario que favorezca a la totalidad de los nacionales o que perjudique sólo a los nacionales de los demás Estados miembros y no a los propios nacionales (véase, en este sentido, en particular, la sentencia de 6 de junio de 2000, Angonese, C-281/98, Rec. p. I-4139, apartado 41).

- 15 En este caso, consta que la gratuidad del derecho de acceso a los museos, monumentos, galerías, excavaciones arqueológicas, parques y jardines declarados monumentos públicos, concedida por las entidades locales o nacionales descentralizadas, se reserva únicamente a los nacionales italianos o a los residentes en el territorio de las entidades que administran el museo o el monumento público en cuestión, en particular cuando son mayores de 60 o de 65 años, de modo que se excluye del derecho a disfrutar del acceso gratuito a los turistas nacionales de otros Estados miembros o a los no residentes que satisfacen los mismos requisitos objetivos de edad.
- 16 En efecto, el Gobierno italiano no discute que las modificaciones introducidas por la Orden Ministerial nº 375 en el artículo 4 de la Orden Ministerial nº 507, con el fin de extender a los nacionales de todos los Estados miembros el derecho a disfrutar de las controvertidas ventajas en las tarifas, no alcanzan a los museos ni a los otros monumentos administrados por las entidades locales y nacionales descentralizadas.
- 17 La Comisión reconoce así que la Orden Ministerial nº 375 puso fin al incumplimiento alegado por lo que respecta a los museos y monumentos administrados por el Estado y recuerda que el presente recurso se refiere exclusivamente a las regulaciones sobre tarifas aplicables a los museos y monumentos administrados por las entidades locales y nacionales descentralizadas.
- 18 La República Italiana expone, sin embargo, diferentes razones de interés general para justificar las controvertidas ventajas en las tarifas. Por una parte, en atención a los costes generados por la gestión de los bienes culturales, el acceso gratuito a los mismos no puede hacer abstracción de consideraciones de orden económico. Por otra parte, el trato de favor reservado a los nacionales italianos o a determinados residentes se justifica por razones de coherencia del sistema fiscal, en cuanto que dichas ventajas constituyen la contrapartida del pago de los impuestos mediante los cuales estos nacionales o residentes participan en la gestión de los lugares en cuestión.
- 19 En primer lugar, en la medida en que las controvertidas ventajas en las tarifas establecen una distinción basada en el criterio de la nacionalidad, es preciso



recordar que tales ventajas sólo son compatibles con el Derecho comunitario si pueden ampararse en una disposición expresa que, como el artículo 46 CE, al que se remite el artículo 55 CE, establezca excepciones por razones justificadas, a saber, el orden público, la seguridad pública y la salud pública. Objetivos de carácter económico no constituyen razones de orden público en el sentido del artículo 46 CE (véase, en particular, la sentencia de 14 de noviembre de 1995, Svensson y Gustavsson, C-484/93, Rec. p. I-3955, apartado 15).

- 20 En consecuencia, ya que ni la necesidad de preservar la coherencia del régimen fiscal ni las consideraciones de orden económico invocadas por el Gobierno italiano forman parte de las excepciones admitidas por el artículo 46 CE, las controvertidas ventajas en las tarifas, en cuanto que se reservan exclusivamente a los nacionales italianos, son incompatibles con el Derecho comunitario.
- 21 En segundo lugar, en la medida en que dichas ventajas en las tarifas establecen una distinción basada en el criterio de la residencia, procede examinar si las justificaciones en las que se apoya el Gobierno italiano constituyen razones imperiosas de interés general susceptibles de justificar tales ventajas.
- 22 Por lo que respecta, en primer lugar, a los motivos de carácter económico expuestos por el Gobierno italiano, basta con recordar que no pueden admitirse, puesto que objetivos de carácter meramente económico no pueden constituir razones imperiosas de interés general capaces de justificar una restricción a una libertad fundamental garantizada por el Tratado (véase, en particular, la sentencia de 6 de junio de 2000, Verkooijen, C-35/98, Rec. p. I-4071, apartado 48).
- 23 Por lo que respecta, en segundo lugar, a la necesidad de preservar la coherencia del sistema fiscal, la cual, en la sentencia de 28 de enero de 1992, Bachmann (C-204/90, Rec. p. I-249), se ha considerado susceptible de justificar regulaciones capaces de restringir las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado, procede recordar que, en los asuntos que dieron lugar a la sentencia Bachmann, antes citada, así como a la sentencia del mismo día, Comisión/Bélgica (C-300/90,

Rec. p. I-305), existía una vinculación directa entre la posibilidad de deducir las primas, por una parte, y la tributación de las cantidades adeudadas por los aseguradores en ejecución de los contratos de seguro de vejez y fallecimiento, por otra parte, vinculación que resultaba necesario preservar con el fin de garantizar la coherencia del sistema fiscal de que se trataba (véanse, en este sentido, en particular, las sentencias Svensson y Gustavsson, antes citada, apartado 18; de 27 de junio de 1996, Asscher, C-107/94, Rec. p. I-3089, apartado 58; de 16 de julio de 1998, ICI, C-264/96, Rec. p. I-4695, apartado 29, y de 28 de octubre de 1999, Vestergaard, C-55/98, Rec. p. I-7641, apartado 24).

- 24 Ahora bien, en el presente caso, no existe ninguna vinculación directa de esta índole entre una determinada tributación, por una parte, y la aplicación de las tarifas preferenciales para acceder a los museos y a los monumentos públicos sobre las que versa el recurso por incumplimiento, por otra parte. Esto es así tanto más cuanto que el derecho a disfrutar de las controvertidas ventajas en las tarifas está supeditado a la residencia del interesado en el territorio de la entidad que administra el museo o el monumento público en cuestión, quedando excluidas las demás personas que residen en Italia y que, como tales, están también sometidas a tributación en este Estado miembro.
- 25 Por consiguiente, las controvertidas ventajas en las tarifas, en la medida en que están reservadas exclusivamente a los residentes en el territorio de las entidades que administran el museo o el monumento público en cuestión, son también incompatibles con el Derecho comunitario.
- 26 Por último, el Gobierno italiano alega que las regulaciones que instituyeron las controvertidas ventajas en las tarifas no entran en el ámbito de su competencia. En efecto, estas ventajas se refieren a los museos y demás lugares de exposición administrados por entidades locales, siendo así que, conforme al artículo 47 del Decreto del Presidente de la República n° 616, de 24 de julio de 1977 (GURI n° 234, de 29 de agosto de 1977, suplemento ordinario, III, p. 3), las regiones tienen competencia exclusiva sobre «todos los servicios y actividades relativos a la existencia, la conservación, el funcionamiento, el disfrute público y el desarrollo de los museos, de las colecciones que presenten un interés artístico, histórico y bibliográfico [...] pertenecientes a la región o a otras entidades,

incluidas las no territoriales, sometidas a su control o, en todo caso, de interés local».

- 27 A este respecto, basta con recordar que un Estado miembro no puede ampararse en situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones previstas en el Derecho comunitario. Si bien en el orden interno cada Estado miembro goza de libertad para atribuir como considere oportuno las competencias normativas, no es menos cierto que, en virtud del artículo 226 CE, es el único responsable, frente a la Comunidad, del cumplimiento de dichas obligaciones (véase, en particular, la sentencia de 13 de diciembre de 1991, Comisión/Italia, C-33/90, Rec. p. I-5987, apartado 24).
- 28 Vistas las consideraciones anteriores, procede señalar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 12 CE y 49 CE, al reservar ventajas discriminatorias en las tarifas para el acceso a los museos, monumentos, galerías, excavaciones arqueológicas, parques y jardines declarados monumentos públicos, concedidas por las entidades locales o nacionales descentralizadas únicamente a los nacionales italianos o a los residentes en el territorio de dichas entidades que administran el establecimiento cultural en cuestión, mayores de 60 o de 65 años, y al excluir de tales ventajas a los turistas nacionales de otros Estados miembros o a los no residentes que satisfacen los mismos requisitos objetivos de edad.

## Costas

- 29 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. Al haber solicitado la Comisión que se condene en costas a la República Italiana y al haber sido desestimados los motivos formulados por esta última, procede condenarla en costas.

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 12 CE y 49 CE, al reservar ventajas discriminatorias en las tarifas para el acceso a los museos, monumentos, galerías, excavaciones arqueológicas, parques y jardines declarados monumentos públicos, concedidas por las entidades locales o nacionales descentralizadas únicamente a los nacionales italianos o a los residentes en el territorio de dichas entidades que administran el establecimiento cultural en cuestión, mayores de 60 o de 65 años, y al excluir de tales ventajas a los turistas nacionales de otros Estados miembros o a los no residentes que satisfacen los mismos requisitos objetivos de edad.
  
- 2) Condenar en costas a la República Italiana.

Puissochet

Schintgen

Skouris

Colneric

Cunha Rodrigues

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de enero de 2003.

El Secretario

El Presidente de la Sala Sexta

R. Grass

J.-P. Puissochet