

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. GEORGIOS COSMAS

presentadas el 25 de enero de 1996 *

1. En los presentes asuntos, se pide al Tribunal de Justicia, mediante una serie de resoluciones de la Pretura circondariale di Roma (sezione distaccata di Castelnuovo di Porto), que se pronuncie con carácter prejudicial sobre la interpretación de los artículos 30, 36 y 52 del Tratado y de las disposiciones de la Directiva 64/223/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1964, relativa a la realización de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios para las actividades del comercio mayorista,¹ y de las Directivas 83/189/CEE, de 28 de marzo de 1983,² y 88/182/CEE, de 22 de marzo de 1988,³ por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentación técnicas.

2. Mediante auto de 10 de noviembre de 1993, el Tribunal de Justicia acordó la acumulación de los asuntos C-418/93, C-419/93, C-420/93, C-421/93. Mediante otro auto, de 27 de enero de 1994, acordó la acumulación de los asuntos que anteceden a los asuntos C-460/93, C-461/93, C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-10/94, C-11/94, C-14/94 y C-15/94. Mediante un auto más reciente, de 23 de febrero de 1994, el Tribunal de Justicia acordó la acumulación de los asuntos C-23/94 y C-24/94. Por último, mediante auto de 19 de octubre de 1995, acordó la acumulación de estos dos últimos asuntos y del asunto C-332/94 a todos los demás asuntos antes citados.

I. El litigio

3. Las peticiones de decisión prejudicial han sido pronunciadas en el marco de recursos interpuestos por diversas sociedades de gestión de grandes centros comerciales contra alcaldes que habían denegado los permisos para abrir sus comercios en domingo con la advertencia de que, en caso de que infringieran la prohibición, se les impondrían las correspondientes sanciones legales. La decisión denegatoria de los alcaldes de que se trata se basa en la Ley italiana n° 558, de 28 de julio de 1971, que regula los horarios de apertura de los comercios.⁴ La letra a) del apartado 2 del artículo 1 de la citada Ley establece la prohibición de abrir los comercios los domingos y festivos. El artículo 10 prevé sanciones administrativas para los supuestos de infracción de estas disposiciones. En caso de reincidencia puede ordenarse el cierre del comercio durante un período máximo de quince días.

La Ley n° 558, antes citada, es una ley-marco que encomienda la aplicación de la prohibición que establece a órganos regionales competentes para adoptar en el ámbito local las disposiciones de desarrollo relativas a las

* Lengua original: griego.

1 — DO 1964, 56, p. 863; EE 06/01, p. 30.

2 — DO L 109, p. 8; EE 13/14, p. 34.

3 — DO L 81, p. 75.

4 — GURI (Boletín Oficial de la República Italiana) n° 200, de 9 de agosto de 1971.

horas de apertura de los comercios. La imposición de las sanciones legales es competencia de los alcaldes o de los presidentes del ente local de la zona en que estén situados los comercios.

4. Ante la Pretura, las partes demandantes cuestionaron la compatibilidad de la Ley italiana con el Derecho comunitario y, en particular, con las disposiciones mencionadas. Así pues, la Pretura decidió suspender el procedimiento y someter al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, ciertas cuestiones prejudiciales.

II. Las cuestiones prejudiciales

5. En el marco de los litigios de referencia, la Pretura circondariale di Roma, sezione distaccata di Castelnuovo di Porto, pidió al Tribunal de Justicia —mediante una serie de resoluciones idénticas, de 18 de julio, 28 de octubre, 11 de noviembre, 2 y 16 de diciembre de 1993—⁵ a pronunciarse sobre las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) Si una norma de Derecho nacional que obligue (salvo para algunos productos) a los comercios de venta al por menor a cerrar los domingos y festivos, pero *no* prohíba ejercer tales días actividades

laborales en su interior, (e imponga la pena de cierre forzoso a aquellos que hayan incumplido dicha obligación) y provoque de este modo un descenso sensible de las ventas efectuadas en tales comercios, incluidas las de mercancías producidas en otros países de la Comunidad, con la consiguiente reducción del volumen de las importaciones de dichos Estados, constituye:

a) una medida de efecto equivalente a una restricción a la importación en el sentido del artículo 30 del Tratado de Roma y de la normativa comunitaria dictada a efectos de aplicar los principios en él establecidos;

b) o bien un medio de discriminación arbitraria o una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros;

c) o bien una medida desproporcionada o inadecuada al objetivo social o moral que en su caso se proponga la norma de Derecho nacional,

5 — DO C 312, p. 6, y DO 1994, C 76, pp. 4, 5, 9, 10 y 12.

dado que:

Además, mediante auto C-332/94, de 10 de octubre de 1994,⁶ este mismo órgano jurisdiccional planteó al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales que figuran a continuación, que coinciden parcialmente con las anteriores:

— la gran distribución y la distribución organizada (categoría en la que se encuentran las demandantes) venden, por término medio, una cantidad de productos importados de los demás países comunitarios superior a la vendida por las pequeñas y medianas empresas;

«Considerando que

— el volumen de negocios que la gran distribución y la distribución organizada realizan los domingos *no puede* compensarse con las adquisiciones sustitutivas que la clientela pueda realizar durante los otros días de la semana, adquisiciones que se orientan de hecho hacia una red comercial que en conjunto se abastece de los productores nacionales.

— la gran distribución y la distribución organizada, cuyos establecimientos están generalmente ubicados en la periferia y fuera de las ciudades, ofrecen y venden, por término medio, una cantidad de productos importados de los demás países de la CEE superior a la ofrecida y vendida por los pequeños y medianos comercios, esparcidos, a diferencia de las primeras, por el territorio, ya sea o no urbano;

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, si la medida adoptada por la norma nacional de que se trata, constituye una de las excepciones al artículo 30 previstas en el artículo 36 del Tratado de Roma, o bien alguna otra excepción de las previstas por la normativa comunitaria.»

— las ventas que la gran distribución y la distribución organizada efectúan en domingo durante los breves períodos en que ello se permite, superan por sí solas a las registradas en dichos centros en los días laborables de la semana;

6 — DO C 392, p. 3.

- las ventas que la gran distribución y la distribución organizada no pueden efectuar los días festivos no se compensan con las que dichos centros realizan los días laborables y, por consiguiente, la demanda de adquisición que permanece insatisfecha se dirige a otro circuito comercial (el constituido por los pequeños y medianos comercios, más próximos al consumidor y fácilmente accesibles incluso en días laborables) pero que, en conjunto, se abastece sólo de productores nacionales.
- 1) Una norma de Derecho nacional que obligue (salvo para algunos productos) a los comercios de venta al por menor a cerrar los domingos y festivos, pero no prohíba ejercer tales días actividades laborales en su interior, e imponga la pena de cierre forzoso y de retirada de licencia a aquellos que hayan incumplido dicha obligación y provoque de este modo un descenso sensible de las ventas efectuadas en tales comercios, ¿constituye:
 - a) una medida de efecto equivalente a una restricción a la importación en el sentido del artículo 30 del Tratado de Roma y de la normativa comunitaria dictada a efectos de aplicar los principios en él establecidos, o
 - b) un medio de discriminación arbitraria o una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros, o
 - c) una medida desproporcionada o inadecuada al objetivo social o moral que en su caso se proponga la norma de Derecho nacional;
 - d) una infracción de las disposiciones contenidas en el artículo 52 del Tratado CE, relativas a la libertad de establecimiento y de la normativa comunitaria adoptada con arreglo a dicho principio, o
 - e) al menos, una infracción del apartado 2 del artículo 2 de la Directiva nº 64/223/CEE, relativa a la realización de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios para las actividades del comercio mayorista;
 - f) una infracción de las Directivas 83/189/CEE y 88/182/CEE, relativas a la supresión de las barreras técnicas al comercio entre Estados miembros, habida cuenta del hecho de que la prohibición de apertura dominical de los comercios sólo es general en apariencia, pero que en realidad admite excepciones para una serie de productos que son —salvo en rarísimos e inevitables casos— exclusivamente de origen nacional?

2) En caso de respuesta afirmativa a cualquiera de los apartados de la primera cuestión, ¿constituye la medida adoptada por la norma nacional de que se trata una de las excepciones al artículo 30 previstas en el artículo 36 del Tratado CEE, o en alguna otra excepción de las previstas por la normativa comunitaria?»

6. Exceptuando el asunto C-332/94 en el cual la cuestión prejudicial versa no sólo sobre los artículos 30 y 36 del Tratado, sino también sobre otras disposiciones comunitarias, el Tribunal de Justicia ha respondido ya a las cuestiones prejudiciales en su sentencia de 2 de junio de 1994, Punto Casa y PPV.⁷ Esta decisión fue pronunciada a consecuencia de la petición de decisión prejudicial de la Pretura circondariale di Roma (sezione distaccata di Castelnuovo di Porto) que, mediante resoluciones de 16 de diciembre de 1992 y de 22 de marzo de 1993, había sometido al Tribunal de Justicia unas cuestiones muy similares a las que acaban de referirse. Tras pronunciar la citada sentencia, el Tribunal de Justicia pidió a la Pretura que clarificara si mantenía las cuestiones prejudiciales que había planteado en todos los asuntos antes citados, exceptuando el asunto C-332/94.

Mediante escrito de 22 de julio de 1994, la Pretura respondió que mantenía las citadas cuestiones prejudiciales. El Pretore sostiene en su escrito que la sentencia Punto Casa y PPV no responde a todos los aspectos ni a todas las cuestiones suscitadas por los asuntos objeto de litigio en lo relativo a la compatibilidad de la Ley italiana con las disposiciones del Derecho comunitario y en

particular con los artículos 30 y 36 del Tratado. Subraya que los grandes centros comerciales están situados en la periferia, o fuera de las ciudades, razón por la cual la clientela no puede acceder fácilmente a ellos durante los días laborables. Comparados con los pequeños comercios, que están mucho más esparcidos por las zonas urbanas y que se dirigen a un número de consumidores limitado, los grandes centros comerciales ofrecen y venden por término medio una cantidad de productos importados de otros Estados miembros de la Comunidad muy superior a la que puede encontrarse en los pequeños comercios, que venden generalmente productos nacionales. Según la Pretura, este fenómeno provoca una desviación de la demanda hacia los productos nacionales, en detrimento de los productos extranjeros, que los pequeños comercios sólo distribuyen en muy pequeña cantidad.

III. Respuesta a las cuestiones prejudiciales

Sobre los artículos 30 y 36 del Tratado

7. Las cuestiones prejudiciales plantean el problema de si una normativa nacional como la que se discute en el procedimiento principal está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 30 del Tratado. Esta disposición prohíbe las restricciones cuantitativas a la importación entre los Estados miembros así como las medidas de efecto equivalente. De acuerdo con la conocida fórmula de la

7 — Asuntos acumulados C-69/93 y C-258/93 (Rec. p. I-2355).

sentencia Dassonville, constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación cualquier «normativa comercial que puede obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario». ⁸ Además, de una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, iniciada por la sentencia denominada «Cassis de Dijon», ⁹ resulta que, aunque no exista discriminación en función de la procedencia de las mercancías, la normativa de un Estado puede violar el artículo 30 cuando obstaculiza el comercio intracomunitario sin que esté justificado por imperativos de interés general.

8. En su sentencia Keck y Mithouard, ¹⁰ el Tribunal de Justicia limitó el alcance de esta jurisprudencia estableciendo una distinción entre,

— por una parte, las normas relativas a los requisitos (de denominación, forma, dimensiones, peso, composición, etc.) que deben cumplir las mercancías procedentes de otros Estados miembros, donde se fabrican y comercializan legalmente,

— por otra, las disposiciones nacionales que limitan o prohíben ciertas modalidades o formas de venta y que, por su naturaleza, no pueden afectar al comercio intracomunitario, dado que no están destinadas a regular los intercambios de mercancías en el interior de la Comunidad.

9. Remitiéndose a la sentencia Cassis de Dijon, antes citada, el Tribunal de Justicia afirmó que las normativas nacionales correspondientes a la primera categoría están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 30 y constituyen medidas de efecto equivalente prohibidas como tales, a menos que puedan estar justificadas por un objetivo de interés general. ¹¹ Por lo que se refiere a la segunda categoría de normativas nacionales, el Tribunal de Justicia consideró que quedan fuera del ámbito de aplicación del artículo 30 del Tratado siempre que se apliquen a todos los operadores que ejerzan su actividad en el territorio nacional y siempre que afecten del mismo modo, de hecho y de Derecho, a la comercialización de los productos nacionales y a la de los procedentes de otros Estados miembros. Según el Tribunal de Justicia, siempre y cuando se cumplan estos requisitos, la aplicación de normativas de este tipo a la venta de productos procedentes de otro Estado miembro y conformes a las normas de este último Estado, no puede impedir su acceso al mercado o dificultarlo en mayor medida que dificulta el de los productos nacionales. ¹²

8 — Sentencia de 11 de julio de 1974, Dassonville (8/74, Rec. p. 837), apartado 5.

9 — Sentencia de 20 de febrero de 1979, Rewe-Zentral (120/78, Rec. p. 649).

10 — Sentencia de 24 de noviembre de 1993 (asuntos acumulados C-267/91 y C-268/91, Rec. p. I-6097).

11 — Véase el apartado 15 de la sentencia Keck y Mithouard.

12 — Véanse los apartados 16 y 17 de la sentencia Keck y Mithouard. Véase, asimismo, el apartado 12 de la sentencia Punto Casa y PPV, antes citada.

10. No obstante, con independencia de estas dos categorías, existe aún una tercera categoría de medidas nacionales a las que es aplicable la jurisprudencia *Dassonville*. Puede tratarse, por ejemplo, de una normativa nacional que permita a la Hacienda Pública embargar bienes vendidos a plazos y con reserva de dominio, a pesar de que estos bienes procedan de un proveedor establecido en otro Estado miembro y sean propiedad de éste;¹³ puede tratarse igualmente de una disposición nacional que, al prohibir la descarga de sustancias peligrosas en las aguas territoriales a todos los buques sin distinción, y en alta mar, a los buques con bandera nacional, sanciona a los capitanes de buque que posean la nacionalidad del país afectado con la suspensión de su título profesional;¹⁴ puede tratarse también de la exigencia de un permiso de apertura de un comercio¹⁵ o de una disposición nacional que obligue a abastecer a un número mínimo de islas a aquellos que deseen ejercer el comercio de productos petrolíferos en un archipiélago de un Estado miembro.¹⁶ Por regla general, las medidas nacionales de esta categoría no pueden considerarse contrarias al artículo 30 ya que no están destinadas a regular el comercio con otros Estados miembros y que sus posibles efectos restrictivos sobre la libre circulación de mercancías son normalmente aleatorios e indirectos, razón por la cual no puede considerárselas capaces de obstaculizar el comercio entre los Estados miembros.¹⁷

11. Por tanto, cuando se plantea la cuestión de la aplicabilidad del artículo 30, es preciso examinar a cuál de las categorías antes citadas pertenece la medida nacional indicada y más en concreto si se trata o no de una modalidad de venta en el sentido de la jurisprudencia *Keck* y *Mithouard*.

A este respecto, se debe recordar que, incluso antes de que se pronunciara la decisión arriba mencionada, el Tribunal de Justicia se había enfrentado ya a normativas nacionales de este tipo y, por lo tanto, había tenido ocasión de elaborar una abundante jurisprudencia sobre esta cuestión. En su sentencia de 23 de noviembre de 1989, *Torfaen Borough Council/B & Q*,¹⁸ el Tribunal de Justicia consideró que la prohibición de medidas de efecto equivalente establecida por el artículo 30 del Tratado no es aplicable a una normativa nacional que prohíbe a comerciantes minoristas abrir en domingo, cuando los efectos restrictivos sobre los intercambios comunitarios que pudieran derivarse no sobrepasen el marco de los efectos que caracterizan a una normativa de esta naturaleza. Esta jurisprudencia ha sido confirmada en las sentencias de 16 de diciembre de 1992, *B & Q*¹⁹ y *Payless DIY* y otros²⁰ que versaban, al igual que la decisión citada anteriormente, sobre disposiciones británicas que prohibían la apertura dominical de los comercios minoristas.²¹ Son también sentencias conexas las dictadas el 28 de febrero de 1991, *Conforama* y otros²² y *Marchandise* y otros,²³ referidas a normativas (francesa y belga, respectivamente) que prohibían el empleo de trabajadores por cuenta ajena en

13 — Véase la sentencia de 7 de marzo de 1990, *Krantz* (C-69/88, Rec. p. I-583).

14 — Sentencia de 14 de julio de 1994, *Peralta* (C-379/92, Rec. p. I-3453).

15 — Sentencia de 17 de octubre de 1995, *DIP* y otros (asuntos acumulados C-140/94, C-141/94 y C-142/94, Rec. p. I-3257).

16 — Sentencia de 30 de noviembre de 1995, *Esso Española* (C-134/94, Rec. p. I-4223).

17 — Véanse las sentencias *Krantz*, *Peralta* y *DIP* y otros, antes citadas. Véase, asimismo, la reciente sentencia *Esso Española*, antes citada, y mis conclusiones de 28 de septiembre de 1995 en el citado asunto.

18 — Asunto C-145/88, Rec. p. 3851.

19 — Asunto C-169/91, Rec. p. I-6635.

20 — Asunto C-304/90, Rec. p. I-6493.

21 — Véase igualmente la sentencia de 16 de diciembre de 1992, *Anders* (C-306/88, Rec. p. I-6457).

22 — Asunto C-312/89, Rec. p. I-997.

23 — Asunto C-332/89, Rec. p. I-1027.

domingo. En ambos casos, el Tribunal de Justicia apreció que este tipo de disposiciones quedaba fuera del ámbito de aplicación del artículo 30 del Tratado.

12. Este enfoque ha sido confirmado en la jurisprudencia posterior a la sentencia Keck y Mithouard. En la sentencia de 2 de junio de 1994, Boermans,²⁴ relativa a una normativa neerlandesa reguladora de las horas de apertura de las estaciones de servicio, y en la sentencia Punto Casa y PPV, que —como se ha indicado ya— versaba sobre la disposición, también controvertida en aquel caso, por la que la Ley italiana n° 558 prohíbe la apertura de los establecimientos comerciales los domingos y festivos, el Tribunal de Justicia estimó que las normativas en cuestión no estaban comprendidas en la prohibición establecida por el artículo 30 del Tratado. En dichas sentencias, el Tribunal de Justicia consideró que las disposiciones antes citadas de la normativa neerlandesa y de la normativa italiana constituían modalidades de venta que cumplían los requisitos formulados en la sentencia Keck y Mithouard. En particular, en su sentencia Punto Casa y PPV, el Tribunal de Justicia reconoció que la mencionada normativa «se aplica, sin distinción según el origen de los productos de que se trate, a todos los operadores afectados y no atañe a la comercialización de los productos procedentes de otros Estados miembros de manera diferente a la de los productos nacionales».²⁵ Por consiguiente, la jurisprudencia ha resuelto ya la cuestión de la aplicabilidad del artículo 30 del Tratado a las normativas nacionales que prohíben la apertura de los comercios a determinadas horas del día o,

como la normativa controvertida, determinados días de la semana.

13. Por mi parte, considero también que la jurisprudencia Keck y Mithouard es aplicable a una normativa de este tipo. La normativa nacional objeto de litigio constituye efectivamente una modalidad de venta en el sentido de esta jurisprudencia. Se trata de una medida relativa a los requisitos de tiempo y de lugar así como a la manera en que las mercancías de que se trata son vendidas al consumidor. Esta normativa prohíbe a una determinada categoría de minoristas vender ciertos productos en determinados días (los domingos y festivos). Esta no contiene ninguna disposición que regule las características intrínsecas o extrínsecas de los productos de que se trata ni impone en el Estado miembro en que se aplica cargas suplementarias a la producción o a la comercialización de productos que se fabrican y comercializan legalmente en otros Estados miembros ya que no implica la adaptación de las características intrínsecas o extrínsecas de los productos importados. En consecuencia, dado que esta normativa tiene la apariencia de una modalidad de venta, no cabe considerarla como una medida de efecto equivalente a efectos del artículo 30 del Tratado, a menos que se cumplan los dos requisitos indicados en la sentencia Keck y Mithouard.

14. Por lo que se refiere al primer requisito, es evidente que una normativa nacional como la debatida en el presente asunto no establece distinción alguna entre operadores nacionales y operadores extranjeros en lo

24 — Asuntos acumulados C-401/92 y C-402/92, Rec. p. I-2199.

25 — Apartado 14 de la sentencia Punto Casa y PPV.

que atañe a las condiciones de acceso al mercado nacional. En lo tocante al segundo requisito, procede observar, en primer lugar, que el objeto de la normativa controvertida no es la circulación de las mercancías entre Estados miembros y, en segundo lugar, que no se deduce que esta normativa, considerada en su conjunto, pueda engendrar, desde un punto de vista jurídico, una desigualdad de trato entre productos nacionales y productos importados en lo que atañe al acceso al mercado o conducir a tal desigualdad de trato en la práctica, en atención al curso normal de las cosas.²⁶

Por último, no se ha acreditado ningún otro hecho que permita calificar a esta legislación de medida de efecto equivalente. Los asuntos examinados en el presente caso, tienen, tanto en lo que se refiere a los hechos como a las cuestiones de Derecho que fueron planteadas, una similitud extraordinaria con los asuntos C-69/93 y C-258/93 que dieron lugar al pronunciamiento de la sentencia Punto Casa y PPV. Recordaré, por otra parte, que la formulación de las cuestiones prejudiciales en el presente asunto se asemeja a la de los asuntos C-69/93 y C-258/93.

15. Sobre este aspecto, procede señalar que, partiendo exclusivamente de esta base, no puede considerarse que las normativas nacionales que restringen de manera general el comercio de un producto y, por tanto, su importación, limitan la posibilidad de que estos productos importados accedan al mercado en mayor proporción que los productos nacionales análogos. Como ha reconocido el Tribunal de Justicia en la sentencia Keck y Mithouard, el hecho de que una legislación nacional pueda restringir el volumen general de ventas y, por consiguiente, el volumen de las ventas de productos procedentes de otros Estados miembros no basta para calificar a la legislación de que se trata de medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación.²⁷

16. El 22 de julio de 1994, el órgano jurisdiccional de remisión remitió al Tribunal de Justicia un escrito en el cual, tras declarar que mantenía las cuestiones prejudiciales, exponía una serie de elementos relativos a las peculiaridades del funcionamiento de los centros comerciales en Italia. Estos elementos exigen, a su juicio, un examen en profundidad de los efectos concretos que la normativa discutida produce en la práctica sobre las importaciones de productos procedentes de otros Estados miembros. Estimo que los elementos a que se aludía en el citado escrito así como en las peticiones de decisión prejudicial no aportan ninguna luz nueva respecto de los asuntos C-69/93 y C-258/93. Tanto estos últimos asuntos como el que ahora se examina versan sobre grandes centros comerciales sitios fuera de la ciudad, que venden, entre otros, productos procedentes de otros Estados miembros y para los que la prohibición

26 — Véase el punto 28 de mis conclusiones de 23 de marzo de 1995 en el asunto en el que recayó la sentencia de 11 de agosto de 1995, Belgapom (C-63/94, Rec. p. I-2467).

27 — Véase el apartado 13 de la sentencia Keck y Mithouard.

de apertura dominical representa una disminución del volumen de negocios.

17. Según la Pretura, la prohibición de apertura de los centros comerciales en domingo desvía la demanda hacia productos nacionales porque: a) los centros comerciales ofrecen a los consumidores mayor cantidad de productos importados que los pequeños comercios al por menor, que venden principalmente productos nacionales; b) los días laborables, el consumidor accede más fácilmente a los pequeños comercios al por menor que a los centros comerciales que están ubicados fuera de la ciudad. No obstante, el nexo establecido entre centros comerciales y productos comunitarios procedentes de otros Estados miembros no es evidente ni incuestionable. Con independencia de que las partes demandadas nieguen su existencia en sus observaciones, tampoco existen estadísticas u otros elementos que demuestren que, comparados con los comercios al por menor pequeños y medianos, los centros comerciales como los que explotan las demandantes venden más productos extranjeros que productos nacionales. Tampoco ha quedado acreditado que los productos que ofrecen los centros comerciales se adquieran principalmente los domingos y festivos. En todo caso, los efectos restrictivos que tal prohibición podría tener sobre las importaciones no están claros en absoluto y sólo pueden ser aleatorios e indirectos.²⁸ Es innegable que la prohibición de apertura dominical restringe el volumen global de ventas. En cambio, el nexo de causalidad entre la restricción de las ventas y la disminución de las importaciones de productos procedentes de otros Estados miembros es

totalmente indirecto y depende de una concurrencia de circunstancias aleatorias, y no puede presumirse. Estimo, por consiguiente, que estas circunstancias no justifican la afirmación de que la normativa discutida, considerada en su conjunto, obstaculiza los intercambios intracomunitarios. Así pues, el artículo 30 del Tratado no debe aplicarse en el presente caso.

18. A diferencia del sistema seguido por la jurisprudencia antes de la sentencia Keck y Mithouard, incluso en las decisiones relativas a la prohibición de apertura de los comercios en domingo, después de este giro de la jurisprudencia, cuando una normativa tiene la apariencia de una modalidad de venta, no es necesario examinar si está justificada por imperativos de interés general, ni tampoco si constituye una de las excepciones previstas en el artículo 36 del Tratado, ya que, por definición, no está comprendida dentro del ámbito de aplicación del artículo 30.

19. Destacaré, además, que el Tribunal de Justicia ha reconocido que este tipo de normativa persigue una finalidad legítima desde el punto de vista del Derecho comunitario. Como observó, entre otras, en su sentencia de 16 de diciembre de 1992, B & Q, antes citada, las normativas nacionales que restringen la apertura de los comercios en domingo constituyen la expresión de determinadas opciones que obedecen a las particularidades socioculturales nacionales o regionales y corresponde a los Estados miembros efectuar

28 — Véanse las sentencias Peralta (apartado 24), Krantz (apartado 11) y Esso Española (apartado 24), antes citadas.

dichas opciones respetando las exigencias derivadas del Derecho comunitario y, en particular, el principio de proporcionalidad.²⁹ En su sentencia *Torfaen Borough Council/B & Q*, de 23 de noviembre de 1989, antes citada, el Tribunal de Justicia señaló que las normativas nacionales que regulan los horarios de venta al por menor constituyen «efectivamente, la expresión de determinadas opciones políticas y económicas porque tienen por objeto garantizar una distribución de horas de trabajo y de descanso adaptada a las particularidades socioculturales nacionales o regionales, cuya apreciación corresponde, en el estado actual del Derecho comunitario, a los Estados miembros».³⁰

Con arreglo a lo que antecede, considero que el artículo 30 del Tratado no es aplicable a las normativas nacionales que prohíben a los comercios al por menor abrir los domingos y festivos.

Sobre las Directivas 83/189 y 88/182

20. La Directiva 83/189, en su versión modificada por la Directiva 88/182, así como, más

recientemente por la Directiva 94/10/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de marzo de 1994,³¹ establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentación técnicas, obligando a los Estados miembros a comunicar directamente a la Comisión todo proyecto de reglamento técnico (artículo 8 de la Directiva). Según su artículo 1, se entiende por «especificación técnica», la especificación que figura en un documento en el que se definen las características requeridas de un producto, tales como los niveles de calidad, el uso específico, la seguridad o las dimensiones, incluidas las prescripciones aplicables al producto en lo referente a la terminología, los símbolos, los ensayos y métodos de ensayo, el envasado, marcado y etiquetado». El mismo artículo define el concepto de «reglamento técnico» como «las especificaciones técnicas, incluidas las disposiciones administrativas que sean de aplicación y cuyo cumplimiento sea obligatorio, *de iure o de facto*, para la comercialización o la utilización en un Estado miembro o en gran parte del mismo, a excepción de las establecidas por las autoridades locales». Estas definiciones muestran que una normativa nacional como la contenida en la Ley italiana n° 558 no puede calificarse de especificación técnica o de reglamento técnico a efectos de la Directiva. Por otra parte, la normativa de que se trata no parece incluida en ninguna otra de las definiciones dadas por el artículo 1 de la Directiva. No obstante, con independencia de esta afirmación, es preciso señalar que la Directiva no tiene efecto retroactivo y que, por consiguiente, no se aplica a la normativa controvertida, que fue promulgada en 1971, es decir, en una época en que la obligación de comunicación previa no existía.

29 — Apartado 11 de la sentencia.

30 — Apartado 14 de la sentencia. Véanse, asimismo, los apartados 11 y 12 de las sentencias *Conforama* y otros, y *Marchandise* y otros, respectivamente.

31 — DO L 100, p. 30.

Sobre el artículo 52 del Tratado y sobre la Directiva 64/223

21. En el último de los asuntos acumulados (C-332/94), la Pretura plantea si la normativa italiana objeto de litigio es compatible con el artículo 52 del Tratado y con el apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 64/223, relativa a la realización de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios para las actividades del comercio mayorista. Según una jurisprudencia reiterada, el artículo 52 tiene como finalidad la de garantizar los beneficios de la normativa nacional a todo nacional de un Estado miembro que se establezca en otro Estado miembro, incluso con carácter secundario, para ejercer en él una actividad no asalariada, y prohíbe, como restricción a la libertad de establecimiento, toda discriminación basada en la nacionalidad.³² Por lo tanto, «en materia de actividades de distribución comercial, para las que no existen normas comunes, los Estados miembros, a condición de respetar aquella igualdad de trato, podrán dictar las normas que regulen respectivamente el comercio mayorista y el minorista».³³ Es manifiesto que la disposición discutida no produce discriminación en razón de la nacionalidad ya que se aplica en las mismas condiciones a las empresas italianas y a las empresas de los otros Estados miembros. En consecuencia, esta normativa no es contraria al artículo del Tratado antes citado.

32 — Véanse, entre otras, las sentencias de 20 de abril de 1988, Bekacert (204/87, Rec. p. 2029), apartado 11; de 28 de enero de 1986, Comisión/Francia (270/83, Rec. p. 273), apartado 14; de 12 de febrero de 1987, Comisión/Bélgica (221/85, Rec. p. 719), apartado 10, y de 12 de noviembre de 1987, Conradi y otros (198/86, Rec. p. 4469), apartado 9.

33 — Véase el apartado 10 de la sentencia Conradi y otros, antes citada.

22. Es cierto que en sentencias recientes, el Tribunal de Justicia ha reconocido que, aun cuando se aplique sin discriminación por razón de la nacionalidad, una normativa nacional es contraria a los artículos 48 y 52 cuando obstaculiza o hace menos atractivo el ejercicio por parte de los nacionales de los Estados miembros de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado.³⁴ Ahora bien, nada en el expediente permite sustentar la tesis de que la disposición controvertida produce efectos restrictivos de esta naturaleza. Tampoco se ha podido acreditar la existencia de un nexo de causalidad entre la prohibición de apertura de los comercios en domingo y el eventual efecto disuasorio que podría provocar en lo que atañe al establecimiento de grandes empresas de distribución originarias de otros Estados miembros. La existencia de tal nexo de causalidad parece incierta e hipotética.

23. Por último, en lo que se refiere a la Directiva 64/223, hay que destacar que su objeto es la realización, en el campo del comercio mayorista, de la libertad de establecimiento, tal como se garantiza por el artículo 52 del Tratado. Lo dicho a propósito de este artículo es igualmente aplicable en el presente caso. Además, procede subrayar que, como señala la Comisión en sus observaciones, esta Directiva contiene las disposiciones transitorias destinadas a facilitar la libertad de establecimiento en este sector durante el período anterior a la aplicabilidad plena y directa del artículo 52 del Tratado. Por consiguiente, aunque esta Directiva no ha sido derogada formalmente, queda cubierta plenamente por el citado artículo y, por este motivo, debe considerarse obsoleta.

34 — Véase, entre otras, la sentencia de 31 de marzo de 1993, Kraus (C-19/92, Rec. p. I-1663).

IV. Conclusión

24. En virtud de todo lo expuesto, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones formuladas por la Pretura circondariale di Roma (sezione di Castelnuovo di Porto) en los siguientes términos:

«Los artículos 30 y 52 del Tratado no son aplicables a una normativa nacional como la que se discute en el presente caso, que prohíbe, sin discriminación, la apertura de los comercios minoristas los domingos y festivos. Por otra parte, esta normativa no es contraria a las Directivas 83/189/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983; 88/182/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1988, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentación técnicas, y 64/223/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1964, relativa a la realización de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios para las actividades del comercio mayorista.»