

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 29 de mayo de 2001 *

En el asunto C-263/99,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada inicialmente por el Sr. A. Aresu y la Sra. M. Patakia y posteriormente por la Sra. M. Patakia y el Sr. G. Bisogni, 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. O. Fiumara, 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 52 y 59 del Tratado CE

* Lengua de procedimiento: italiano.

(actualmente artículos 43 CE y 49 CE, tras su modificación), al restringir el ejercicio de la actividad de asesor en materia de circulación de los medios de transporte,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

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

Abogado General: Sr. S. Alber;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 8 de marzo de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 16 de julio de 1999, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con

arreglo al 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 52 y 59 del Tratado CE (actualmente artículos 43 CE y 49 CE, tras su modificación), al restringir el ejercicio de la actividad de asesor en materia de circulación de los medios de transporte.

Marco jurídico nacional

- 2 La legge n° 264, disciplina dell'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto (Ley n° 264, relativa a la actividad de asesor en materia de circulación de los medios de transporte), de 8 de agosto de 1991 (GURI n° 195, de 21 de agosto de 1991; en lo sucesivo, «Ley n° 264/91»), reserva el ejercicio de dicha actividad a los empresarios y a las sociedades que hayan obtenido una autorización expresa de la administración provincial competente.
- 3 El artículo 3 de la Ley n° 264/91 supedita la obtención de dicha autorización a una serie de requisitos, entre ellos, conforme al apartado 1, letra a), de dicho artículo, que el propietario de la empresa «sea ciudadano italiano o nacional de un Estado miembro de la Comunidad Económica Europea residente en Italia».
- 4 El artículo 3, apartado 4, de la Ley n° 264/91 supedita la concesión de la autorización al depósito, ante la administración provincial, de una fianza cuya cuantía se ha de determinar.
- 5 El artículo 8 de la Ley n° 264/91 establece la fijación de tarifas mínimas y máximas para el ejercicio de la actividad de que se trata.

- 6 Su artículo 9, apartado 4, dispone que cualquier persona que ejerza la actividad de asesor en materia de circulación de los medios de transporte sin ser titular de la autorización requerida estará sujeta a sanciones administrativas y, en su caso, a sanciones penales.

El procedimiento administrativo previo

- 7 Por estimar que el artículo 3, apartado 1, letra a), de la Ley nº 264/91 era incompatible con el principio fundamental de prohibición de toda discriminación por razón de la nacionalidad, previsto en materia de libertad de establecimiento por el artículo 52 del Tratado, y que las disposiciones del artículo 3, apartado 1, letra a), en relación con los artículos 4, 8 y 9, apartado 4, de la misma Ley eran incompatibles con el principio fundamental de la libre prestación de servicios establecido en el artículo 59 del Tratado, la Comisión requirió al Gobierno italiano, mediante escrito de 7 de noviembre de 1995, para que le presentara sus observaciones en un plazo de dos meses.
- 8 Al considerar insuficiente la respuesta del Gobierno italiano, la Comisión dirigió a la República Italiana, el 14 de julio de 1997, un dictamen motivado en el que reiteraba sus críticas de la legislación nacional e instaba a dicho Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para atenerse a las obligaciones resultantes de los artículos 52 y 59 del Tratado en el plazo de dos meses a partir de la notificación de dicho dictamen.
- 9 Al no responder el Gobierno italiano al dictamen motivado, la Comisión interpuso el presente recurso, que contiene dos imputaciones que se han de examinar sucesivamente.

Sobre la infracción del artículo 52 del Tratado

- 10 La Comisión considera que, al imponer a los nacionales de los demás Estados miembros que deseen ejercer la actividad de asesor en materia de circulación de los medios de transporte el requisito de que residan en Italia, el artículo 3, apartado 1, letra a), de la Ley n° 264/91 contiene una discriminación por razón de la nacionalidad que está prohibida, en lo que respecta al acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, por el artículo 52 del Tratado.
- 11 El Gobierno italiano responde que mediante el artículo 35 de la legge n° 472, interventi nel settore dei trasporti (Ley n° 472, relativa al sector de los transportes), de 7 de diciembre de 1999 (GURI n° 294, de 16 de diciembre de 1999, supl. ord.; en lo sucesivo, «Ley n° 472/99»), titulado «Modificaciones de la Ley n° 264 de 8 de agosto de 1991», se sustituyó, en el artículo 3, apartado 1, letra a), de la Ley n° 264/91, el término «residente» por «establecido». Alega que, aun antes de que se produjera dicha modificación, el concepto de «residencia» utilizado en el artículo 3, apartado 1, letra a), de la Ley n° 264/91 debía entenderse en el sentido más amplio de «establecimiento».
- 12 A este respecto, procede señalar en primer lugar que, según reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe ser apreciada en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado y que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por el Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 16 de diciembre de 1997, Comisión/Italia, C-316/96, Rec. p. I-7231, apartado 14).
- 13 Hay que recordar en segundo lugar que, conforme al artículo 52, párrafo segundo, del Tratado, la libertad de establecimiento implica, para los nacionales de un Estado miembro, «el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio

[...] en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales».

- 14 Pues bien, es preciso hacer constar que el artículo 3, apartado 1, letra a), de la Ley de 1991, en su redacción en vigor al término del plazo fijado en el dictamen motivado, contenía una discriminación fundada en la nacionalidad, prohibida en virtud del artículo 52 del Tratado, al imponer sólo a los nacionales de los demás Estados miembros y no a los ciudadanos italianos el requisito de que residieran en el territorio italiano para poder acceder a la actividad de asesor en materia de circulación de los medios de transporte en Italia y para su ejercicio.
- 15 Por consiguiente, al no haber alegado el Gobierno italiano ninguna razón de interés general basada en el artículo 56, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 46 CE, apartado 1, tras su modificación) que pueda justificar esta discriminación, debe considerarse fundado el motivo basado en la infracción del artículo 52 del Tratado.

Sobre la infracción del artículo 59 del Tratado

- 16 La Comisión sostiene que el requisito de residencia impuesto a los nacionales establecidos en los demás Estados miembros es asimismo contrario al artículo 59 del Tratado debido a que constituye, en realidad, la negación misma de la libre prestación de servicios garantizada por dicha disposición. Por otra parte, las disposiciones de la Ley n° 264/91 relativas al depósito de una fianza, a la fijación de tarifas mínimas y máximas y a la aplicación de sanciones en caso de ejercicio no autorizado de la actividad de que se trata no tienen en cuenta el hecho de que los prestadores de otros Estados miembros pueden, en su caso, estar sometidos a obligaciones comparables en el Estado miembro en el que están establecidos. En todo caso, dichas disposiciones son desproporcionadas en relación con los objetivos que, según el Gobierno italiano, pretenden alcanzar.

- 17 La Comisión deduce de ello que las disposiciones del artículo 3, apartado 1, letra a), en relación con los artículos 4, 8 y 9, apartado 4, de la Ley nº 264/91 son incompatibles con el principio fundamental de la libre prestación de servicios.
- 18 El Gobierno italiano alega que, al no haberse producido una armonización a nivel comunitario en la materia, la exigencia de una autorización previa para el ejercicio, incluso de manera ocasional, de la actividad de asesor en materia de circulación de los medios de transporte y los requisitos a los que está sujeta la concesión de esta autorización se justifican por la necesidad de controlar la capacitación profesional, la honorabilidad, la corrección y los medios financieros de las personas interesadas. Por su parte, las tarifas mínimas son necesarias para evitar, en interés de los consumidores, una desestabilización del mercado y una disminución de la calidad de los servicios ofrecidos.
- 19 Por otro lado, después de que el Gobierno italiano hubiera indicado en su escrito de contestación que, en el marco del procedimiento legislativo que culminó en la adopción de la Ley nº 472/99, proyectaba suprimir la fijación de las tarifas máximas prevista en el artículo 8 de la Ley nº 264/91, explicó en su escrito de réplica que dicha fijación, así como la fijación de tarifas mínimas, no limitaba la libre prestación de servicios, con independencia de que éstos fueran prestados por nacionales italianos o por nacionales de otros Estados miembros, y que, además, era necesaria para evitar un alza de precios.
- 20 Para poder pronunciarse sobre el fundamento del segundo motivo de la Comisión, hay que señalar en primer lugar que el requisito de que los nacionales de los demás Estados miembros que deseen ejercer la actividad de asesor en materia de circulación de los medios de transporte en Italia tengan su residencia en dicho Estado miembro es totalmente contrario a la libre prestación de servicios, al impedir que las personas establecidas en otros Estados miembros presten sus servicios en Italia (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de marzo de 2000, Comisión/Bélgica, C-355/98, Rec. p. I-1221, apartado 27).

- 21 Además, según jurisprudencia reiterada, una normativa nacional que supedita, bajo pena de sanciones, el ejercicio de determinadas prestaciones de servicios en el territorio nacional, por parte de una persona establecida en otro Estado miembro, a la concesión de una autorización administrativa constituye una restricción a la libre prestación de servicios a efectos del artículo 59 del Tratado (véase, en particular, la sentencia Comisión/Bélgica, antes citada, apartado 35). Lo mismo sucede con los requisitos que han de cumplirse para obtener dicha autorización, como el depósito de una fianza.
- 22 En segundo lugar, por lo que se refiere a los motivos invocados por el Gobierno italiano para justificar dichas restricciones, basta con señalar que las disposiciones legales controvertidas van, en todo caso, más allá de lo que es necesario para lograr el objetivo perseguido, que es garantizar que las personas interesadas reúnen determinados requisitos considerados necesarios para el ejercicio de la actividad de que se trata.
- 23 En efecto, la libre prestación de servicios, como principio fundamental del Tratado, sólo puede limitarse mediante normas justificadas por razones de interés general que se apliquen a cualquier persona o empresa que ejerza una actividad en el territorio del Estado de acogida, en la medida en que dicho interés no quede salvaguardado por las normas a las que está sujeto el prestador en el Estado miembro en el que está establecido (sentencia Comisión/Bélgica, antes citada, apartado 37).
- 24 Pues bien, al exigir que todas las personas reúnan los mismos requisitos para la obtención de la autorización administrativa requerida para ejercer en Italia la actividad de asesor en materia de circulación de los medios de transporte, la Ley nº 264/91 excluye que se tengan en cuenta las obligaciones a las que el prestador ya está sujeto en el Estado miembro donde está establecido (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Bélgica, antes citada, apartado 38).

- 25 En tercer lugar, hay que observar que, en su recurso, la Comisión no afirmó que la existencia de tarifas mínimas y máximas para el ejercicio de la actividad de asesor en materia de circulación de los medios de transporte ocasionara, como tal, restricciones a la libre prestación de servicios, sino que se limitó a alegar que, al prever en el artículo 8 de la Ley nº 264/91 la fijación de dichas tarifas, la República Italiana no tuvo en cuenta los requisitos similares que existen en la materia en los demás Estados miembros.
- 26 Sin embargo, es necesario hacer constar que la Comisión no ha explicado en qué aspecto ni en qué medida sufriría un prestador, aun cuando estuviera obligado a respetar las tarifas mínimas y máximas en el Estado miembro en que está establecido, restricciones a la libre prestación de servicios en el sentido del artículo 59 del Tratado por el hecho de estar asimismo obligado a respetar dichas tarifas en otro Estado miembro, en el que ejerce su actividad de manera temporal u ocasional.
- 27 En efecto, en el marco de un procedimiento por incumplimiento iniciado en virtud del artículo 226 CE, corresponde a la Comisión demostrar la existencia del incumplimiento alegado y aportar al Tribunal de Justicia los elementos necesarios para que éste verifique la existencia de tal incumplimiento (véase, en particular, la sentencia de 23 de octubre de 1997, Comisión/Francia, C-159/94, Rec. p. I-5815, apartado 102).
- 28 En estas circunstancias, hay que llegar a la conclusión de que el motivo basado en la infracción del artículo 59 del Tratado únicamente está fundado en lo que se refiere a los artículos 3, apartado 1, letra a), y 4, y 9, apartado 4, de la Ley nº 264/91. Por el contrario, debe ser desestimado en la medida en que se refiere al artículo 8 de dicha Ley.
- 29 Del conjunto de las consideraciones que anteceden se deduce que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los

artículos 52 y 59 del Tratado, al someter, en el marco de la Ley nº 264/91, el ejercicio de la actividad de asesor en materia de circulación de los medios de transporte, bajo pena de sanciones, a la obtención de una autorización administrativa y al subordinar la concesión de esta autorización al requisito de que los nacionales de los demás Estados miembros tengan su residencia en Italia y depositen una fianza.

Costas

- 30 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. La Comisión ha pedido que se condene en costas a la República Italiana y, por haber sido desestimados en lo esencial los motivos formulados por ésta, 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 52 y 59 del Tratado CE (actualmente

artículos 43 CE y 49 CE, tras su modificación), al someter, en el marco de la legge n° 264, disciplina dell'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto (Ley n° 264, relativa a la actividad de asesor en materia de circulación de los medios de transporte), de 8 de agosto de 1991, el ejercicio de la actividad de asesor en materia de circulación de los medios de transporte, bajo pena de sanciones, a la obtención de una autorización administrativa y al subordinar la concesión de esta autorización al requisito de que los nacionales de los demás Estados miembros tengan su residencia en Italia y depositen una fianza.

2) Condenar en costas a la República Italiana.

Gulmann

Skouris

Schintgen

Colneric

Cunha Rodrigues

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 29 de mayo de 2001.

El Secretario

El Presidente de la Sala Sexta

R. Grass

C. Gulmann