

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 22 de octubre de 2009\*

En el asunto C-438/08,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 3 de octubre de 2008,

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por el Sr. E. Traversa y la Sra. M. Teles Romão, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

**República Portuguesa**, representada por el Sr. L. Fernandes y la Sra. A. Pereira de Miranda, en calidad de agentes,

parte demandada,

\* Lengua de procedimiento: portugués.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente de la Sala Tercera, en funciones de Presidente de la Sala Cuarta, y los Sres. E. Juhász, G. Arestis, J. Malenovský y T. von Danwitz (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;  
Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 43 CE al haber impuesto restricciones a la libertad de establecimiento de los organismos de otros Estados miembros que pretendan ejercer en Portugal la actividad de inspección de vehículos, en particular mediante la supeditación de la concesión de las autorizaciones al interés público, la exigencia de poseer un capital social mínimo de 100.000 euros, la limitación del objeto social de las empresas y la imposición a sus socios, gerentes y administradores de determinadas normas en materia de incompatibilidad.

## Marco jurídico

### *Legislación comunitaria*

- 2 El trigésimo tercer considerando de la exposición de motivos de la Directiva 96/96/CE del Consejo de 20 de diciembre de 1996, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la inspección técnica de los vehículos de motor y de sus remolques (DO 1997, L 46, p. 1), dispone:

«[...] las medidas comunitarias dispuestas en la presente Directiva son necesarias para alcanzar los objetivos que se pretenden, a saber, armonizar las reglas de la inspección técnica para evitar distorsiones de la competencia entre los transportistas y garantizar que se realicen en los vehículos operaciones de reglaje y mantenimiento suficientes; [...]»

- 3 El artículo 1, apartado 1, de la Directiva 96/96, establece:

«En cada Estado miembro, los vehículos a motor matriculados en dicho Estado, así como sus remolques o semirremolques, deberán someterse a una inspección técnica periódica, de conformidad con la presente Directiva [...]».

- 4 El artículo 2 de la Directiva está redactado en los siguientes términos:

«La inspección técnica prevista en la presente Directiva deberá ser efectuada por el Estado o por un organismo público encargado por el Estado de este cometido o por organismos o establecimientos designados por el Estado y que actúen bajo su vigilancia directa, que podrán ser organismos privados debidamente autorizados para ello. En los

casos en que un establecimiento encargado de la inspección técnica también se dedique a la reparación de vehículos, los Estados miembros velarán [muy especialmente] por el mantenimiento de la objetividad y de la alta calidad de la inspección técnica.»

*Normativa nacional*

- 5 A tenor del artículo 3 del Decreto-ley nº 550/99, de 15 de diciembre de 1999, sobre la actividad de inspección técnica de los vehículos de motor (en lo sucesivo, «Decreto-ley»):

«1. La autorización para el ejercicio de la actividad de inspección de vehículos se concederá mediante resolución del Ministro del Interior, a propuesta de la direction générale de la circulation routière, a las personas jurídicas, nacionales o extranjeras siempre que, en este último caso, estén establecidas válidamente en el territorio nacional.

2. La direction générale de la circulation routière sólo podrá formular la propuesta a que se refiere el apartado precedente si el interés público en que se realice la inspección justifica que se conceda autorización.»

- 6 Tras la supresión de la direction générale de la circulation routière, sus competencias en materia de inspección de vehículos le fueron atribuidas al Institut public de la mobilité et des transports terrestres.

7 El artículo 6 del Decreto-ley dispone:

«1. Se considerará que poseen las capacidades técnica, económica y financiera necesarias aquellas entidades que presenten un estudio que acredite la viabilidad y que justifique los recursos necesarios para garantizar la apertura y la correcta gestión de los centros de inspección.

2. El alcance y la estructura del estudio, así como los indicadores de solvencia financiera a que se refiere el apartado precedente, se establecerán por orden del Ministro del Interior.»

8 Sobre la base del apartado 2 del citado artículo, se adoptó el Decreto nº 1165/2000, de 9 de diciembre de 2000, por el que se aprobó el Reglamento de la licitación pública para la instalación de centros de inspección de vehículos (en lo sucesivo, «Decreto»), cuyo apartado 1 dispone:

«La concesión de la autorización para el ejercicio de la actividad de inspección de vehículos dependerá de la comprobación de la capacidad técnica, económica y financiera prevista en los artículos 4 y 6 del Decreto-ley nº 550/99, de 15 de diciembre de 1999, previa la presentación, por el interesado, de los justificantes siguientes:

[...]

e) Documento que acredite que el interesado dispone del capital social mínimo de 100.000 euros, o de su equivalente en escudos [...].»

9 El artículo 7 del Decreto-ley establece:

«No se podrá autorizar el ejercicio de la actividad de inspección de vehículos por las entidades que se hallen en una de las situaciones siguientes:

- a) su objeto social no se limite al ejercicio de la actividad de inspección de vehículos;
- b) sus socios, gerentes o administradores se dediquen a la fabricación, la reparación, el arrendamiento, la importación o la comercialización de vehículos, componentes o accesorios, o bien al ejercicio de actividades de transporte.»

### **Procedimiento administrativo previo**

10 Al considerar que la normativa nacional por la que se establecían los requisitos para obtener la autorización de ejercer la actividad de inspección de vehículos suscitaba varios problemas de compatibilidad con el principio de la libertad de establecimiento consagrado en el artículo 43 CE, la Comisión decidió incoar el procedimiento regulado en el artículo 226 CE y requirió a la República Portuguesa mediante escrito de 18 de octubre de 2005.

11 Después de haber obtenido una prórroga del plazo para responder hasta el 18 de febrero de 2006, la República Portuguesa contestó mediante otro escrito de 25 de abril de 2006. Dado que la Comisión, tras la citada respuesta, seguía opinando que la normativa no se ajustaba al artículo 43 CE, envió un dictamen motivado al citado Estado miembro el 15 de diciembre de 2006, en el que le instaba a adoptar las medidas necesarias para atenerse a dicho dictamen en un plazo de dos meses a partir de su recepción.

- 12 La República Portuguesa respondió en primer lugar al citado dictamen motivado mediante escrito de 29 de enero de 2007, en el que señalaba que se había elaborado un proyecto de ley por el que se modificaba el Decreto-ley antes citado, encaminado a derogar las disposiciones criticadas. Mediante otro escrito de 11 de enero de 2008, dicho Estado afirmó que el citado procedimiento de revisión debía concluir antes de que finalizara el mes de enero de 2008 y después, en otro escrito posterior de 19 de mayo de 2008, señaló que dicho procedimiento estaba a punto de finalizar. Al no haber podido concluir que se hubieran adoptado todas las medidas necesarias para que la normativa nacional se ajustara al artículo 43 CE, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

## **Sobre el recurso**

### *Alegación de las partes*

- 13 La Comisión estima, en primer lugar, que en el presente caso no es de aplicación la cláusula de excepción que figura en el artículo 45 CE, párrafo primero, invocada por la República Portuguesa para acreditar la compatibilidad de su normativa con el artículo 43 CE.
- 14 Por un lado, la excepción basada en el ejercicio del poder público sólo puede invocarse en relación con medidas discriminatorias, y, en cambio, el citado régimen de autorización se aplica expresamente tanto a las entidades nacionales como a las extranjeras. Por otro lado, dicha excepción ha de ser objeto de una interpretación restrictiva, de manera que su aplicación se limite a aquellas actividades que constituyan, en sí mismas, una participación directa y concreta en el ejercicio del poder público.
- 15 Pues bien, según la Comisión, la República Portuguesa confirmó en su respuesta al escrito de requerimiento que la inspección de los vehículos era una actividad económica y que la responsabilidad de los establecimientos de inspección por los daños irrogados en el transcurso o a raíz de una inspección se regía por el Derecho privado. La expedición de un certificado de inspección o de una viñeta no supone la prueba del ejercicio del poder público. Tampoco resulta pertinente el hecho de que puedan

imponerse sanciones por incumplimiento de las normas que rigen la inspección de los vehículos. Efectivamente, la imposición de tales sanciones es de la exclusiva competencia de las autoridades policiales o judiciales, ya que las empresas de inspección carecen de toda facultad coercitiva.

- 16 Por consiguiente, la Comisión afirma que los requisitos para obtener la autorización de ejercer la actividad de inspección de vehículos constituyen una restricción a la libertad de establecimiento incompatible con el artículo 43 CE. En primer lugar, el hecho de que en virtud del artículo 3, apartado 2 del Decreto-ley la concesión de nuevas autorizaciones esté supeditada al interés público somete a las personas jurídicas de otros Estados miembros que pretendan ejercer dicha actividad en Portugal a la facultad discrecional de las autoridades nacionales competentes. Por lo tanto, dicha normativa no cumple los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual, para estar justificado, un régimen de autorización administrativa previa debe basarse en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, de forma que se circunscriba la facultad de apreciación de las autoridades nacionales.
- 17 Por otra parte, el criterio del interés público no está justificado por razones de protección de la seguridad del tráfico, ya que la Comisión ha aclarado a este respecto que no se cumple el requisito de proporcionalidad. En efecto, al no tener en cuenta el funcionamiento de los centros de inspección, el régimen nacional de que se trata no garantiza la consecución del citado objetivo. Además, la concesión de la autorización en función del criterio incierto del interés público va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de la seguridad vial.
- 18 En segundo lugar, la Comisión alega que la exigencia establecida en el artículo 6, apartado 1 del Decreto-ley en relación con el apartado 1, letra e), del Decreto de poseer un capital social mínimo de 100.000 euros impide, según la sentencia de 29 de abril de 2004, Comisión/Portugal (C-171/02, Rec. p. I-5645, apartado 54) a un operador comunitario que posea un capital social inferior establecerse en territorio portugués. La Comisión afirma, además, que no puede aceptarse la alegación de la República Portuguesa según la cual dicha exigencia pretende garantizar la solvencia financiera de las entidades homologadas. Efectivamente, existen medios menos restrictivos de proteger a los acreedores, como la constitución de una garantía o la suscripción de un contrato de seguro (sentencia Comisión/Portugal, antes citada, apartado 55).

- 19 En tercer lugar, según la Comisión, el artículo 7, letra a), del Decreto-ley, que limita el objeto social de las empresas de inspección de vehículos a esta actividad únicamente, tampoco es compatible con el artículo 43 CE. En efecto, los operadores que presten otros servicios en su Estado miembro de establecimiento se ven obligados, para poder ejercer su actividad en Portugal, a modificar el objeto de su empresa, e incluso su propia estructura interna. No cabe invocar el objetivo de seguridad vial, dado que la disposición en cuestión no resulta adecuada para alcanzar dicho objetivo y que la calidad de las inspecciones puede garantizarse mediante procedimientos de control de calidad. Finalmente, en lo que se refiere al objetivo de minimización de las inspecciones fraudulentas, la Comisión pone de manifiesto que no puede presumirse el carácter fraudulento de las inspecciones en caso de ejercicio de actividades asociadas y que el riesgo de tales inspecciones no existe en el caso de actividades no relacionadas con la inspección de vehículos. Además, puede recurrirse a medidas menos restrictivas.
- 20 En cuarto lugar, la Comisión sostiene que las normas impuestas por el artículo 7, letra b), del Decreto-ley en materia de incompatibilidad a los socios, gerentes y administradores de los establecimientos de inspección de vehículos pueden tener efectos restrictivos comparables, ya que obligan a los operadores ya establecidos legalmente en otro Estado miembro y que se dedican en él a otras actividades, a modificar su estructura interna, a separarse de sus socios o a abandonar las actividades incompatibles. Además, según la Comisión, dichas normas no son proporcionadas a los objetivos invocados de seguridad del tráfico, de objetividad de las inspecciones y de prevención del fraude. Existen soluciones menos restrictivas, como la obligación de hacer que otra empresa inspeccione los vehículos dedicados a actividades conexas de los socios, gerentes o administradores de la empresa y, por el contrario, la obligación de hacer que tras de una inspección negativa, lleve a cabo las reparaciones un establecimiento independiente, la prohibición de controlar los vehículos de sus directivos, de su personal y de sus allegados, la sujeción de los establecimientos a controles sistemáticos o el establecimiento de un régimen de sanciones civiles o penales.
- 21 La República Portuguesa afirma que parece indiscutible que la actividad de inspección técnica de vehículos reviste interés general para la seguridad del tráfico. Dicho Estado alega que, por una parte, esta actividad constituye una atribución propia del Estado aun cuando éste pueda recurrir a la colaboración de entidades privadas, lo cual se ve corroborado por el artículo 2 de la Directiva 96/96. No obstante, la delegación en tales entidades no supone en ningún caso una privatización material de esta misión estatal propia. Lo que justifica la adopción de los criterios controvertidos es la necesidad de un

control específico del Estado sobre los operadores privados autorizados para ejercer dicha actividad por delegación.

- 22 Por otra parte, las entidades en las que se ha delegado la citada función llevan a cabo actividades de ejercicio del poder público. Existen en teoría dos posibilidades de ejercer la actividad de que se trata. Bien efectúan las actividades preparatorias de inspección entidades particulares, expidiendo a continuación una certificación la autoridad pública, bien se encomienda a la entidad privada, bajo el control de la autoridad pública tanto la inspección como la certificación. En el sistema portugués, el procedimiento de inspección, que desempeña una función puramente preparatoria, culmina en la decisión de certificar o no la conformidad de los vehículos con las normas aplicables, sin intervención alguna de la autoridad pública administrativa. Estas decisiones están asociadas al ejercicio del poder público, debido a sus efectos sobre la esfera jurídica del propietario del vehículo.
- 23 Por consiguiente, la República Portuguesa estima que la actividad de inspección de vehículos está directamente relacionada con el ejercicio del poder público. De esta forma, aun suponiendo que quepa contemplar la hipótesis de la incompatibilidad de las normas discutidas con el artículo 43 CE, éstas se hallan justificadas en virtud del artículo 45 CE, párrafo primero.
- 24 En cualquier caso, la República Portuguesa sostiene que ha iniciado un procedimiento de modificación del Decreto-ley, encaminado en sustancia a reformar el procedimiento de autorización previa por un sistema de concesiones otorgadas mediante licitación. Con la aprobación y la promulgación de la citada nueva norma, previstas inicialmente para finales del primer trimestre de 2009, y después para el mes de julio de 2009 según el escrito de dúplica, desaparecen los requisitos exigidos por el Decreto-ley para la concesión de la autorización, así como las posibles restricciones a la libertad de establecimiento.

*Apreciación del Tribunal de Justicia*

## Sobre la existencia de una restricción

- 25 La Comisión reprocha esencialmente a la República Portuguesa imponer a los operadores privados que pretendan ejercer en su territorio la actividad de inspección de vehículos reglas de acceso incompatibles con el artículo 43 CE.
- 26 Con carácter preliminar, debe destacarse que la finalidad de la Directiva 96/96, según el trigésimo tercer considerando de su exposición de motivos, es armonizar las reglas de la inspección técnica de vehículos, en particular, según se indica en su artículo 1, apartado 2, determinando las categorías de vehículos que deben sujetarse al control técnico, la periodicidad de tales controles así como los elementos de control obligatorios. Sin embargo, la Directiva no contiene disposición alguna relativa a las normas reguladoras del acceso a las actividades de inspección de los vehículos.
- 27 Si bien es cierto que, en un sector que no haya sido objeto de una armonización completa a nivel comunitario los Estados miembros siguen siendo competentes, en principio, para definir los requisitos de acceso a las actividades del citado sector, no es menos cierto que están obligados a ejercer sus competencias respetando las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado CE (véanse las sentencias de 29 de noviembre de 2007, Comisión/Austria, C-393/05, Rec. p. I-10195, apartado 29, y Comisión/Alemania, C-404/05, Rec. p. I-10239, apartado 31, y la jurisprudencia citada).
- 28 En el caso de autos, se plantea la cuestión de la conformidad con el artículo 43 CE de una normativa nacional por la que se imponen requisitos para lograr la autorización de ejercer la actividad de inspección de vehículos, en particular la sujeción de la concesión de las autorizaciones administrativas al criterio del interés público, la exigencia de que las empresas que pretendan establecerse en ese mercado tengan un capital social mínimo de 100.000 euros, la limitación del objeto social de tales empresas y la imposición de normas en materia de incompatibilidad a sus socios, gerentes y administradores.

- 29 Es jurisprudencia reiterada que deben considerarse restricciones a la libertad de establecimiento todas las medidas que prohíban, obstaculicen o hagan menos interesante el ejercicio de dicha libertad (véanse, en particular, las sentencias de 17 de octubre de 2002, Payroll y otros, C-79/01, Rec. p. I-8923, apartado 26; de 5 de octubre de 2004, CaixaBank France, C-442/02, Rec. p. I-8961, apartado 11, y de 23 de octubre de 2008, Krankenhaus Ruhesitz am Wannsee-Seniorenheimstatt, C-157/07, Rec. p. I-8061, apartado 30).
- 30 Pues bien, aun cuando las exigencias establecidas por la normativa portuguesa se aplican de la misma forma tanto a los operadores establecidos en Portugal como a los procedentes de otros Estados miembros, pueden impedir a los operadores que no cumplan los criterios establecidos en dicha normativa establecerse en Portugal para ejercer en dicho país una actividad de inspección de vehículos. En particular, como señala la Comisión, el criterio del interés público, al que está supeditada la concesión de la autorización administrativa, puede abrir el camino a una utilización arbitraria de la facultad de apreciación de las autoridades competentes, permitiéndoles denegar dicha autorización a algunos operadores interesados, aun cuando éstos cumplan los demás requisitos establecidos en la normativa.
- 31 Por lo tanto, los requisitos controvertidos impuestos por la normativa portuguesa para el acceso a la actividad de inspección técnica de los vehículos constituyen un obstáculo a la libertad de establecimiento.

#### Sobre la aplicabilidad del artículo 45 CE, párrafo primero

- 32 La República Portuguesa, que no niega de forma específica el carácter restrictivo de la normativa de que se trata, alega que la actividad de inspección de vehículos es una actividad «relacionada con el ejercicio del poder público», en el sentido del artículo 45 CE y, por lo tanto, se sitúa fuera del ámbito de aplicación del artículo 43 CE. La Comisión invoca a este respecto que se trata de una actividad económica que no constituye una participación directa y concreta en el ejercicio del poder público y que el artículo 45 CE se aplica tan sólo a medidas de carácter discriminatorio.

- 33 Por lo que atañe a esta última alegación, ha de reconocerse, sin embargo, como se ha recordado en el apartado 29 de la presente sentencia, que, según reiterada jurisprudencia, el artículo 43 CE no sólo establece una prohibición de discriminación, sino también una prohibición de todas las restricciones que hagan menos interesante el ejercicio de la libertad de establecimiento. Puesto que el artículo 45 CE contiene una cláusula de excepción general al principio de la libertad de establecimiento reconocido en el artículo 43 CE, su aplicación no puede restringirse tan sólo a las medidas discriminatorias. Por consiguiente, no puede acogerse esta alegación de la Comisión.
- 34 Por el contrario, ha de señalarse que el artículo 45 CE, por tratarse de una excepción a la regla fundamental de la libertad de establecimiento, debe ser interpretado de tal modo que su alcance quede limitado a lo estrictamente necesario para salvaguardar los intereses cuya protección les está permitida a los Estados miembros por dicha disposición (véanse, en particular, las sentencias de 15 de marzo de 1988, Comisión/Grecia, 147/86, Rec. p. 1637, apartado 7; de 29 de octubre de 1998, Comisión/España, C-114/97, Rec. p. I-6717, apartado 34, y de 30 de marzo de 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, Rec. p. I-2941, apartado 45).
- 35 Consta asimismo que la apreciación de las excepciones a la libertad de establecimiento previstas en el artículo 45 CE debe tener en cuenta el carácter comunitario de los límites impuestos por el citado artículo a la referida libertad (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de junio de 1974, Reyners, 2/74, Rec. p. 631, apartado 50, y Comisión/Grecia, antes citada, apartado 8).
- 36 Según reiterada jurisprudencia, la excepción prevista por dicho artículo debe limitarse a las actividades que, consideradas en sí mismas, estén directa y específicamente relacionadas con el ejercicio del poder público (véanse las sentencias Reyners, antes citada, apartado 45; de 13 de julio de 1993, Thijssen, C-42/92, Rec. p. I-4047, apartado 8, y de 31 de mayo de 2001, Comisión/Italia, C-283/99, Rec. p. I-4363, apartado 20), lo cual excluye que se consideren «relacionadas con el ejercicio del poder público» a efectos de dicha excepción las funciones meramente auxiliares y preparatorias con respecto a la entidad que ejerce efectivamente el poder público al adoptar la resolución final (sentencias antes citadas Thijssen, apartado 22; Comisión/Austria, apartado 36, y Comisión/Alemania, apartado 38).

- 37 El Tribunal de Justicia ha aclarado además la distinción que existe entre las actividades de los organismos privados que constituyen meras funciones preparatorias y las que constituyen una participación directa y concreta en el ejercicio del poder público señalando que, incluso cuando los organismos privados ejercen funciones de poder público extrayendo las consecuencias de los controles que llevan a cabo, la posibilidad de invocar el artículo 45 CE queda excluida cuando la normativa aplicable establece un encuadramiento de los citados órganos por la autoridad pública competente (véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas Comisión/Austria, apartado 41, y Comisión/Alemania, apartado 43). Efectivamente, el Tribunal de Justicia ha declarado que los organismos privados que ejerzan su actividad bajo la supervisión activa de la autoridad pública competente responsable, en última instancia, de los controles y de las resoluciones de dichos organismos, no pueden considerarse «directa y específicamente relacionado[s] con el ejercicio del poder público» a efectos del artículo 45 CE (sentencias antes citadas Comisión/Austria, apartado 42, y Comisión/Alemania, apartado 44).
- 38 Según las indicaciones contenidas tanto en el escrito de interposición del recurso como en el escrito de contestación, la inspección técnica de los vehículos en Portugal es competencia de un organismo público, el Institut public de la mobilité et des transports terrestres, el cual, no obstante, puede utilizar los servicios de las entidades privadas para llevar a cabo las inspecciones. La entidad privada de inspección de vehículos debe adoptar la decisión de certificar o no la conformidad técnica de los vehículos sin intervención alguna de la autoridad pública administrativa.
- 39 Además, según se desprende del escrito de contestación, la actividad de los establecimientos de inspección de vehículos se organiza en dos fases. En una primera fase, dicha actividad consiste en efectuar visitas técnicas, es decir, comprobar la conformidad de los vehículos inspeccionados con las normas técnicas aplicables y redactar un acta de la visita en la que se reflejen los detalles de los exámenes realizados y los resultados obtenidos. En una segunda fase, dicha actividad incluye la certificación de la inspección efectuada mediante la colocación de una viñeta en el vehículo o, por el contrario, la denegación de la certificación.
- 40 Las actividades correspondientes a la primera fase son exclusivamente de carácter técnico y, por consiguiente, ajenas al ejercicio del poder público (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de diciembre de 1989, Comisión/Italia, C-3/88, Rec. p. 4035, apartado 13). Por el contrario, la segunda fase relativa a la certificación de la inspección

técnica conlleva el ejercicio de facultades de poder público, ya que se trata de extraer las consecuencias jurídicas de la inspección técnica.

41 Sin embargo, a este respecto, ha de señalarse que la decisión de certificar o no certificar la inspección técnica se limita, en esencia, a constatar los resultados de la inspección, por lo que, de una parte, carece de la autonomía decisoria propia del ejercicio de las prerrogativas de poder público, y, por otra parte, se adopta en el marco de una supervisión estatal directa.

42 Efectivamente, se desprende del artículo 2 de la Directiva 96/96 que, cuando el Estado miembro ha encomendado la gestión de los establecimientos de control técnico a entidades privadas, debe seguir ejerciendo, no obstante, una supervisión directa sobre éstas.

43 Efectivamente, incumbe al Estado miembro, en virtud de la primera frase de este artículo, designar los establecimientos competentes, establecer un procedimiento de autorización y mantener a éstos bajo su vigilancia directa. A tenor de la segunda frase del citado artículo, que menciona las precauciones que deberán adoptarse en caso de conflicto de intereses entre la actividad de inspección y la de reparación de vehículos, los Estados miembros deben velar especialmente por el mantenimiento de la objetividad y de una alta calidad de la inspección técnica de los vehículos. De la utilización del término «muy especialmente» se desprende que la Directiva 96/96 contempla una realización estricta por el Estado de estos dos objetivos cualitativos concretos, a saber la objetividad y una alta calidad de la inspección técnica de vehículos, en caso de conflicto de intereses, pero también, con mayor razón, en el cumplimiento de su misión de vigilancia de los establecimientos privados de inspección de vehículos descrita en la primera frase del artículo 2 de la Directiva 96/96.

44 Por añadidura, como señala la Comisión, sin verse contradicha por la República Portuguesa, las entidades privadas de inspección de vehículos no disponen, en el marco de sus actividades, de facultades coercitivas, ya que la imposición de sanciones en el supuesto de incumplimiento de las normas reguladoras de la inspección de vehículos es competencia de las autoridades policiales y judiciales.

45 Por consiguiente, las actividades de las entidades privadas de inspección técnica de vehículos de que se trata no están comprendidas en la excepción prevista en el artículo 45 CE. Por lo tanto, es preciso examinar si el régimen de acceso a la actividad de inspección de vehículos establecido por la República Portuguesa puede hallarse justificado.

#### Sobre la existencia de una justificación

46 Según reiterada jurisprudencia, una restricción a la libertad de establecimiento sólo puede admitirse si está justificada por razones imperiosas de interés general. Además, en tal caso, es preciso que la restricción sea adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no vaya más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo (véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de octubre de 2005, Comisión/España, C-158/03, apartado 35; de 28 de abril de 2009, Comisión/Italia, C-518/06, Rec. p. I-3491, apartado 72, y de 19 de mayo de 2009, Comisión/Italia, C-531/06, Rec. p. I-4103, apartado 49).

47 A este respecto, corresponde a las autoridades nacionales competentes demostrar, por un lado, que su normativa es necesaria para alcanzar el objetivo que persigue, y, por otro lado, que se ajusta al principio de proporcionalidad (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de marzo de 2007, Comisión/Finlandia, C-54/05, Rec. p. I-2473, apartado 39, y de 20 de septiembre de 2007, Comisión/Países Bajos, C-297/05, Rec. p. I-7467, apartado 76).

48 En el presente caso, la justificación invocada por la República Portuguesa durante el procedimiento administrativo previo versa sobre la necesidad de garantizar la seguridad de tráfico que constituye, según reiterada jurisprudencia, una razón imperiosa de interés general (véanse, en particular, las sentencias Comisión/Países Bajos, antes citada, apartado 77, y de 10 de febrero de 2009, Comisión/Italia, C-110/05, Rec. p. I-519, apartado 60).

- 49 Sin embargo, ha de señalarse que la República Portuguesa no ha formulado durante la fase contenciosa del procedimiento observación alguna sobre este punto frente a las alegaciones de la Comisión, y que dicho Estado no ha demostrado ni el carácter necesario ni el carácter proporcionado de las medidas controvertidas, en relación con el objetivo perseguido. Por consiguiente, no puede considerarse que las disposiciones discutidas estén justificadas por razones relativas a la protección de la seguridad del tráfico.
- 50 Por añadidura, la República Portuguesa indica que ha incoado un procedimiento de modificación del Decreto-ley que debería concluir en el mes de julio de 2009, con el fin de volver a definir el marco técnico y jurídico de la actividad de inspección de vehículos y suprimir las restricciones a la libertad de establecimiento derivadas del sistema en vigor.
- 51 Sin embargo, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, las modificaciones introducidas en la legislación nacional no tienen influencia alguna sobre la resolución que haya de dictarse acerca del objeto de un recurso por incumplimiento cuando no se hayan efectuado antes de expirar el plazo señalado en el dictamen motivado (véanse, en particular, las sentencias de 2 de julio de 1996, Comisión/Bélgica, C-173/94, Rec. p. I-3265, apartado 16, y de 20 de noviembre de 2008, Comisión/Irlanda, C-66/06, apartado 91). Por lo tanto, la República Portuguesa no puede alegar las modificaciones legales que puedan introducirse después de tal fecha.
- 52 En estas circunstancias, debe considerarse fundado el recurso interpuesto por la Comisión.
- 53 Habida cuenta de las consideraciones precedentes, procede declarar que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 43 CE al haber impuesto restricciones a la libertad de establecimiento de las entidades de otros Estados miembros que pretendan ejercer en Portugal la actividad de inspección de vehículos, en particular a través de la supeditación de la concesión de las autorizaciones al interés público, la exigencia de poseer un capital social mínimo de 100.000 euros, la limitación del objeto social de las empresas y la imposición a sus socios, gerentes y administradores de determinadas normas en materia de incompatibilidad.

## Costas

54 A tenor del artículo 69, apartado 2 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Puesto que la Comisión ha pedido que se condene en costas a la República Portuguesa 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 Cuarta) decide:

- 1) **Declarar que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 43 CE, al haber impuesto restricciones a la libertad de establecimiento de los organismos de otros Estados miembros que pretendan ejercer en Portugal la actividad de inspección de vehículos, en particular a través de la supeditación de la concesión de las autorizaciones al interés público, la exigencia de poseer un capital social mínimo de 100.000 euros, la limitación del objeto social de las empresas y la imposición a sus socios, gerentes y administradores de determinadas normas en materia de incompatibilidad.**
  
- 2) **Condenar en costas a la República Portuguesa.**

Firmas