Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 14 de noviembre de 2018 *

«Procedimiento prejudicial — Restricciones a la libertad de establecimiento — Competencia del Tribunal de Justicia — Admisibilidad de la petición de decisión prejudicial — Situación puramente interna — Normativa nacional que prohíbe toda actividad lucrativa relacionada con la conservación de urnas cinerarias — Examen de proporcionalidad — Coherencia de la normativa nacional»

En el asunto C-342/17,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Véneto, Italia), mediante resolución de 11 de mayo de 2017, recibida en el Tribunal de Justicia el 8 de junio de 2017, en el procedimiento entre

Memoria Srl,

Antonia Dall'Antonia

y

Comune di Padova,

con intervención de:

Alessandra Calore,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. M. Vilaras, Presidente de la Sala Cuarta, en funciones de Presidente de la Sala Tercera, y los Sres. J. Malenovský (Ponente), L. Bay Larsen, M. Safjan y D. Šváby, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretario: Sr. R. Schiano, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de abril de 2018;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Memoria Srl y de la Sra. Dall'Antonia, por los Sres. G. Martini, A. Sitzia y P. Piva, avvocati;

* Lengua de procedimiento: italiano.

– en nombre del Comune di Padova, por la Sra. M. Lotto y por los Sres. V. Mizzoni, A. Sartori y P. Bernardi, avvocati;

– en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. E. De Bonis, avvocato dello Stato;

– en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. H. Tserepa-Lacombe y el Sr. L. Malferrari, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 21 de junio de 2018;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 49 CE y 56 CE.

2 Esta petición ha sido presentada en el contexto de un litigio entre Memoria Srl y la Sra. Antonia Dall'Antonia, por un lado, y el Comune di Padova (Ayuntamiento de Padua, Italia), por otro, en relación con una normativa adoptada por dicho Ayuntamiento que tiene por efecto prohibir a los depositarios de una urna cineraria confiar su custodia a una empresa privada a cambio de una remuneración.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 El considerando 8 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO 2006, L 376, p. 36), establece:

«(8) Conviene que lo dispuesto en la presente Directiva sobre la libertad de establecimiento y la libre circulación de servicios se aplique siempre que las actividades de que se trate estén abiertas a la competencia y, por tanto, no se obligue a los Estados miembros ni a liberalizar servicios de interés económico general ni a privatizar entidades públicas que presten este tipo de servicios, ni a abolir los actuales monopolios para otras actividades o determinados servicios de distribución.»

4 A tenor del artículo 1, apartado 3, párrafo primero, de la Directiva 2006/123:

«La presente Directiva no trata la abolición de monopolios prestadores de servicios ni las ayudas concedidas por los Estados miembros amparadas por normas comunitarias sobre competencia.»

Derecho italiano

Ley n.º 234, de 24 de diciembre de 2012

5 El artículo 53 de la legge n.º 234, Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (Ley n.º 234, Normas generales sobre la participación de Italia en la formación y ejecución de la normativa y las políticas de la Unión Europea), de 24 de diciembre de 2012 (GURI n.º 3, de 4 de enero de 2013), enuncia:

«No serán aplicables a los ciudadanos italianos las normas del ordenamiento jurídico italiano ni las prácticas internas que produzcan efectos discriminatorios respecto a la condición y al trato garantizados por el ordenamiento jurídico italiano a los ciudadanos de la Unión Europea.»

Ley n.º 130, de 30 de marzo de 2001

6 El artículo 3 de la legge n.º 130, Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri (Ley n.º 130, Disposiciones sobre cremación y dispersión de las cenizas), de 30 de marzo de 2001 (GURI n.º 91, de 19 de abril de 2001), dispone:

«1. En los seis meses siguientes a la entrada en vigor de esta Ley, el [decreto del Presidente della Repubblica n.º 285, approvazione del regolamento di polizia mortuaria (Decreto del Presidente de la República n.º 285, por el que aprueba el reglamento de policía mortuoria), de 10 de septiembre de 1990 (GURI n.º 239, de 12 de octubre de 1990),] podrá ser modificado por un reglamento adoptado en aplicación del artículo 17, apartado 1, de la Ley n.º 400, de 23 de agosto de 1988, en su versión modificada, a propuesta del Ministerio de Sanidad, oídos los Ministerios de Interior y de Justicia, y previo dictamen de las comisiones parlamentarias competentes, sobre la base de los principios siguientes:

[…]

b) la autorización de proceder a la cremación se acordará en función de la voluntad del difunto expresada en vida o manifestada por un miembro de su familia de acuerdo con las modalidades siguientes:

[…]

c) la dispersión de las cenizas, siguiendo la voluntad del difunto, no está permitida más que en un sector del cementerio reservado a este efecto, en plena naturaleza o en un terreno privado; la dispersión en terreno privado debe hacerse al aire libre con la autorización del propietario y no puede dar lugar a remuneración; en cualquier caso, la dispersión de las cenizas está prohibida en zonas habitadas […]; la dispersión en el mar, en las aguas de los lagos y en los cursos de agua está permitida en las zonas sin embarcaciones y sin construcciones;

d) la dispersión de las cenizas será efectuada por el cónyuge o por otra persona miembro de la familia habilitada, por el ejecutor testamentario o por el representarte legal de la asociación regulada en la letra b), punto 2, anterior a la que el difunto estaba adherido y, en su defecto, por una persona habilitada a este efecto por el municipio;

[…]

f) el transporte de la urna con las cenizas no está sometido a las medidas sanitarias de prevención previstas para el transporte de cadáveres, salvo indicación contraria de las autoridades sanitarias;

[…]

i) debe habilitarse una sala de espera en el crematorio para permitir la realización de los ritos funerarios y rendir un último homenaje al difunto con dignidad.

[…]»

7 Con arreglo al artículo 5, apartado 2, de esta Ley:

«Mediante decreto del Ministerio del Interior, en concertación con el Ministerio de Sanidad, y oídas la Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) [Asociación nacional de municipios italianos], la Confederazione nazionale dei servizi (Confservizi) [Confederación nacional de servicios] y las asociaciones más representativas que tengan entre sus fines la cremación de sus propios miembros, se establecerán, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente Ley, las tarifas aplicables a la cremación de cadáveres y a la conservación o dispersión de las cenizas en los lugares habilitados a estos efectos dentro de los cementerios.»

Decreto del Presidente de la República n.º 285, de 10 de septiembre de 1990

8 En virtud del artículo 92, apartado 4, del Decreto del Presidente de la República n.º 285, de 10 de septiembre de 1990:

«No podrá hacerse concesión de parcelas para sepulturas privadas a las personas físicas o jurídicas que pretendan obtener beneficios o especular con ellas.»

Ley regional n.º 18, de 4 de marzo de 2010

9 La legge regionale n.º 18, Norme in materia funeraria, della Regione del Veneto (Ley regional n.º 18, en materia funeraria, de la Región del Véneto), de 4 de marzo de 2010, atribuyó a los ayuntamientos la facultad de establecer las disposiciones relativas a la custodia y las características de las urnas cinerarias.

Reglamento relativo a los servicios funerarios del Ayuntamiento de Padua

10 El artículo 52 del Reglamento relativo a los servicios funerarios del Ayuntamiento de Padua, en su versión modificada por el Acuerdo del Ayuntamiento de Padua n.º 84, de 30 de noviembre de 2015, establece:

«1. La custodia de la urna cineraria para su conservación en una vivienda se confiará respetando las disposiciones escritas hechas por el difunto en vida. En ausencia de ellas, la custodia puede ser solicitada por el cónyuge o, en su defecto, por el pariente más próximo determinado conforme a los artículos 74, 75, 76 y 77 del Código Civil y, si hubiera varios del mismo grado, por la mayoría absoluta de ellos.

2. En caso de vínculos afectivos o de reconocimiento acreditados, también podrá confiarse la custodia de la urna a personas distintas de las contempladas en la segunda frase del apartado anterior, sin perjuicio del acuerdo previo por escrito de los derechohabientes.

3. La persona a quien se entregue en custodia la urna cineraria en ningún caso podrá solicitar a terceros que se hagan cargo de su conservación. Esta prohibición se aplicará también en el supuesto de que el difunto hubiera manifestado en vida su voluntad expresa en este sentido.

4. La persona a quien se entregue en custodia la urna deberá conservarla en su vivienda, en un lugar protegido contra eventuales profanaciones o sustracciones. Por ningún motivo se podrán hacer aperturas o agujeros en la urna.

5. Los servicios funerarios pueden exigir en todo momento la presentación de la urna cineraria por parte del depositario, para verificar la integridad y el estado de conservación.

[…]

9. En cualquier momento puede solicitarse la colocación en un cementerio de la urna dada en depósito.

10. Además de las exigencias establecidas en el apartado 4, la conservación de las urnas cinerarias en ningún caso podrá realizarse con ánimo de lucro. En consecuencia, no se permite el ejercicio de actividades económicas que tengan por objeto, aun cuando no sea con carácter exclusivo, la conservación de urnas cinerarias, por cualquier título y con independencia de su duración. Esta prohibición se aplicará también en el supuesto de que el difunto hubiera manifestado en vida su voluntad expresa en este sentido.»

Litigio principal y cuestión prejudicial

11 Memoria es una sociedad constituida el 1 de diciembre de 2014 cuya actividad consiste en ofrecer a las familias de los difuntos incinerados un servicio de custodia de sus urnas cinerarias mediante un contrato de cesión de un espacio para el depósito de estas en un columbario. Este servicio permite que las familias no tengan que guardar tales urnas en sus casas a la vez que les ofrece un acceso a los locales en los que se conservan dichas urnas más sencillo que el acceso a un cementerio. Los espacios en los que se conservan estas urnas se presentan como espacios exclusivamente destinados a albergarlas en un ambiente estéticamente agradable, tranquilo, protegido y adaptado al recogimiento y a la oración en memoria de los difuntos.

12 A partir del mes de septiembre de 2015, Memoria inauguró espacios exclusivamente destinados a albergar urnas cinerarias, que denomina «lugares de la memoria», ubicados en diferentes zonas de la ciudad de Padua. El acceso de los miembros de la familia del difunto a estos lugares se supedita a la aceptación de un código de conducta interno, que impone el respeto de las reglas de buena educación, corrección y dignidad, la prohibición de consumir bebidas alcohólicas y la obligación de llevar una vestimenta correcta.

13 La Sra. Dall'Antonia es una cliente potencial de Memoria que tiene previsto incinerar los restos mortales de su marido y trasladar las cenizas a una de esas instalaciones.

14 No obstante, el Ayuntamiento de Padua adoptó el Acuerdo n.º 84, de 30 de noviembre de 2015, por el que se modificó el Reglamento relativo a los servicios funerarios de dicho Ayuntamiento. Mediante estas modificaciones se excluyó expresamente la posibilidad de que el depositario de una urna cineraria pueda recurrir a los servicios de una empresa privada, gestionada con independencia del servicio municipal de los cementerios, para la conservación de dicha urna fuera del hogar.

15 El 15 de febrero de 2016, Memoria y la Sra. Dall'Antonia interpusieron un recurso ante el Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Véneto, Italia) por el que se solicitaba la anulación del citado acuerdo. Memoria solicitaba asimismo una indemnización por el perjuicio sufrido a causa de este acuerdo. En apoyo de su recurso alegaban en esencia que la normativa nacional controvertida no es conforme con el Derecho de la Unión, concretamente con los principios de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios.

16 A este respecto, el tribunal remitente se pregunta si pueden invocarse dichos principios habida cuenta de que la normativa nacional controvertida no se aplica a todo el territorio nacional sino únicamente al Ayuntamiento de Padua. Por otro lado, en caso de que quepa invocar esos principios, dicho tribunal alberga dudas sobre la conformidad de la citada normativa con los mencionados principios, puesto que dicha normativa no está justificada por motivos de orden público, seguridad pública o salud pública.

17 En estas circunstancias, el Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Véneto) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«¿Deben interpretarse los artículos 49 y 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en el sentido de que se oponen a la aplicación de las siguientes disposiciones del artículo 52 del Reglamento sobre servicios funerarios y cementerios del Ayuntamiento de Padua [en su versión modificada por el Acuerdo del Ayuntamiento de Padua n.º 84, de 30 de noviembre de 2015, que establece que]:

"La persona a quien se entregue en custodia la urna cineraria en ningún caso podrá solicitar a terceros que se hagan cargo de su conservación. Esta prohibición se aplicará también en el supuesto de que el difunto hubiera manifestado en vida su voluntad expresa en este sentido" (apartado 3).

"La persona a quien se entregue en custodia la urna deberá conservarla en su vivienda […]" (apartado 4).

"[…] La conservación de las urnas cinerarias en ningún caso podrá realizarse con ánimo de lucro. En consecuencia, no se permite el ejercicio de actividades económicas que tengan por objeto, aun cuando no sea con carácter exclusivo, la conservación de urnas cinerarias, por cualquier título y con independencia de su duración. Esta prohibición se aplicará también en el supuesto de que el difunto hubiera manifestado en vida su voluntad expresa en este sentido" (apartado 10)?»

18 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 31 de julio de 2017, se desestimó la solicitud del órgano jurisdiccional remitente de que se tramitara el presente asunto prejudicial mediante el procedimiento acelerado previsto en el artículo 105 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

Sobre la cuestión prejudicial

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

19 El Gobierno italiano alega que, dado que el litigio principal tiene por objeto una situación puramente interna, el Tribunal de Justicia no es competente para responder a la cuestión prejudicial planteada al no ser aplicables a dicho litigio las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación se solicita.

20 Conforme al artículo 94 del Reglamento de Procedimiento, incumbe al órgano jurisdiccional remitente indicar al Tribunal de Justicia en qué medida, a pesar de su carácter puramente interno, el litigio del que conoce presenta un elemento de conexión con los artículos 49 TFUE y 56 TFUE que hace necesaria su interpretación para resolver dicho litigio (véase, en ese sentido, la sentencia de 15 de noviembre de 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, apartado 55).

21 A falta de tales indicaciones, procedería declarar la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial.

22 En consecuencia, debe examinarse la excepción propuesta por el Gobierno italiano en el marco del control de la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial.

Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

23 Procede recordar que, aunque un litigio se refiera a nacionales de un mismo Estado miembro, presentará un elemento de conexión con los artículos 49 TFUE y 56 TFUE que puede hacer necesaria la interpretación de estas disposiciones para la resolución del litigio cuando el Derecho nacional obligue al órgano jurisdiccional remitente a conceder a dichos nacionales los mismos derechos que el Derecho de la Unión reconoce a los nacionales de otros Estados miembros que se hallen en la misma situación (véanse, en ese sentido, las sentencias de 21 de febrero de 2013, Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia y otros, C-111/12, EU:C:2013:100, apartado 35, y de 15 de noviembre de 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, apartado 52).

24 En el presente asunto, es cierto que en el litigio principal una sociedad italiana y una nacional italiana se oponen a un ayuntamiento italiano, pero el tribunal remitente indica que, con arreglo al artículo 53 de la Ley n.º 234, de 24 de diciembre de 2012, está obligado a aplicar los artículos 49 TFUE y 56 TFUE a dicha sociedad y a dicha nacional.

25 En esta situación, debe declararse que el tribunal remitente ha acreditado en qué medida, a pesar de su carácter puramente interno, el litigio del que conoce presenta un elemento de conexión con los artículos 49 TFUE y 56 TFUE que hace necesaria la interpretación del Derecho de la Unión solicitada para la resolución del litigio. En consecuencia, a este respecto, la petición de decisión prejudicial resulta admisible.

26 Además, el Ayuntamiento de Padua y el Gobierno italiano sostienen que la petición de decisión prejudicial también es inadmisible por otros motivos.

27 En primer lugar, aducen que dicha petición no presenta todos los elementos de hecho y de Derecho necesarios para que el Tribunal de Justicia pueda responder de modo útil a la cuestión prejudicial planteada. En particular, indican que el tribunal remitente no ha expuesto las alegaciones que el Ayuntamiento de Padua ha formulado con el fin de poner de relieve los intereses públicos que se pretenden proteger mediante la adopción de las disposiciones controvertidas en el asunto principal.

28 A este respecto, debe recordarse que, conforme al artículo 94, letras b) y c), del Reglamento de Procedimiento, toda petición de decisión prejudicial debe exponer el contenido de las disposiciones nacionales que puedan ser aplicables al asunto principal y la relación que a juicio del órgano jurisdiccional remitente existe entre dichas disposiciones y las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación se solicita.

29 En el presente asunto, el tribunal remitente ha citado las disposiciones pertinentes del Reglamento relativo a los servicios funerarios del Ayuntamiento de Padua, en su versión modificada por el Acuerdo del Ayuntamiento de Padua n.º 84, de 30 de noviembre de 2015, y ha precisado que la interpretación de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE se solicita en la medida en que se impugna la legalidad de dicho Reglamento debido a su supuesto carácter contrario a los principios de libre prestación de servicios y de libertad de establecimiento.

30 De ello se deriva que el tribunal remitente ha cumplido, de modo suficiente en Derecho, su obligación de exponer el contenido de las disposiciones nacionales que pueden ser aplicables al asunto principal y la relación que existe a su juicio entre dichas disposiciones y las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación se solicita.

31 Por tanto, debe desestimarse la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Ayuntamiento de Padua y el Gobierno italiano.

32 En segundo lugar, el Gobierno italiano alega que la petición de decisión prejudicial es prematura. Según dicho Gobierno, antes de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, el tribunal remitente debería haber examinado si la normativa nacional controvertida en el asunto principal prohíbe o autoriza el ejercicio de una actividad económica que tiene por objeto la custodia y conservación de urnas cinerarias y, en este contexto, identificar los objetivos perseguidos por dicha normativa.

33 A este respecto, debe recordarse que los órganos jurisdiccionales nacionales tienen la más amplia facultad para dirigirse al Tribunal de Justicia si consideran que un asunto pendiente ante ellos plantea cuestiones que exigen la interpretación o la apreciación de la validez de disposiciones del Derecho de la Unión necesarias para la resolución del litigio del que conocen y, en particular, pueden ejercer dicha facultad en cualquier fase del procedimiento que estimen apropiada (sentencia de 5 de julio de 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, apartado 17 y jurisprudencia citada).

34 En consecuencia, no puede declararse la inadmisibilidad de una petición de decisión prejudicial por el mero motivo de haber sido planteada en una fase inicial del procedimiento principal.

35 Por tanto, debe desestimarse la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Gobierno italiano.

36 Finalmente, el Ayuntamiento de Padua estima que, puesto que la normativa nacional de que se trata en el asunto principal tiene relación con el estatuto de los derechos más personales del individuo, los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima impiden, en todo caso, que pueda cuestionarse dicha normativa.

37 No obstante, aunque no cabe excluir necesariamente que los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima puedan ser pertinentes, su eventual interacción con las libertades de circulación constituye una cuestión de fondo. Por tanto, su mera invocación no basta para acreditar que una petición de decisión prejudicial carece de utilidad y la respuesta a dicha petición sigue siendo necesaria para que el órgano jurisdiccional remitente pueda adoptar su resolución. De este modo, una petición de decisión prejudicial de este tipo no es inadmisible.

38 Por consiguiente, procede desestimar la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Ayuntamiento de Padua.

39 Se desprende de las consideraciones expuestas que la petición de decisión prejudicial es admisible.

Sobre el fondo

Observaciones preliminares

40 En primer lugar, la Comisión Europea alegó durante la vista que no es necesario examinar la normativa nacional controvertida en el asunto principal a la luz de las disposiciones del Tratado FUE relativas a las libertades fundamentales puesto que la norma aplicable a dicho asunto es la Directiva 2006/123.

41 No obstante, debe señalarse que una normativa nacional, como la controvertida en el asunto principal, que prohíbe a las empresas privadas prestar un servicio de custodia de urnas cinerarias tiene como efecto, como se desprende de las indicaciones presentadas en la resolución de remisión, la concesión a los servicios municipales de un monopolio para la prestación del servicio de conservación de esas

urnas. Pues bien, del artículo 1, apartado 3, de la Directiva 2006/123, interpretada en relación con el considerando 8 de dicha Directiva, se deriva que esta última no trata la abolición de monopolios prestadores de servicios.

42 En consecuencia, una normativa de este tipo no está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123, por lo que debe examinarse exclusivamente con arreglo a las disposiciones del Tratado.

43 En segundo lugar, el tribunal remitente se ha referido en su cuestión prejudicial tanto al artículo 49 TFUE como al artículo 56 TFUE.

44 Sin embargo, a este respecto debe señalarse que en el asunto principal solo resulta aplicable la primera de esas dos disposiciones. En efecto, cuando un operador pretende ejercer de modo efectivo su actividad económica mediante un establecimiento permanente y por tiempo indeterminado su situación debe analizarse a la luz de la libertad de establecimiento definida en el artículo 49 TFUE (véanse, en particular, las sentencias de 29 de septiembre de 2011, Comisión/Austria, C-387/10, no publicada, EU:C:2011:625, apartado 22, y de 23 de febrero de 2016, Comisión/Hungría, C-179/14, EU:C:2016:108, apartados 148 a 150).

45 Pues bien, en el asunto principal queda de manifiesto que Memoria desea prestar en el territorio del Municipio de Padua un servicio de custodia de urnas cinerarias mediante un establecimiento permanente y por tiempo indeterminado. De ello se deriva que la cuestión prejudicial debe considerarse referida únicamente al artículo 49 TFUE.

46 Habida cuenta de lo anterior, ha de entenderse que, mediante su cuestión prejudicial, el tribunal remitente pide en esencia que se dilucide si el artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el asunto principal, que prohíbe al depositario de una urna cineraria confiar su custodia a un tercero, incluso a pesar de la voluntad expresa del difunto, que impone a dicho depositario conservarla en su vivienda, salvo que la confíe a un cementerio municipal, y, además, que prohíbe toda actividad con ánimo de lucro que tenga por objeto, aunque no sea exclusivo, la custodia de urnas cinerarias por cualquier título y con independencia de su duración.

Sobre la cuestión prejudicial

47 De entrada, procede recordar que el artículo 49 TFUE se opone a cualquier medida nacional que constituya una restricción de la libertad de establecimiento, salvo si tal restricción está justificada por consideraciones imperiosas de interés general (véase en ese sentido, en particular, la sentencia de 5 de diciembre de 2013, Venturini y otros, C-159/12 a C-161/12, EU:C:2013:791, apartados 30 y 37).

48 En primer lugar, conforme a reiterada jurisprudencia, constituye una restricción en el sentido del artículo 49 TFUE cualquier medida nacional que, aun cuando sea aplicable sin discriminación por razón de la nacionalidad, prohíba, obstaculice o haga menos atractivo el ejercicio, por parte de los nacionales de la Unión, de la libertad de establecimiento garantizada por el Tratado (véase, en ese sentido, la sentencia de 28 de enero de 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, apartado 21).

49 En el presente asunto, habida cuenta de las indicaciones presentadas por el tribunal remitente, debe señalarse que una normativa nacional, como la controvertida en el asunto principal, que prohíbe a los nacionales de la Unión prestar un servicio de custodia de urnas cinerarias en el Estado miembro de que se trate obstaculiza que dichos nacionales se establezcan en él con el propósito de ejercer tal custodia y puede, por tanto, dificultar el ejercicio por esos nacionales de la libertad de establecimiento garantizada por el Tratado.

50 Por consiguiente, una normativa de este tipo constituye una restricción a la libertad de establecimiento prevista en el artículo 49 TFUE.

51 En segundo lugar, según reiterada jurisprudencia, una restricción a la libertad de establecimiento puede estar justificada, a condición de que sea aplicable sin discriminación por razón de la nacionalidad, por razones imperiosas de interés general, siempre y cuando sea adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no vaya más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo (véase en ese sentido, en particular, la sentencia de 9 de marzo de 2017, Piringer, C-342/15, EU:C:2017:196, apartado 53 y jurisprudencia citada).

52 Más concretamente, también debe recordarse que una normativa nacional solo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo alegado si responde verdaderamente al empeño por hacerlo de forma congruente y sistemática (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de marzo de 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, apartado 55, y de 23 de diciembre de 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, apartado 65).

53 En el presente asunto, el Ayuntamiento de Padua y el Gobierno italiano sostienen que la normativa nacional controvertida en el asunto principal, que según consta se aplica sin discriminación por razón de la nacionalidad, está justificada por razones imperiosas de interés general relativas a la protección de la salud pública, a la necesidad de velar por el debido respeto a la memoria de los difuntos y a la protección de los valores morales y religiosos dominantes en Italia. Estos últimos se oponen a la existencia de actividades comerciales y mundanas vinculadas a la conservación de las cenizas de los difuntos y, por tanto, a que las actividades de custodia de restos mortales se realice con ánimo de lucro.

54 A este respecto, por lo que se refiere, en primer término, al motivo de justificación basado en la protección de la salud pública, es cierto que se desprende de una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia que dicha protección figura entre las razones imperiosas de interés general reconocidas por el Derecho de la Unión, y que los Estados miembros disponen en esa materia de un amplio margen de apreciación (véase, en ese sentido, la sentencia de 1 de junio de 2010, Blanco Pérez y Chao Gómez, C-570/07 y C-571/07, EU:C:2010:300, apartados 44, 68 y 106).

55 No obstante, tal objetivo no puede justificar la restricción de que se trata en el asunto principal puesto que las cenizas funerarias, a diferencia de los restos mortales, son inertes desde un punto de vista biológico, dado que al calor las vuelve estériles, de modo que su conservación no puede representar una obligación impuesta por consideraciones de salud pública.

56 En consecuencia, el objetivo de la protección de la salud pública alegado por el Ayuntamiento de Padua y el Gobierno italiano no es adecuado para justificar las restricciones a la libertad de establecimiento previstas en la normativa nacional controvertida en el asunto principal.

57 Por lo que se refiere, en segundo término, al objetivo de la protección del debido respeto a la memoria de los difuntos, este también podría constituir una razón imperiosa de interés general.

58 Además, es cierto que puede considerarse que una normativa nacional que prohíba a las empresas privadas ejercer la custodia de urnas cinerarias puede garantizar la consecución de este objetivo. En efecto, por un lado, tal prohibición puede asegurar que la custodia de esas urnas se confíe a estructuras sujetas a obligaciones y controles específicos destinados a garantizar el debido respeto a la memoria de los difuntos. Por otro lado, también es apropiada para garantizar, en caso de que dichas empresas cesen en sus actividades de custodia, que no se abandonen las mencionadas urnas o que no se disperse su contenido de modo y en lugares inapropiados.

59 Sin embargo, debe señalarse que existen medidas menos coercitivas con las que puede lograrse dicho objetivo, como, por ejemplo, la obligación de garantizar la custodia de las urnas cinerarias en condiciones análogas a las de los cementerios municipales y, en caso de cese de la actividad, la obligación de transferir dichas urnas a un cementerio público o de devolverlas a los parientes del difunto.

60 En consecuencia, la normativa nacional controvertida en el asunto principal va más allá de lo necesario para lograr el objetivo de la protección del debido respeto a la memoria de los difuntos.

61 En estas circunstancias, no es posible justificar las restricciones a la libertad de establecimiento previstas por dicha normativa con el objetivo de la protección del debido respeto a la memoria de los difuntos.

62 Por lo que se refiere, en tercer término, a los valores morales y religiosos dominantes en el Estado miembro de que se trata, el Gobierno italiano alega que estos se oponen a que las actividades de custodia de restos mortales puedan realizarse con ánimo de lucro.

63 No obstante, sin que sea necesario pronunciarse sobre el valor de tal objetivo, debe señalarse que del propio tenor del artículo 5, apartado 2, de la Ley n.º 130, de 30 de marzo de 2001, se desprende que, en dicho Estado miembro, la conservación de cenizas mortuorias en los cementerios está sujeta al pago de una tarifa fijada por el Ministerio del Interior, tras consulta con el Ministerio de Sanidad y ciertas asociaciones.

64 Pues bien, las actividades de custodia de restos mortales por empresas privadas podría haberse sometido a esta misma regulación de tarifas, regulación que, visiblemente, en sí misma, dicho Estado miembro no considera contraria a sus valores morales y religiosos.

65 En consecuencia, al no ser así, la normativa nacional controvertida en el asunto principal va más allá de lo necesario para lograr el objetivo invocado y, por tanto, no puede considerarse justificada, en todo caso, a la luz de dicho objetivo.

66 De lo que antecede se deriva que procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el asunto principal, que prohíbe al depositario de una urna cineraria confiar su custodia a un tercero, incluso a pesar de la voluntad expresa del difunto, que impone a dicho depositario conservarla en su vivienda, salvo que la confíe a un cementerio municipal, y, además, que prohíbe toda actividad con ánimo de lucro que tenga por objeto, aunque no sea exclusivo, la custodia de urnas cinerarias por cualquier título y con independencia de su duración.

Costas

67 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

El artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el asunto principal, que prohíbe al depositario de una urna cineraria confiar su custodia a un tercero, incluso a pesar de la voluntad expresa del difunto, que impone a este depositario conservarla en su vivienda, salvo que la confíe a un cementerio municipal, y,

además, que prohíbe toda actividad con ánimo de lucro que tenga por objeto, aunque no sea exclusivo, la custodia de urnas cinerarias por cualquier título y con independencia de su duración.

Firmas