SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)
15 de mayo de 1990 *

En el asunto C-4/89,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por la Commissione tributaria di primo grado di Piacenza, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Comune di Carpaneto Piacentino y otros,

y

Ufficio provinciale imposta sul valore aggiunto di Piacenza,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del apartado 5 del artículo 4 de la Sexta Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 mayo de 1977, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los Impuestos sobre el Volumen de Negocios — Sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido: base imponible uniforme (DO L 145, p. 1; EE 09/01, p. 54),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por Sir Gordon Slynn, Presidente de Sala, y los Sres. R. Joliet y G. C. Rodríguez Iglesias, Jueces,

Abogado General: Sr. J. Mischo
Secretaria: Sra. D. Louterman, administradora principal

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre del Ayuntamiento de Carpaneto Piacentino y otros, por los Sres. Francesco Tesauro y Michele Avantaggiati, Abogados;

* Lengua de procedimiento: italiano.

— en nombre de la República Italiana, por el Profesor Luigi Ferrari Bravo, Jefe del Servicio de lo contencioso diplomático del Ministerio de Asuntos Exteriores, asistido por el Sr. Franco Favara, Avvocato dello Stato, en calidad de Agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Enrico Traversa, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente,

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 6 de marzo de 1990,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de marzo de 1990,

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 22 de diciembre de 1988, recibida en el Tribunal de Justicia el 5 de enero de 1989, la Commissione tributaria de primo grado di Piacenza planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, algunas cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del apartado 5 del artículo 4 de la Sexta Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los Impuestos sobre el Volumen de Negocios — Sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido: base imponible uniforme (DO L 145, p. 1; EE 09/01, p. 54; en lo sucesivo, «Sexta Directiva»).

2 Estas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre el Municipio de Carpaneto Piacentino, además de otros once municipios que intervinieron en apoyo de las pretensiones de éste, y el Ufficio provinciale imposta sul valore aggiunto de Piacenza, sobre la calificación a efectos de su sujeción al Impuesto sobre el Valor Añadido (en lo sucesivo, «IVA») de las operaciones que se indican a continuación, desarrolladas por los ayuntamientos: concesión de espacios y nichos en los cementerios, cesión de accesorios y objetos varios para nichos, cesión de solares para construcciones de carácter social, así como la concesión de derechos de superficie sobre solares para dicho tipo de construcción, participación en los gastos de instalación de una traída de aguas, ingresos procedentes del alquiler de la gestión de la báscula pública, venta de material hidráulico usado, ventas de restos de materiales de carreteras y cesión de leña procedente de la poda de árboles de las calles.

3 Con el fin de resolver el presente litigio, la Commissione tributaria di primo grado di Piacenza decidió suspender el procedimiento y solicitar al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que, con carácter prejudicial, se pronuncie sobre las cuestiones siguientes:

«El legislador italiano para adaptar su propio régimen del IVA a las disposiciones comunitarias, con arreglo al artículo 1 de la Sexta Directiva, ¿está obligado:

a) a establecer el principio general contenido en el párrafo 1 del apartado 5 del artículo 4 de la Sexta Directiva, precisando los criterios específicos que sirven para definir las actividades ejercidas por los municipios "en el ejercicio de sus funciones públicas", con referencia al concepto de "función administrativa", según ha sido definido, en los distintos sectores de las actividades municipales, por el Decreto nº 616 del Presidente de la República, de 24 de julio de 1977, adoptado en ejecución de la Ley de Delegación nº 382/1985, aplicando el artículo 118 de la Constitución;

b) a excluir, en consecuencia, de la categoría de actividades comerciales, todas aquellas que, *ex lege,* deben ser consideradas como ejercicio de "funciones administrativas" con arreglo al Decreto nº 616 del Presidente de la República, de 24 de julio de 1977, y demás disposiciones legales que allí se señalan;

c) a no sujetar al IVA, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 2 del apartado 5 del artículo 4 de la Sexta Directiva, las actividades que el municipio efectúe con carácter facultativo (gestión de determinados servicios públicos) cuando aquéllas no provoquen distorsiones de cierta importancia de la competencia, en la medida en que los mismos servicios también pueden ser realizados por particulares, como sucede, por ejemplo, en la gestión de las farmacias en la mayor parte de los municipios, y precisar en consecuencia los oportunos límites cuantitativos;

d) a fijar un umbral de no sujeción, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 3 del apartado 5 del artículo 4 de la Sexta Directiva, para las actividades públicas mencionadas en el anexo D de la Sexta Directiva (excepto la distribución de agua, que, por ser obligatoria, es expresión del ejercicio de una función administrativa)?»

4 Todas las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación del apartado 5 del artículo 4 de la Sexta Directiva, cuyo texto es el siguiente:

«Los Estados, las regiones, las provincias, los municipios y los demás organismos de Derecho público no tendrán la condición de sujetos pasivos en cuanto a las actividades u operaciones que desarrollen en el ejercicio de sus funciones públicas, ni siquiera en el caso de que con motivo de tales actividades u operaciones perciban derechos, rentas, cotizaciones o retribuciones.

No obstante, cuando efectúen tales actividades u operaciones, deberán ser considerados como sujetos pasivos en cuanto a dichas actividades u operaciones, en la medida en que el hecho de no considerarlos sujetos pasivos lleve a distorsiones graves de la competencia.

En cualquier caso, los organismos anteriormente citados tendrán la condición de sujetos pasivos cuando efectúen las operaciones enumeradas en el anexo D, excepto cuando el volumen de éstas sea insignificante.

Los Estados miembros podrán considerar como actividades de la Autoridad pública las actividades de los organismos anteriormente citados que estén exentas en virtud de los artículos 13 o 28.»

5 Para una más amplia exposición de los hechos y del contexto jurídico del procedimiento principal, del desarrollo del procedimiento así como de las observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia, esta Sala se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

6 Con carácter liminar, procede poner de relieve que las cuestiones planteadas en el presente asunto son sustancialmente idénticas a las que dieron lugar a la sentencia de este Tribunal de Justicia de 17 de octubre de 1989 (Comune Carpaneto Piacentino y Comune de Rivergaro, asuntos acumulados 231/87 y 129/88, Rec. 1989, p. 3233).

Sobre las cuestiones primera y segunda

7 Las cuestiones primera y segunda se refieren a la interpretación del párrafo 1 del apartado 5 del artículo 4 de la Sexta Directiva.

8 Procede recordar que, en el citado asunto, el Tribunal de Justicia declaró que el párrafo 1 del apartado 5 del artículo 4 de la Sexta Directiva debe interpretarse en el sentido de que las actividades que se desarrollan «en el ejercicio de sus funciones públicas» en el sentido de dicha disposición son las que realizan los organismos de Derecho público en el ámbito del régimen jurídico que les es propio, a excepción de las actividades que desarrollen en condiciones jurídicas idénticas a los operadores económicos privados. Incumbe a cada Estado miembro escoger la técnica normativa adecuada para adaptar su Derecho nacional a la regla de no sujeción que establece dicha disposición.

9 El único aspecto nuevo que se suscita en el presente asunto se refiere a la determinación de si las «funciones administrativas» que ejercen los municipios italianos, en virtud del Decreto nº 616 del Presidente de la República, de 24 de julio de 1977, deben considerarse como actividades ejercidas por los municipios «en el ejercicio de sus funciones públicas», quedando, en consecuencia, no sujetas al IVA.

10 Sobre el particular, procede recordar que, según la citada sentencia de 17 de octubre de 1989 (asuntos acumulados 231/87 y 129/88, apartado 15), las modalidades de desarrollo de las actividades son las que permiten determinar el alcance de la no sujeción de los organismos públicos. En efecto, en la medida en que dicha disposición supedita la no sujeción de los organismos de Derecho público al requisito de que actúen «en el ejercicio de sus funciones públicas», excluye de la no sujeción las actividades que ejercen dichos organismos no en su calidad de sujetos de Derecho público, sino como sujetos de Derecho privado. El único criterio que permite distinguir con certeza estas dos categorías de actividades es, por consiguiente, el régimen jurídico aplicable con arreglo al Derecho nacional.

11 La caracterización como «funciones administrativas», por parte del legislador nacional, de determinadas actividades desarrolladas por los municipios puede constituir un indicio de que dichas actividades se hallan sometidas a un régimen de Derecho público. Sin embargo, según la citada sentencia de 17 de octubre de 1989, corresponde al Juez nacional calificar oportunamente las actividades de que se trata teniendo en cuenta el criterio establecido por este Tribunal de Justicia.

12 Por consiguiente debe contestarse a las cuestiones primera y segunda que el párrafo 1 del apartado 5 del artículo 4 de la Sexta Directiva debe interpretarse en el

sentido de que las actividades que se desarrollan «en el ejercicio de sus funciones públicas» en el sentido de dicho precepto son las que realizan los organismos de Derecho público en el ámbito del régimen jurídico que les es propio, a excepción de las actividades que desarrollan en condiciones jurídicas idénticas a los operadores económicos privados. Corresponde al Juez nacional calificar las actividades de que se trate en función de dicho criterio.

Sobre la tercera cuestión

13 Para contestar esta cuestión, basta recordar que, en la citada sentencia de 17 de octubre de 1989, este Tribunal de Justicia declaró que el párrafo 2 del apartado 5 del artículo 4 de la Sexta Directiva debe interpretarse en el sentido de que los Estados miembros están obligados a someter a tributación a los organismos de Derecho público en cuanto a las actividades que desarrollen en el ejercicio de sus funciones públicas cuando estas actividades pueden ser ejercidas igualmente, en competencia con ellos, por particulares, si el hecho de no considerarlos sujetos pasivos pueda dar lugar a distorsiones graves de la competencia, pero no están obligados a adaptar literalmente su Derecho nacional a este criterio ni a precisar los límites cuantitativos de la no sujeción.

Sobre la cuarta cuestión

14 Para contestar a esta cuestión baste recordar que, en la citada sentencia de 17 de octubre de 1989, el Tribunal de Justicia declaró que el párrafo 3 del apartado 5 del artículo 4 de la Sexta Directiva debe interpretarse en el sentido de que no impone a los Estados miembros la obligación de adaptar su legislación fiscal al criterio del volumen no insignificante como requisito de la sujeción de las operaciones enumeradas en la lista del anexo D.

Costas

15 Los gastos efectuados por el Gobierno de la República Italiana y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene para las partes en el litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por la Commissione tributaria di primo grado di Piacenza mediante resolución de 22 de diciembre de 1988, declara:

1) **El párrafo 1 del apartado 5 del artículo 4 de la Sexta Directiva debe interpretarse en el sentido de que las actividades que se desarrollan «en el ejercicio de sus funciones públicas» en el sentido de dicho precepto son las que realizan los organismos de Derecho público en el ámbito del régimen jurídico que les es propio, a excepción de las actividades que desarrollan en condiciones jurídicas idénticas a los operadores económicos privados. Corresponde al Juez nacional calificar las actividades de que se trate en función de dicho criterio.**

2) **El párrafo 2 del apartado 5 del artículo 4 de la Sexta Directiva debe interpretarse en el sentido de que los Estados miembros están obligados a someter a tributación a los organismos de Derecho público en cuanto a las actividades que desarrollen en el ejercicio de sus funciones públicas cuando estas actividades pueden ser ejercidas igualmente, en competencia con ellos, por los particulares, si el hecho de no considerarlos sujetos pasivos pueda dar lugar a distorsiones graves de la competencia, pero no están obligados a adaptar literalmente su Derecho nacional a este criterio ni a precisar los límites cuantitativos de la no sujeción.**

3) **El párrafo 3 del apartado 5 del artículo 4 de la Sexta Directiva debe interpretarse en el sentido de que no impone a los Estados miembros la obligación de adaptar su legislación fiscal al criterio del volumen no insignificante como requisito de sujeción de las operaciones enumeradas en la lista del anexo D.**

Slynn Joliet Rodríguez Iglesias

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de mayo de 1990.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente de la Sala Primera

Gordon Slynn