Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 4 de octubre de 2024*

«Procedimiento prejudicial — Libre prestación de servicios — Directiva 2006/123/CE — Artículo 25, apartado 1 — Restricciones a las actividades multidisciplinares — Profesión regulada — Normativa nacional que establece, con carácter general, una incompatibilidad entre el ejercicio conjunto de la actividad de intermediación inmobiliaria y la de administración de comunidades de propietarios de inmuebles — Requisitos de independencia e imparcialidad — Proporcionalidad de la restricción — Consecuencias del archivo de un procedimiento de infracción de la Comisión Europea contra un Estado miembro»

En el asunto C-242/23,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), mediante resolución de 11 de abril de 2023, recibida en el Tribunal de Justicia el 18 de abril de 2023, en el procedimiento entre

Tecno*37

y

Ministero dello Sviluppo economico,

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna,

con intervención de:

FIMAA — Federazione Italiana Mediatori Agenti D'Affari,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Arabadjiev, Presidente de Sala, el Sr. L. Bay Larsen (Ponente), Vicepresidente del Tribunal de Justicia, y los Sres. T. von Danwitz y A. Kumin y la Sra. I. Ziemele, Jueces;

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

Secretario: Sr. C. Di Bella, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 9 de abril de 2024;

* Lengua de procedimiento: italiano.

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Tecno*37, por el Sr. A. Reggio D'Aci, avvocato;

– en nombre de la Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna, por la Sra. C. Carpani, avvocata;

– en nombre de la FIMAA — Federazione Italiana Mediatori Agenti D'Affari, por el Sr. G. Passalacqua, avvocato;

– en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por la Sra. F. Varrone, avvocato dello Stato;

– en nombre del Gobierno checo, por el Sr. M. Smolek, la Sra. T. Suchá y el Sr. J. Vláčil, en calidad de agentes;

– en nombre de Irlanda, por la Sra. M. Browne, Chief State Solicitor, y los Sres. A. Joyce y M. Tierney, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. I. Boyle Harper, BL;

– en nombre del Gobierno francés, por el Sr. R. Bénard y la Sra. M. Guiresse, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. L. Armati y los Sres. M. Mataija y P. A. Messina, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 13 de junio de 2024;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 49 TFUE, del artículo 25, apartado 1, 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), y del artículo 59, apartado 3, de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (DO 2005, L 255, p. 22), en su versión modificada por la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013 (DO 2013, L 354, p. 132) (en lo sucesivo, «Directiva 2005/36»).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Tecno*37, sociedad establecida en Italia, por una parte, y el Ministero dello Sviluppo economico (Ministerio de Desarrollo Económico, Italia) y la Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna (Cámara de Comercio, Industria, Artesanía y Agricultura de Bolonia, Italia; en lo sucesivo, «CCIAA»), por otra, en relación con la prohibición general impuesta a dicha sociedad de ejercer conjuntamente la actividad de intermediación inmobiliaria y la de administración de comunidades de propietarios de inmuebles.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2005/36

3 El artículo 1 de la Directiva 2005/36 dispone, en su párrafo primero:

«La presente Directiva establece las normas según las cuales un Estado miembro que subordina el acceso a una profesión regulada o su ejercicio, en su territorio, a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales […] reconocerá para el acceso a dicha profesión y su ejercicio las cualificaciones profesionales adquiridas en otro u otros Estados miembros […] y que permitan al titular de las mencionadas cualificaciones ejercer en él la misma profesión.»

4 El artículo 2, apartado 1, párrafo primero, de dicha Directiva establece:

«La presente Directiva se aplicará a todos los nacionales de un Estado miembro, incluidos los miembros de las profesiones liberales, que se propongan ejercer una profesión regulada en un Estado miembro distinto de aquel en el que obtuvieron sus cualificaciones profesionales, por cuenta propia o ajena.»

5 El artículo 4 de la citada Directiva, titulado «Efectos del reconocimiento», establece en su apartado 1:

«El reconocimiento de las cualificaciones profesionales por el Estado miembro de acogida permitirá a los beneficiarios acceder en ese Estado miembro a la misma profesión que aquella para la que están cualificados en el Estado miembro de origen y ejercerla en el Estado miembro de acogida en las mismas condiciones que sus nacionales.»

6 El artículo 59, apartado 3, de la misma Directiva dispone:

«Los Estados miembros examinarán si, en su ordenamiento jurídico, los requisitos que limitan el acceso a una profesión o su ejercicio a los titulares de un título de formación específica, en particular la utilización de títulos profesionales y las actividades profesionales autorizadas sobre la base de dicho título, denominados en el presente artículo “requisitos”, son compatibles con los principios siguientes:

a) los requisitos no podrán ser ni directa ni indirectamente discriminatorios por razón de nacionalidad o de lugar de residencia;

b) los requisitos deberán estar justificados por una razón imperiosa de interés general;

c) los requisitos deberán ser los adecuados para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos y no exceder de lo necesario para alcanzar el objetivo.»

Directiva 2006/123

7 Los considerandos 2, 5, 7 y 101 de la Directiva 2006/123 son del siguiente tenor:

«(2) Para fomentar el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo en la Unión Europea resulta esencial un mercado competitivo de servicios. […] Un mercado libre que obligue a los Estados miembros a suprimir las barreras para la circulación transfronteriza de servicios y que, al mismo tiempo, ofrezca a los consumidores mayor transparencia e información, proporcionaría a los consumidores más posibilidades de elección y unos servicios a precios más bajos.

[…]

(5) Por tanto, procede eliminar los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios entre los Estados miembros y garantizar, tanto a los destinatarios como a los prestadores de los servicios, la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de estas dos libertades fundamentales del Tratado. Dado que los obstáculos que entorpecen el mercado interior de los servicios afectan tanto a los operadores que desean establecerse en otros Estados miembros como a los que prestan un servicio en otro Estado miembro sin establecerse en él, procede permitir que el prestador desarrolle sus actividades de servicios dentro del mercado interior, ya sea estableciéndose en un Estado miembro, ya sea acogiéndose a la libre circulación de servicios. Los prestadores deben disponer de la posibilidad de elegir entre estas dos libertades en función de su estrategia de desarrollo en cada Estado miembro.

[…]

(7) La presente Directiva establece un marco jurídico general que beneficia a una amplia gama de servicios sin por ello descuidar las peculiaridades de cada tipo de actividad o de profesión y de sus respectivos sistemas de regulación. […]

[…]

(101) Es necesario garantizar, en interés de los destinatarios, en particular los consumidores, que los prestadores puedan ofrecer servicios multidisciplinares y que las restricciones a este respecto se limiten a lo estrictamente necesario para garantizar la imparcialidad, la independencia y la integridad de las profesiones reguladas. […]»

8 El artículo 1 de dicha Directiva, titulado «Objeto», establece en su apartado 1:

«En la presente Directiva se establecen las disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios, manteniendo, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios.»

9 El artículo 25 de la citada Directiva, titulado «Actividades multidisciplinares», dispone en su apartado 1:

«Los Estados miembros harán lo necesario para que los prestadores no se vean sujetos a requisitos que les obliguen a ejercer exclusivamente una actividad específica o que limiten el ejercicio conjunto o en asociación de distintas actividades.

No obstante lo dispuesto, los siguientes prestadores podrán verse sujetos a este tipo de requisitos:

a) las profesiones reguladas, en la medida en que esté justificado para garantizar el cumplimiento de requisitos deontológicos distintos debidos al carácter específico de cada profesión, y sea necesario para garantizar su independencia e imparcialidad;

b) los prestadores que realicen servicios de certificación, acreditación, control técnico, pruebas o ensayos, en la medida en que esté justificado para garantizar su independencia e imparcialidad.»

Derecho italiano

10 El artículo 5, apartados 3 y 3 *bis*, de la legge n. 39 — Modifiche ed integrazioni alla legge 21 de marzo de 1958, n. 253, concernente la disciplina della professione di mediatore (Ley n.º 39 por la que se modifica y completa la Ley n.º 253 de 21 de marzo de 1958 relativa a la regulación de la profesión de intermediario), de 3 de febrero de 1989 (GURI n.º 33, de 9 de febrero de 1989; en lo sucesivo, «Ley n.º 39/89»), es del siguiente tenor:

«3. El ejercicio de la actividad de intermediación es incompatible con el ejercicio de una actividad empresarial de producción, venta, representación o promoción de bienes del mismo sector comercial en el que se desarrolle la actividad de intermediación, o con la condición de empleado en empresas de tales ámbitos, así como con la actividad desarrollada como empleado de un organismo público o como empleado o colaborador de empresas que presten los servicios financieros a que se refiere el artículo 4 del Decreto Legislativo n.º 59 de 26 de marzo de 2010, o con el ejercicio de profesiones intelectuales del mismo sector comercial para el que se desarrolle la actividad de intermediación y, en cualquier caso, en situaciones de conflicto de intereses.

3 *bis*. No obstante lo dispuesto en el apartado 3, el ejercicio de la actividad de agente inmobiliario será compatible con la de empleado o colaborador de empresas que ejerzan la actividad de intermediario de crédito regulada por los artículos 128 *sexies* y siguientes de la Ley consolidada de banca y crédito, en el sentido del Decreto Legislativo n.º 385 de 1 de septiembre de 1993. El ejercicio de la actividad de intermediario de crédito sigue estando sujeto a las normativas sectoriales y a los controles correspondientes.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

11 Tecno*37 es una empresa individual que ejerce conjuntamente las actividades de administración de comunidades de propietarios de inmuebles y de intermediación inmobiliaria como agente de la propiedad inmobiliaria.

12 El 17 de marzo de 2020, el Ministerio de Desarrollo Económico solicitó a la CCIAA, sobre la base de una denuncia, que efectuara comprobaciones relativas a una posible incompatibilidad o un posible conflicto de intereses debido a que Tecno*37 ejercía simultáneamente actividades de intermediación inmobiliaria y de administración de comunidades de propietarios de inmuebles.

13 Tras constatar que Tecno*37 se encargaba, desde el 1 de enero de 1988, en el marco de una actividad de carácter empresarial, de la administración y de la gestión de inmuebles en copropiedad, al mismo tiempo que ejercía, desde el 1 de julio de 1988, la actividad de intermediación inmobiliaria, la CCIAA consideró que estaba incurriendo en una situación de incompatibilidad en el sentido del artículo 5, apartado 3, de la Ley n.º 39/89.

14 En consecuencia, la CCIAA decidió inscribir a Tecno*37 en el registro económico y administrativo de administradores de comunidades de propietarios de inmuebles y le prohibió seguir ejerciendo la actividad de intermediación inmobiliaria.

15 Tecno*37 interpuso un recurso contra esta decisión ante el Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Emilia-Romaña, Italia), que lo desestimó por considerar que los inmuebles gestionados en el marco de la actividad de administración de fincas pueden ser indebidamente favorecidos en comparación con los disponibles en el mercado, con las consecuencias que de ello se derivarían en cuanto a la imparcialidad de la que debe dar prueba un intermediario inmobiliario.

16 Tecno*37 recurrió esta resolución ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), órgano jurisdiccional remitente, alegando esencialmente que la prohibición de compaginar las actividades en cuestión infringía el Derecho de la Unión.

17 La demandante aduce, en particular, que el artículo 5, apartado 3, de la Ley n.º 39/89 se aplica de manera abstracta y general, lo que lleva a que siempre se considere que existe una incompatibilidad entre la actividad de intermediación inmobiliaria y la de administración de comunidades de propietarios de inmuebles, e impide cualquier apreciación caso por caso del riesgo de conflicto de intereses, siendo dicha incompatibilidad contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

18 El órgano jurisdiccional remitente señala, en primer lugar, que, el 19 de julio de 2018, la Comisión Europea inició un procedimiento de infracción [INFR(2018) 2175] contra la República Italiana en relación con la conformidad del artículo 5, apartado 3, de la Ley n.º 39/89 con el Derecho de la Unión.

19 Según indica, en ese procedimiento, la Comisión reprochaba a la República Italiana el hecho de que varias disposiciones de su Derecho nacional, entre ellas el artículo 5, apartado 3, de la Ley n.º 39/89, infringían el artículo 25, apartado 1, de la Directiva 2006/123, el artículo 59, apartado 3, de la Directiva 2005/36 y el artículo 49 TFUE, en la medida en que dicha disposición nacional establecía una incompatibilidad absoluta entre, por una parte, el ejercicio de la actividad de intermediación inmobiliaria y, por otra, cualquier empleo público o privado y cualquier otra actividad empresarial o profesional ejercida por cuenta propia o en calidad de empresario.

20 El órgano jurisdiccional remitente afirma que las autoridades italianas, reconociendo que el artículo 5, apartado 3, de la Ley n.º 39/89 podía tener efectos desproporcionados, han modificado dicha disposición en varias ocasiones.

21 Dicho órgano jurisdiccional señala que, en consecuencia, el procedimiento de infracción fue archivado por la Comisión el 29 de septiembre de 2022, dado que el artículo 5, apartado 3, de la Ley n.º 39/89 ya no establecía una prohibición absoluta del ejercicio conjunto de actividades multidisciplinares.

22 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta por las consecuencias de tal archivo en lo que respecta a la conformidad con el Derecho de la Unión del artículo 5, apartado 3, de la Ley n.º 39/89, en su versión modificada a raíz del procedimiento de infracción.

23 Además, dicho órgano jurisdiccional considera, por una parte, que, cuando un intermediario inmobiliario ejerce conjuntamente la actividad de administración de comunidades de propietarios, su imparcialidad podría verse afectada. Observa que dicho intermediario podría verse inclinado a orientar a los adquirentes potenciales hacia los inmuebles que gestiona, en detrimento de otras propiedades comparables de cuya gestión no se encarga.

24 Por otra parte, considera que el artículo 5, apartado 3, de la Ley n.º 39/89 tiene por objeto garantizar la protección del consumidor, en la medida en que esta disposición permite evitar cualquier conflicto de intereses.

25 No obstante, señala que, a efectos de la resolución del litigio planteado ante él, subsiste la duda de si las restricciones que establece esta normativa son compatibles con el Derecho de la Unión.

26 En estas circunstancias, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe considerarse que el artículo 5, apartado 3, de la Ley [n.º] 39/89, en su versión reformulada a raíz del procedimiento de infracción n.º 2018/2175, es, a día de hoy, plenamente conforme con el Derecho [de la Unión], en particular, tras el archivo del propio procedimiento de infracción?

2) ¿Se oponen los principios y objetivos del artículo 59, apartado 3, de la Directiva [2005/36], así como del artículo 25, apartado 1, de la Directiva [2006/123] y, de manera más general, del artículo 49 TFUE, a una normativa como la disposición italiana recogida en el artículo 5, apartado 3, de la Ley [n.º] 39/89, que establece con carácter preventivo y general la incompatibilidad entre la actividad de intermediación inmobiliaria y la de administración de fincas sobre la base del mero ejercicio conjunto de ambas actividades y, por lo tanto, sin necesidad de que las cámaras de comercio procedan a un control *a posteriori* en concreto sobre el objeto de la intermediación desarrollada y sin que ello obedezca a una "razón imperiosa de interés general" específicamente identificada y acreditada o, en cualquier caso, sin que se demuestre la proporcionalidad de la incompatibilidad general prevista con el objetivo perseguido?

3) ¿Puede, en todo caso, el agente inmobiliario ejercer también la actividad de administrador de fincas, salvo cuando pretenda vender o comprar el edificio que administra, dado que en tal supuesto surgiría un conflicto de intereses?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

27 Según reiterada jurisprudencia, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este último proporcionar al juez nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce. Desde este punto de vista, corresponde al Tribunal de Justicia reformular

en su caso las cuestiones prejudiciales que se le han planteado [sentencia de 16 de mayo de 2024, Toplofikatsia Sofia (Concepto de domicilio del demandado), C-222/23, EU:C:2024:405, apartado 63 y jurisprudencia citada].

28 En estas circunstancias, procede reformular la primera cuestión prejudicial y considerar que, mediante ella, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 258 TFUE debe interpretarse en el sentido de que el hecho de que la Comisión archive un procedimiento de infracción contra un Estado miembro conlleva la conformidad con el Derecho de la Unión de la normativa nacional que había sido objeto de dicho procedimiento.

29 A este respecto, ha de señalarse que, según reiterada jurisprudencia, la decisión de la Comisión de iniciar o no un procedimiento de declaración de incumplimiento constituye el ejercicio de una facultad de apreciación discrecional de esta, sobre la que el Tribunal de Justicia no puede ejercer un control jurisdiccional [véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 49 y jurisprudencia citada]. En efecto, habida cuenta de su función de guardiana del Tratado, la Comisión es la única competente para decidir si es oportuno iniciar un procedimiento de declaración de incumplimiento. También es la única competente para decidir si es oportuno continuar el procedimiento administrativo previo mediante el envío de un dictamen motivado, del mismo modo que tiene la facultad, pero no la obligación, al término de dicho procedimiento, de recurrir al Tribunal de Justicia para que este declare el presunto incumplimiento (sentencia de 16 de julio de 2015, Comisión/Bulgaria, C-145/14, EU:C:2015:502, apartado 24 y jurisprudencia citada).

30 La misma facultad de apreciación caracteriza, pues, la adopción, por parte de la Comisión, de la decisión de archivar tal procedimiento.

31 Habida cuenta de esta facultad de apreciación discrecional, la decisión de continuar o archivar un procedimiento de infracción no puede ser determinante a efectos de apreciar la conformidad de una normativa nacional con el Derecho de la Unión.

32 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la Comisión no tiene la facultad de determinar de manera definitiva, en el marco del procedimiento por incumplimiento, los derechos y obligaciones de un Estado miembro o de darle garantías sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión de un comportamiento determinado (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de marzo de 2003, Comisión/Alemania, C-135/01, EU:C:2003:171, apartado 24 y jurisprudencia citada). En efecto, en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, el Tribunal de Justicia es el único competente para declarar que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados.

33 A la vista de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 258 TFUE debe interpretarse en el sentido de que el hecho de que la Comisión archive un procedimiento de infracción contra un Estado miembro no conlleva la conformidad con el Derecho de la Unión de la normativa nacional que había sido objeto de dicho procedimiento.

Cuestiones prejudiciales segunda y tercera

34 Mediante sus cuestiones prejudiciales segunda y tercera, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 49 TFUE, el artículo 25, apartado 1, de la Directiva 2006/123 y el artículo 59, apartado 3, de la Directiva 2005/36 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que establece, con carácter general, una incompatibilidad entre la actividad de intermediación inmobiliaria y la de administración de comunidades de propietarios.

Sobre la admisibilidad

35 Por lo que respecta, en primer lugar, a las dudas del órgano jurisdiccional remitente relativas a la interpretación del artículo 49 TFUE, procede recordar que las disposiciones del Tratado FUE en materia de libertad de establecimiento no son aplicables a una situación en la que todos los elementos están circunscritos al interior de un único Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de enero de 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, apartado 50 y jurisprudencia citada).

36 Así, el Tribunal de Justicia, al que se dirige un órgano jurisdiccional nacional en el contexto de una situación en la que todos sus elementos están circunscritos al interior de un único Estado miembro, no podría, sin contar con más indicación de ese órgano jurisdiccional en este sentido, considerar que la petición de interpretación con carácter prejudicial sobre las disposiciones del Tratado FUE relativas a las libertades fundamentales resulta necesaria para que dicho órgano jurisdiccional resuelva el litigio del que conoce. En efecto la resolución de remisión debe poner de manifiesto los elementos concretos que permiten establecer un vínculo entre el objeto o las circunstancias de un litigio, en el que todos sus elementos están circunscritos al interior del correspondiente Estado miembro, y el artículo 49 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de enero de 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, apartado 52 y jurisprudencia citada).

37 Por consiguiente, en una situación en la que todos los elementos están circunscritos al interior de un único Estado miembro, incumbe al órgano jurisdiccional remitente indicar al Tribunal de Justicia, de conformidad con lo exigido por el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, en qué medida, a pesar de su carácter meramente interno, el litigio del que conoce presenta un elemento de conexión con las disposiciones del Derecho de la Unión relativas a las libertades fundamentales que hace necesaria una interpretación con carácter prejudicial para resolver dicho litigio (sentencia de 18 de enero de 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, apartado 53 y jurisprudencia citada).

38 Pues bien, como se desprende de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia, el litigio principal se caracteriza por elementos que se circunscriben, todos ellos, al interior de Italia. Además, el órgano jurisdiccional remitente no indica de qué modo, a pesar de su carácter meramente interno, el litigio del que conoce presenta un elemento de conexión con el artículo 49 TFUE que haga necesaria una interpretación con carácter prejudicial para resolver dicho litigio.

39 Por consiguiente, las cuestiones prejudiciales segunda y tercera son inadmisibles en la medida en que se refieren a la interpretación del artículo 49 TFUE.

40 En cuanto concierne, en segundo lugar, a la interpretación solicitada del artículo 59, apartado 3, de la Directiva 2005/36, de esta disposición se desprende que los Estados miembros examinarán si, en su ordenamiento jurídico, los requisitos que limitan, en particular, el ejercicio de una profesión a los titulares de un título de formación específica, en particular la utilización de títulos profesionales y las actividades profesionales autorizadas sobre la base de dicho título, no son ni directa ni indirectamente discriminatorios por razón de nacionalidad o de lugar de residencia, están justificados por una razón imperiosa de interés general y son los adecuados para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos y no exceden de lo necesario para el objetivo.

41 A este respecto, cabe señalar asimismo que, como se desprende del artículo 2, apartado 1, de dicha Directiva, esta se aplicará a todos los nacionales de un Estado miembro, incluidos los miembros de las profesiones liberales, que se propongan ejercer una profesión regulada en un Estado miembro distinto de aquel en el que obtuvieron sus cualificaciones profesionales.

42 Además, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, de los artículos 1 y 4 de dicha Directiva se deduce que el objeto esencial del reconocimiento mutuo es permitir que el titular de una cualificación profesional que le da acceso a una profesión regulada en su Estado miembro de origen acceda en el Estado miembro de acogida a la misma profesión para la que está cualificado en el Estado miembro de origen y la ejerza en él en las mismas condiciones que los nacionales (sentencia de 8 de julio de 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, apartado 25 y jurisprudencia citada).

43 Pues bien, no se discute que el presente asunto no versa sobre el reconocimiento de una cualificación profesional obtenida en un Estado miembro distinto de Italia.

44 En estas circunstancias, las cuestiones prejudiciales segunda y tercera también son inadmisibles en la medida en que se refieren a la interpretación del artículo 59, apartado 3, de la Directiva 2005/36.

45 En tercer lugar, procede señalar que Irlanda alega la inadmisibilidad de la tercera cuestión prejudicial, en la medida en que tiene por objeto obtener un dictamen consultivo del Tribunal de Justicia sobre la base de premisas de hecho que no se corresponden con las del litigio principal.

46 En particular, Irlanda sostiene que, aunque esta tercera cuestión se refiere a la actividad de un agente inmobiliario, el litigio principal versa en realidad sobre la actividad de un corredor inmobiliario, distinción que no se desprende de la resolución de remisión.

47 Además, dicho Estado miembro estima que la tercera cuestión se basa en la hipótesis, errónea, de que se produce necesariamente un conflicto de intereses si un agente inmobiliario participa en la compra o la venta de un bien que gestiona como administrador de la comunidad de propietarios y que, por lo tanto, tal como está formulada, la tercera cuestión excede del alcance de los intereses en juego en el litigio principal.

48 En ese sentido, ha de recordarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia disfrutan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando, en particular, resulte evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no guarda relación alguna ni con la realidad ni con el objeto del

litigio principal o cuando el problema sea de naturaleza hipotética [sentencia de 8 de mayo de 2024, Asociația Forumul Judecătorilor din România (Asociaciones de jueces y fiscales), C-53/23, EU:C:2024:388, apartado 21 y jurisprudencia citada].

49 Por otra parte, procede señalar que, en su petición de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente hace una referencia explícita al ejercicio simultáneo de la actividad de intermediación inmobiliaria y la de administración de comunidades de propietarios de inmuebles, sin mencionar la actividad de corredor inmobiliario.

50 Por lo que respecta a las consideraciones sobre el riesgo de un conflicto de intereses debido al ejercicio simultáneo de las actividades de intermediación inmobiliaria y de administración de comunidades de propietarios de inmuebles, ha de considerarse que se refieren al fondo de la cuestión prejudicial y no a su admisibilidad (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de enero de 2024, Lietuvos notarų rūmai y otros, C-128/21, EU:C:2024:49, apartado 43).

51 En cuanto a las alegaciones de Irlanda según las cuales la tercera cuestión excede de los intereses en juego en el litigio principal, procede señalar que, según reiterada jurisprudencia, corresponde exclusivamente al juez nacional que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que se ha de pronunciar apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación o a la validez de una norma del Derecho de la Unión, en principio, el Tribunal de Justicia está obligado a pronunciarse. De ello se deduce que las cuestiones planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales disfrutan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación solicitada no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para responder adecuadamente a las cuestiones que se le hayan planteado (sentencia de 21 de diciembre de 2023, Cofidis, C-340/22, EU:C:2023:1019, apartado 18).

52 Por otra parte, corresponde al Tribunal de Justicia, en el marco del procedimiento de cooperación con los órganos jurisdiccionales nacionales establecido por el artículo 267 TFUE, proporcionar al juez nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce. Desde este punto de vista, corresponde al Tribunal de Justicia reformular en su caso las cuestiones prejudiciales que se le hayan planteado (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de enero de 2024, Direktor na Glavna direktsia Natsionalna politsia pri MVR — Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, apartado 31 y jurisprudencia citada).

53 Habida cuenta de lo anterior, no pueden prosperar las alegaciones de Irlanda relativas a la inadmisibilidad de la tercera cuestión prejudicial.

54 De todas las consideraciones anteriores se desprende que las cuestiones prejudiciales segunda y tercera deben considerarse admisibles únicamente en la medida en que se refieren a la interpretación del artículo 49 TFUE y del artículo 59, apartado 3, de la Directiva 2005/36.

Sobre el fondo

55 Con carácter preliminar, es preciso determinar si el artículo 25, apartado 1, de la Directiva 2006/123 se aplica a una situación puramente interna como la controvertida en el litigio principal.

56 A este respecto, cabe observar que, en virtud del párrafo primero de esta disposición, los Estados miembros harán lo necesario para que los prestadores de servicios no se vean sujetos a requisitos que los obliguen a ejercer exclusivamente una actividad específica o que limiten el ejercicio conjunto o en asociación de distintas actividades. El párrafo segundo de dicha disposición precisa que los prestadores mencionados en sus letras a) y b) podrán verse sujetos a este tipo de requisitos, siempre que se cumplan las condiciones que estas establecen.

57 Pues bien, es preciso señalar que el artículo 25, apartado 1, de la Directiva 2006/123 no hace referencia a un elemento transfronterizo y no contiene ningún requisito relativo a la existencia de tal elemento.

58 En efecto, como ha sostenido la Comisión en sus observaciones escritas, la aplicación de esta disposición no requiere que exista un elemento de extranjería, puesto que las medidas que contiene proporcionan una base común para facilitar la libre circulación de servicios con el fin de garantizar una mejor calidad de estos últimos, con independencia de que el prestador preste sus servicios exclusivamente en el territorio de su Estado miembro o también en otros Estados miembros.

59 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que, como se desprende del artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2006/123, en relación con sus considerandos 2 y 5, dicha Directiva establece disposiciones generales cuyo objeto es eliminar las restricciones a la libertad de establecimiento de los prestadores en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios entre estos, a fin de contribuir a la realización de un mercado interior libre y competitivo. Pues bien, la plena realización del mercado interior de servicios exige, ante todo, la supresión de los obstáculos que encuentran los prestadores para establecerse en los Estados miembros, ya sea en el propio o en otro Estado miembro, y que pueden perjudicar su capacidad para prestar servicios a destinatarios que se encuentran en toda la Unión (sentencia de 30 de enero de 2018, X y Visser, C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44, apartados 104 y 105 y jurisprudencia citada).

60 Para crear un verdadero mercado interior de servicios, el planteamiento adoptado por el legislador de la Unión en la Directiva 2006/123 se basa, como se indica en su considerando 7, en un marco jurídico general integrado por una combinación de medidas diversas destinadas a garantizar un elevado grado de integración jurídica en la Unión. Por consiguiente, para no menoscabar el efecto útil del marco jurídico específico que el legislador de la Unión quiso instituir al adoptar la Directiva 2006/123, debe admitirse que el alcance de esta Directiva puede ampliarse, en su caso, más allá de lo que establecen estrictamente las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de servicios (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de enero de 2018, X y Visser, C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44, apartados 106 y 107 y jurisprudencia citada).

61 Por lo tanto, dado que el artículo 25, apartado 1, de la Directiva 2006/123 puede aplicarse a una situación en la que todos los elementos pertinentes se circunscriban al interior de un solo Estado miembro, procede responder al órgano jurisdiccional remitente a la luz de esta disposición.

62 Como se señala en el apartado 56 de la presente sentencia, en virtud del párrafo primero de la disposición citada, los Estados miembros harán lo necesario para que los prestadores de servicios no se vean sujetos a requisitos que los obliguen a ejercer exclusivamente una actividad específica o que limiten el ejercicio conjunto o en asociación de distintas actividades.

63 Dicho esto, el artículo 25, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2006/123 precisa que los prestadores mencionados en las letras a) y b) de esta disposición podrán verse sujetos a este tipo de requisitos, siempre que se cumplan las condiciones que estas establecen.

64 En el presente asunto, como se desprende de la resolución de remisión, el artículo 5, apartado 3, de la Ley n.º 39/89 se interpreta y aplica en el sentido de que prohíbe el ejercicio conjunto de las actividades de intermediación inmobiliaria y de administración de comunidades de propietarios de inmuebles, se ejerzan o no en relación con el mismo inmueble, cuando se trate de actividades empresariales.

65 De ello se deduce que el artículo 5, apartado 3, de la Ley n.º 39/89 somete a estos prestadores a requisitos como los previstos en el artículo 25, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2006/123.

66 Por lo tanto, procede examinar si, en el presente asunto, esos requisitos son admisibles sobre la base del artículo 25, apartado 1, párrafo segundo, letra a), de dicha Directiva.

67 Si bien corresponde en último término al juez nacional, que es el único competente para apreciar los hechos e interpretar la legislación nacional, determinar si los requisitos que prevé la normativa nacional se ajustan a las condiciones establecidas en el artículo 25, apartado 1, párrafo segundo, letra a), de la Directiva 2006/123, el Tribunal de Justicia, en el marco de la remisión prejudicial, es competente para facilitar al órgano jurisdiccional remitente indicaciones útiles, basadas en los autos del asunto principal y en las observaciones escritas y orales que se le hayan presentado, que le permitan resolver el litigio del que conoce (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de marzo de 2023, PrivatBank y otros, C-78/21, EU:C:2023:137, apartado 71 y jurisprudencia citada).

68 En el presente asunto, de la resolución de remisión se desprende que la actividad de intermediación es una profesión regulada en Italia. Pues bien, el artículo 25, apartado 1, párrafo segundo, letra a), de la Directiva 2006/123 establece que los requisitos relativos a las profesiones reguladas se admitirán únicamente en la medida en que estén justificados para garantizar el cumplimiento de requisitos deontológicos distintos debidos al carácter específico de cada profesión y sean necesarios para garantizar su independencia e imparcialidad.

69 El Gobierno italiano ha invocado a este respecto los objetivos de protección de los consumidores y de salvaguarda de la independencia y de la imparcialidad de los intermediarios inmobiliarios, objetivo este último que va de la mano de la prevención de los conflictos de intereses.

70 Considera que, si no existiera una prohibición de ejercer simultáneamente ambas actividades, como la controvertida en el litigio principal, existiría el riesgo de que los propietarios de los condominios administrados por quien es, a la vez, intermediario inmobiliario sean indebidamente favorecidos. Sostiene que tal intermediario, no sujeto a este tipo de prohibición, podría orientar a los potenciales adquirentes hacia los inmuebles que él mismo administra.

71 Por otra parte, el Gobierno italiano sostiene que no es posible hacer recaer sobre las Cámaras de Comercio, Industria, Artesanía y Agricultura la tarea de comprobar la inexistencia de un conflicto de intereses en cada transacción.

72 A este respecto, procede señalar que el artículo 25 de la Directiva 2006/123, incluidas las condiciones a las que se supeditan los requisitos que contempla, se inscribe en el capítulo V de esta Directiva, titulado «Calidad de los servicios». Pues bien, el Tribunal de Justicia ha declarado que este capítulo, en general, está destinado principalmente a proteger los intereses de los consumidores, mejorando la calidad de los servicios en el caso de las profesiones reguladas en el mercado interior (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de abril de 2011, Société fiduciaire nationale d'expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, apartado 28).

73 Además, ese mismo objetivo se refleja en el considerando 101 de dicha Directiva, según el cual es necesario garantizar, en interés de los destinatarios, en particular los consumidores, que los prestadores puedan ofrecer servicios multidisciplinares y que las restricciones a este respecto se limiten a lo estrictamente necesario para garantizar la imparcialidad, la independencia y la integridad de las profesiones reguladas.

74 Para garantizar la protección de los consumidores, los Estados miembros pueden adoptar medidas dirigidas a garantizar la independencia e imparcialidad de las profesiones reguladas, de conformidad con el artículo 25, apartado 1, párrafo segundo, letra a), de la Directiva 2006/123.

75 En el presente asunto, dado que un intermediario inmobiliario debe ser un tercero respecto de las partes de una transacción inmobiliaria, resulta que la prohibición de ejercer conjuntamente las actividades de intermediación inmobiliaria y de administración de una comunidad de propietarios de inmuebles, en la medida en que tiene por objeto prevenir el riesgo de conflicto de intereses, puede considerarse, en principio, adecuada para garantizar la independencia y la imparcialidad de la profesión regulada de que se trata, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

76 Dicho esto, es preciso además que una prohibición general del ejercicio conjunto de actividades de intermediación inmobiliaria y de administración de comunidades de propietarios, como la controvertida en el litigio principal, no vaya más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo. A este respecto, debe examinarse si se podría sustituir por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado.

77 En el presente asunto, como ha subrayado la Comisión en sus observaciones escritas, si bien no puede excluirse la posibilidad de que surja un conflicto de intereses, en particular cuando las actividades de intermediación inmobiliaria y de administración de una comunidad de propietarios de inmuebles se ejercen respecto del mismo bien o de bienes comparables, tal riesgo no es necesariamente probable que llegue a producirse en todas las circunstancias, de modo que no se puede presumir la existencia de tal conflicto de intereses.

78 Por lo demás, la prohibición controvertida no parece ser la única medida que permite garantizar la independencia e imparcialidad de la profesión regulada de intermediario inmobiliario. En efecto, como señaló el Abogado General en el punto 66 de sus conclusiones, y como han sostenido la Comisión y Tecno*37 en sus observaciones escritas, unas medidas menos lesivas para la libre prestación de servicios que una prohibición general del ejercicio conjunto de ambas actividades, como una prohibición limitada a los casos en los que esté implicado el mismo bien inmueble, u

obligaciones específicas de transparencia e información sobre dicho ejercicio conjunto, unidas a un control *a posteriori* por parte de las cámaras profesionales competentes, permitirían garantizar dicha independencia e imparcialidad.

79 Por último, procede considerar que las dificultades de orden práctico que invoca el Gobierno italiano en relación con la aplicación de medidas alternativas a la prohibición general del ejercicio conjunto de actividades de intermediación inmobiliaria y de administrador de comunidades de propietarios, y, en particular, la imposibilidad de comprobar en cada transacción que no existe conflicto de intereses cuando dichas actividades se ejercen en relación con un mismo bien inmueble, no son insuperables. En efecto, como destacó el Abogado General en el punto 65 de sus conclusiones, las escrituras de compraventa pueden incluir, por ejemplo, declaraciones expresas que indiquen que el agente inmobiliario, que actúa como intermediario, no ejerce al mismo tiempo la función de administrador de la comunidad de propietarios de la que forma parte el inmueble adquirido.

80 En cualquier caso, el Tribunal de Justicia ha declarado que tales dificultades prácticas no pueden justificar el incumplimiento de las obligaciones resultantes del Derecho de la Unión [véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2020, Comisión/Bélgica (Contables), C-384/18, EU:C:2020:124, apartado 58].

81 Por consiguiente, y sin perjuicio de las comprobaciones que deba efectuar el órgano jurisdiccional remitente, resulta que una prohibición general de ejercer simultáneamente la actividad de intermediación inmobiliaria y de administración de comunidades de propietarios, como la controvertida en el litigio principal, excede de lo necesario y proporcionado para alcanzar el objetivo que persigue.

82 En estas circunstancias, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera que el artículo 25, apartado 1, de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece, con carácter general, una incompatibilidad entre el ejercicio conjunto de la actividad de intermediación inmobiliaria y la de administración de comunidades de propietarios.

Costas

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

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

1) El artículo 258 TFUE

debe interpretarse en el sentido de que

el hecho de que la Comisión Europea archive un procedimiento de infracción contra un Estado miembro no conlleva la conformidad con el Derecho de la Unión de la normativa nacional que había sido objeto de dicho procedimiento.

2) El artículo 25, apartado 1, 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,

debe interpretarse en el sentido de que

se opone a una normativa nacional que establece, con carácter general, una incompatibilidad entre el ejercicio conjunto de la actividad de intermediación inmobiliaria y la de administración de comunidades de propietarios.

Firmas