CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. PHILIPPE LÉGER

presentadas el 18 de noviembre de 1999 *

1. Mediante el presente recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 59 del Tratado CE (actualmente artículo 49 CE, tras su modificación), al supeditar, con arreglo a los artículos 1 y 6 de la Ley nº 82, de 25 de enero de 1994, [1] (en lo sucesivo, «Ley nº 82»), la prestación de servicios de limpieza, desinfección, desinsectización, desratización y saneamiento por parte de operadores establecidos en otros Estados miembros distintos de Italia al requisito de que éstos se hallen inscritos en los Registros previstos en el artículo 1 de la citada Ley.

I. Las disposiciones nacionales controvertidas

2. La Ley nº 82 regula el ejercicio de las actividades de limpieza.

3. El artículo 1, apartado 1, de dicha Ley establece lo siguiente:

«Inscripción de las empresas de limpieza en el Registro mercantil o en el Registro provincial de empresas artesanales

1. Las empresas que ejerzan actividades de limpieza, desinfección, desinsectización, desratización o saneamiento, en lo sucesivo denominadas "empresas de limpieza", deberán estar inscritas en el Registro mercantil previsto en el texto refundido aprobado por el Real Decreto nº 2011, de 20 de septiembre de 1934, posteriormente modificado, o en el Registro provincial de empresas artesanales aludido en el artículo 5 de la Ley nº 443, de 8 de agosto de 1985, siempre que cumplan los requisitos establecidos en la presente Ley.»

* Lengua original: francés.

1 — GURI nº 27, de 3 de febrero de 1994, p. 4.

«*Sanciones*

1. [...]

2. Cuando la empresa de limpieza ejerza las actividades a que se hace referencia en la presente Ley sin estar inscrita en el Registro mercantil o en el Registro provincial de empresas artesanales, o bien cuando ejerza las citadas actividades no obstante haberse producido la suspensión o después de la cancelación de la inscripción, el titular de la empresa individual, el apoderado que dirija la empresa, una de sus divisiones o uno de sus establecimientos, todos los socios en el caso de las sociedades colectivas, los socios comanditarios en el caso de las sociedades comanditarias simples o por acciones, o los administradores en cualquier otro tipo de sociedad, incluidas las cooperativas, serán sancionados con pena de prisión de hasta seis meses o multa de doscientas mil a un millón de ITL.

3. Si la empresa de limpieza confía el ejercicio de las actividades a que se refiere la presente Ley a empresas que se encuentren en las situaciones que pueden dar lugar a las sanciones previstas en el apartado 2, el titular de la empresa individual, el apoderado que dirija la empresa, una de sus divisiones o uno de sus establecimientos, todos los socios en el caso deuna sociedad colectiva, los socios comanditarios en el caso de las sociedades comanditarias simples o por acciones, o los administradores en cualquier otro tipo de sociedad, incluidas las cooperativas, serán sancionados con pena de prisión de hasta seis meses o multa de doscientas mil a un millón de ITL.

4. Toda persona que celebre contratos relativos al ejercicio de las actividades a que se refiere la presente Ley con empresas de limpieza que no se hallen inscritas en el Registro mercantil o en el Registro de empresas artesanales o cuya inscripción haya sido cancelada o suspendida o que, en cualquier caso, recurra a los servicios de dichas empresas, a título oneroso, será sancionada con multa administrativa de uno a dos millones de ITL. Cuando dichos contratos sean celebrados por empresas u organismos públicos, a éstos se les aplicará una sanción administrativa de diez a cincuenta millones de ITL.

5. Los contratos celebrados con empresas de limpieza que no estén inscritas en el Registro mercantil o en el Registro provincial de empresas artesanales, o cuya inscripción haya sido cancelada o suspendida, serán nulos de pleno Derecho.»

II. El procedimiento administrativo previo y el procedimiento ante el Tribunal de Justicia

5. Mediante escrito de requerimiento de 3 de abril de 1995, la Comisión comunicó al Gobierno italiano los motivos por los cuales consideraba que los artículos 1 y 6 de la Ley nº 82 eran contrarios al artículo 59 del Tratado, instándole a trasmitirle sus observaciones en un plazo de dos meses a partir de la recepción de dicho escrito.

6. Al no haber recibido respuesta alguna, la Comisión inició el procedimiento administrativo previo previsto en el artículo 169, párrafo primero, del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE, párrafo primero), enviando, el 12 de marzo de 1996, un dictamen motivado al Gobierno italiano en el que le instaba a adoptar las medidas necesarias para atenerse a dicho dictamen en un plazo de dos meses a partir de la recepción del mismo.

7. Al no haber respondido el Gobierno italiano tampoco a dicho dictamen, el 2 de octubre de 1998 la Comisión interpuso el presente recurso.

8. En su recurso, la Comisión alega que la obligación de inscripción en el Registro de empresas y las graves sanciones previstas en caso de incumplimiento de dicha obligación infringen de forma manifiesta el artículo 59 del Tratado. En efecto, al establecer sanciones como las penas de prisión y multas que pueden alcanzar los cincuenta millones de ITL en caso de incumplimiento del artículo 1, el artículo 6 de la Ley nº 82 convierte la inscripción en el Registro de empresas en un requisito esencial para el ejercicio de actividades de limpieza en el territorio italiano. En la medida en que dicha obligación se aplica asimismo a los operadores establecidos en otros Estados miembros distintos de Italia, impide la libre prestación de servicios o, al menos, la obstaculiza.

9. La Comisión añade que la Ley nº 82 produce, además, una discriminación encubierta en perjuicio de los operadores establecidos en los demás Estados miembros. En efecto, este requisito de inscripción conduce, en la práctica, a disuadir a los operadores económicos establecidos en otros Estados miembros de ejercer en Italia las actividades de limpieza de que se trata. Según la Comisión, no es ni mucho menos probable que un operador económico de otro Estado miembro pueda asumir las obligaciones administrativas requeridas para la inscripción en los registros de empresas con el fin de prestar servicios de un modo más o menos ocasional y puntual y, en todo caso, de manera temporal e irregular.

10. Además, la Comisión señala que la inscripción en el Registro de empresas implica el pago de una «tasa» denominada «canon anual», que está regulada por el

artículo 18 de la Ley nº 580, de 29 de diciembre de 1993, por la que se crea el Registro de empresas. [2]

11. Por último, la Comisión observa que las exigencias impuestas por el Tribunal de Justicia por lo que respecta a las justificaciones de las restricciones a la libre prestación de servicios no se cumplen en el presente caso. El Tribunal de Justicia reconoce que dichas restricciones pueden estar justificadas por «razones imperiosas de interés general»; no obstante, tan sólo admite dicha justificación en el caso de que «dicho interés no se halle salvaguardado ya por las normas a las que el prestador está sujeto en el Estado donde se encuentra establecido». [3] Pues bien, dado que el Gobierno italiano no respondió ni al escrito de requerimiento ni al dictamen motivado, dicha comprobación resulta imposible.

12. Suponiendo que la obligación establecida en el artículo 1 de la Ley nº 82 esté concebida como un instrumento de control preventivo de la fiabilidad de los responsables de las empresas de limpieza, especialmente desde un punto de vista penal, la Comisión observa que esta justificación no responde a las exigencias establecidas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, ya que en los demás Estados miembros se exigen requisitos de honorabilidad equivalentes a los establecidos en la Ley nº 82 para el ejercicio de dichas actividades. De conformidad con la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Säger antes citada, [4] semejante exigencia no podría considerarse «objetivamente necesaria [...] para garantizar la observancia de las normas profesionales y para asegurar la protección del destinatario de los servicios» de limpieza. En otros términos, la Ley italiana supone una acumulación inútil y, por ende, inadmisible, de las garantías de moralidad profesional exigidas por el Estado miembro en el que se efectúa la prestación de servicios (Italia) y por el Estado en el que se encuentra establecido el prestador. [5]

13. En conclusión, la Comisión considera que la Ley nº 82 vulnera el principio de proporcionalidad, ya que las medidas adoptadas para alcanzar el objetivo perseguido, consistente en asegurar la protección del destinatario de los servicios de limpieza, son inapropiadas. Observa que hubieran podido adoptarse medidas de control menos restrictivas e igualmente eficaces, como la aportación por parte de las empresas de limpieza establecidas en otros Estados miembros de certificaciones relativas a la inscripción en registros equivalentes al registro de empresas italiano.

14. En su escrito de contestación, el Gobierno italiano alega que se están preparando normas que tiene previsto incluir en un Reglamento en proceso de adopción. Este Reglamento tiene por objeto simplificar los procedimientos relativos a la inscripción, las modificaciones y la cancelación de las empresas y sociedades mercantiles. Según el Gobierno italiano, está previsto que dichas disposiciones precisen que las empresas de limpieza establecidas en los demás Estados miembros quedan eximidas de la obligación de estar inscritas

2 — Suplemento ordinario nº 6 de la GURI nº 7, de 11 de enero de 1994.

3 — Sentencia de 25 de julio de 1991, Säger (C-76/90, Rec. p. I-4221), apartado 15.

4 — *Ibídem*, apartado 15.

5 — Véase, en particular, la sentencia de 17 de diciembre de 1981, Webb (279/80, Rec. p. 3305), apartado 20.

en el Registro de empresas y de acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley nº 82 para ejercer las actividades de limpieza, siempre y cuando no creen establecimientos secundarios o agencias locales en el territorio nacional. No obstante, el Gobierno italiano precisa que, en la práctica, las empresas establecidas en los demás Estados miembros pueden ejercer las actividades de que se trata sin necesidad de acreditar el cumplimiento de dichas formalidades. Por estas razones, el Gobierno italiano espera que el litigio quede muy pronto sin objeto y que la Comisión desista del presente recurso.

15. En su réplica, la Comisión subraya que el hecho de que las formalidades requeridas por la Ley nº 82 no sean exigidas en la práctica a las empresas de limpieza establecidas en otros Estados miembros no es suficiente para impedir el procedimiento por incumplimiento iniciado contra el Gobierno italiano. En consecuencia, solicita al Tribunal de Justicia que declare la existencia de la infracción del artículo 59 del Tratado y que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de dicha disposición del Tratado, y que sea condenada en costas.

16. En su dúplica, el Gobierno italiano confirma que está concluyendo la elaboración de las disposiciones nacionales que se incluirán en el Reglamento a que se hace referencia en su escrito de contestación, y que informará a la Comisión y al Tribunal de Justicia tan pronto como dicho texto haya sido definitivamente adoptado.

III. Definición de postura sobre el incumplimiento

17. El artículo 59, párrafo primero, del Tratado impone a los Estados miembros la obligación de suprimir progresivamente, durante el período transitorio, todas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Comunidad para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un país de la Comunidad que no sea el del destinatario de la prestación.

18. La obligación de eliminar dichas restricciones es interpretada por este Tribunal de Justicia en el sentido de que prohíbe todas las discriminaciones que afecten al proveedor de servicios por razón de su nacionalidad o por la circunstancia de que se haya establecido en un Estado miembro distinto de aquél en el que se debe realizar la prestación. [6] Según el Tribunal de Justicia, el principio de igualdad de trato, del que el artículo 59 no es más que una concreción, prohíbe no sólo las discriminaciones ostensibles en razón de la nacionalidad, sino también cualquier forma encubierta de discriminación que, mediante la aplicación de otros criterios de distinción, conduzca de hecho al mismo resultado. [7]

19. El Tribunal de Justicia ha declarado, asimismo, que a falta de armonización de

6 — Véanse, en particular, las sentencias de 3 de diciembre de 1974, Van Binsbergen (33/74, Rec. p. 1299), apartado 25; de 18 de enero de 1979, Van Wesemael y otros (asuntos acumulados 110/78 y 111/78, Rec. p. 35), apartado 27; Webb, citada en la nota 5 *supra*, apartado 14, y de 29 de octubre de 1998, Comisión/España (C-114/97, Rec. p. I-6717), apartado 48.

7 — Sentencias de 5 de diciembre de 1989, Comisión/Italia (C-3/88, Rec. p. 4035), apartado 8, y de 3 de junio de 1992, Comisión/Italia (C-360/89, Rec. p. I-3401), apartado 11.

las normas aplicables a los servicios o de un régimen de equivalencia, los obstáculos a la libertad prevista en el artículo 59 del Tratado pueden resultar de la aplicación de normativas nacionales que supediten el *ejercicio de actividades de servicios* al respeto o al cumplimiento de determinadas formalidades legales, *aunque sean indistintamente aplicables a los prestadores de servicios* establecidos en el territorio en el que se efectúa la prestación o en un Estado miembro distinto de aquél en el que debe efectuarse, *siempre que* puedan impedir u obstaculizar las actividades del proveedor de servicios establecido en otro Estado miembro en el que presta legalmente servicios análogos. [8]

20. Además, el Tribunal de Justicia ha precisado que la libre prestación de servicios, en tanto que principio fundamental del Tratado, únicamente puede restringirse mediante regulaciones justificadas por el interés general y que se apliquen a toda persona o empresa que ejerza una actividad en el territorio del Estado destinatario, en la medida en que dicho interés no se halle salvaguardado por las normas a las que el prestador está sujeto en el Estado miembro donde se encuentra establecido.

21. Por último, dichas restricciones deben ser objetivamente necesarias para garantizar la realización del objetivo que persiguen y, en todo caso, no pueden ir más allá de lo estrictamente necesario para alcanzar dicho objetivo. [9]

22. De este modo, el Tribunal de Justicia ha declarado que, si bien el artículo 59 y el artículo 60 del Tratado CE (actualmente artículo 50 CE) tienen por objeto, en primer lugar, permitir que el prestador de servicios ejerza su actividad en el Estado miembro destinatario de la prestación sin discriminaciones respecto a los nacionales de dicho Estado, ello no implica que toda legislación nacional aplicable a los nacionales de este Estado y que, normalmente, contempla una actividad permanente de las empresas establecidas en él, pueda aplicarse íntegramente y de la misma manera a actividades de carácter temporal ejercidas por empresas establecidas en otros Estados miembros. [10]

23. Igualmente, el Tribunal de Justicia ha declarado, por un lado, que los requisitos que imponga el Estado miembro destinatario no pueden ser una repetición de los requisitos legales equivalentes ya cumplidos en el Estado de establecimiento y, por otro, que la autoridad de control del Estado destinatario debe tener en cuenta los con-

8 — Véanse, en particular, las sentencias de 25 de julio de 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, Rec. p. I-4007), apartado 12; Säger, citada en la nota 3 *supra*, apartado 12; de 5 de junio de 1997, SETTG (C-398/95, Rec. p. I-3091), apartado 16, y de 9 de julio de 1997, De Agostini y TV-Shop (asuntos acumulados C-34/95, C-35/95 y C-36/95, Rec. p. I-3843), apartado 51.

9 — Sentencias de 4 de diciembre de 1986, Comisión/Alemania (205/84, Rec. p. 3755), apartado 27; de 26 de febrero de 1991, Comisión/Italia (C-180/89, Rec. p. I-709), apartados 17 y 18, y de 20 de mayo de 1992, Ramrath (C-106/91, Rec. p. I-3351), apartados 29 a 31.

10 — Sentencias Webb, citada en la nota 5 *supra*, apartado 16, y de 10 de julio de 1991, Comisión/Francia (C-294/89, Rec. p. I-3591), apartado 26.

troles y verificaciones ya efectuados en el Estado miembro de establecimiento. [11]

24. Por otro lado, en la sentencia de 30 de abril de 1998, Bellone, [12] el Tribunal de Justicia debía comprobar si las disposiciones de una Directiva comunitaria relativa a la coordinación de los Derechos de los Estados miembros en lo referente a los agentes comerciales independientes se oponían a los preceptos de una Ley italiana que supeditaba los derechos de dichos agentes a la obligación de inscribirse en el registro previsto al efecto. A este respecto, el Tribunal de Justicia declaró que «aunque en la práctica italiana parece que el requisito de la inscripción en el Registro no se aplica a los agentes extranjeros, no es menos verdad que las disposiciones nacionales sobre las que versa el litigio principal, que están formuladas de manera general, engloban asimismo las relaciones de agencia entre partes establecidas en Estados miembros diferentes. Pero tales disposiciones pueden obstaculizar sensiblemente la celebración y cumplimiento de contratos de agencia entre partes radicadas en Estados miembros diferentes y, por consiguiente, también resultan contrarias, bajo este aspecto, a las finalidades de la Directiva».

25. En mi opinión, la misma solución debe darse, por analogía, al presente litigio.

26. En efecto, es evidente, y el Gobierno italiano no lo niega, que, por el carácter general de su tenor, la Ley nº 82 se aplica a cualquier prestador de servicios, establecido o no en el territorio italiano, ya ofrezca sus servicios en Italia ocasionalmente o de manera regular. Por otro lado, dicha legislación no excluye de su ámbito de aplicación a los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro distinto de Italia que ya hayan cumplido, con arreglo a la legislación interna del Estado de establecimiento, las formalidades exigidas por la Ley italiana. En consecuencia, procede concluir que la Ley nº 82 no respeta las exigencias establecidas en el artículo 59 del Tratado.

27. El hecho de que, en la práctica, esta Ley no se aplique a las personas o empresas de servicios de limpieza establecidas en el territorio de Estados miembros distintos de Italia no basta para cuestionar dichas conclusiones. En efecto, a tenor de una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «la incompatibilidad de una legislación nacional con las disposiciones comunitarias, aunque sean directamente aplicables, sólo puede quedar definitivamente eliminada mediante disposiciones internas de carácter obligatorio que tengan el mismo valor jurídico que aquéllas que deben modificarse. Simples prácticas administrativas, por naturaleza modificables a discreción de la Administración y desprovistas de una publicidad adecuada, no pueden ser consideradas como constitutivas

11 — Sentencia Comisión/Alemania, citada en la nota 9 *supra*, apartado 47.

12 — C-215/97 (Rec. p. I-2191), apartado 17.

de un cumplimiento válido de las obligaciones del Tratado». [13]

28. Por último, procede observar que, hasta ahora, la República Italiana no ha comunicado ni a la Comisión ni a este Tribunal de Justicia las disposiciones nacionales que adaptarían la legislación italiana a las exigencias del artículo 59 del Tratado. Además, aun suponiendo que se hubiera procedido a dicha adaptación, de una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el incumplimiento imputado se produce desde el momento en que, una vez transcurrido el plazo establecido en una Directiva [14] o el plazo señalado por la Comisión al Estado miembro de que se trate para atenerse a su dictamen motivado, [15] el Estado interesado sigue sin haber adoptado las medidas legales, reglamentarias y administrativas necesarias para atenerse a los preceptos del Derecho comunitario.

29. Pues bien, es evidente que, al expirar el plazo señalado por la Comisión en su dictamen motivado, aún no se habían adoptado normas de adaptación del Derecho interno.

30. En consecuencia, considero que, puesto que no se establece de manera expresa en las disposiciones de la Ley italiana controvertida que las exigencias relativas a la inscripción en el Registro de empresas no se aplican a las personas o empresas de servicios de limpieza establecidas en otros Estados miembros distintos de Italia, estas últimas se encuentran en una situación de incertidumbre respecto a su situación jurídica y se exponen a procesos penales injustificados.

31. De lo anterior se desprende que la Ley nº 82, y en particular sus artículos 1 y 6, infringe el artículo 59 del Tratado. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que estime el recurso de la Comisión.

32. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber pedido la Comisión que se condene en costas a la República Italiana y por haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

13 — Véase, en particular, la sentencia de 13 de marzo de 1997, Comisión/Francia (C-197/96, Rec. p. I-1489), apartado 14.

14 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 21 de septiembre de 1999, Comisión/Italia (C-362/98, Rec. p. I-6299), apartado 7.

15 — Sentencias de 10 de septiembre de 1996, Comisión/Alemania (C-61/94, Rec. p. I-3989), apartado 42, y de 9 de noviembre de 1999, Comisión/Italia (C-365/97, Rec. p. I-7773), apartado 32.

Conclusión

33. Sobre la base de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que:

«1) Declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 59 del Tratado CE (actualmente artículo 49 CE, tras su modificación), al supeditar, con arreglo a los artículos 1 y 6 de la Ley nº 82, de 25 de enero de 1994, la prestación de servicios de limpieza, desinfección, desinsectización, desratización y saneamiento por parte de operadores establecidos en otros Estados miembros distintos de Italia al requisito de que éstos se hallen inscritos en los Registros previstos en el artículo 1 de la citada Ley.

2) Condene en costas a la República Italiana.»