

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 9 de marzo de 2000 *

En el asunto C-358/98,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. E. Traversa y la Sra. M. Patakia, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

República Italiana, representada por el Profesor U. Leanza, Jefe del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, en calidad de Agente, asistido por el Sr. O. Fiumara, avvocato dello Stato, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 59 del Tratado CE

* Lengua de procedimiento: italiano.

(actualmente artículo 49 CE, tras su modificación), al supeditar, con arreglo a los artículos 1 y 6 de la Ley italiana 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 al requisito de que éstos se hallen inscritos en los Registros previstos en el artículo 1 de la citada Ley,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por los Sres.: D.A.O. Edward (Ponente), Presidente de Sala;
P.J.G. Kapteyn y H. Ragnemalm, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 18 de noviembre de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 2 de octubre de 1998, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE), con objeto de que se 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 italiana n° 82, de 25 de enero de 1994 (GURI n° 27, de 3 de febrero de 1994, p. 4; en lo sucesivo, «Ley n° 82/94») la prestación de servicios de limpieza, desinfección, desinsectización, desratización y saneamiento por parte de operadores establecidos en otros Estados miembros al requisito de que éstos se hallen inscritos en los Registros previstos en el artículo 1 de la citada Ley.

La legislación nacional

- 2 La Ley n° 82/94 regula las actividades de limpieza, desinfección, desinsectización, desratización y saneamiento.
- 3 El artículo 1 de la Ley n° 82/94, que lleva el encabezamiento «Inscripción de las empresas de limpieza en el Registro mercantil o en el Registro provincial de empresas artesanales», prevé, en su apartado 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 n° 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 n° 443, de 8 de agosto de 1985, siempre que cumplan los requisitos establecidos en la presente Ley.»

- 4 El incumplimiento de esta disposición dará lugar a la imposición de las sanciones previstas en el artículo 6 de la Ley n° 82/94, que lleva el encabezamiento «Sanciones». Este precepto dispone, en sus apartados 2 a 5:

«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 de una 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.»

5 En virtud del artículo 8 de la Ley n° 580, de 29 de diciembre de 1993, por la que se crea el Registro de empresas (GURI n° 7, de 11 de enero de 1994, Suplemento ordinario n° 6; en lo sucesivo, «Ley n° 580/93»), el Registro mercantil quedará integrado en el nuevo Registro de empresas una vez transcurrido el plazo de tres años contados a partir de la entrada en vigor de la referida Ley. Además, con arreglo al mismo artículo, las empresas artesanales inscritas en los Registros previstos por la Ley n° 443, de 8 de agosto de 1985, habrán de inscribirse asimismo en una sección especial del Registro de empresas.

6 A tenor del artículo 1, apartado 2, de la Ley n° 82/94 y del artículo 18 de la Ley n° 580/93, la inscripción en el Registro de empresas estará sujeta al pago de un «canon anual».

El procedimiento administrativo previo

- 7 Mediante escrito de 3 de abril de 1995, la Comisión comunicó al Gobierno italiano las razones por las que consideraba que los artículos 1 y 6 de la Ley n° 82/94 eran contrarios al artículo 59 del Tratado y le requirió para que le presentara sus observaciones en un plazo de dos meses a partir de la recepción del citado escrito.
- 8 Al no haber recibido respuesta alguna, la Comisión, el 12 de marzo de 1996, dirigió un dictamen motivado al Gobierno italiano, conforme al artículo 169, párrafo primero, del Tratado en el cual le instaba a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento al mismo en un plazo de dos meses a partir de su notificación.
- 9 Puesto que el Gobierno italiano no se atuvo a este dictamen, la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre el fondo

- 10 Con carácter preliminar, la Comisión señala que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley n° 82/94 en relación con el artículo 8 de la Ley n° 580/93, todas las empresas de limpieza, sea cual fuere la forma que revistan, tienen la obligación de inscribirse en el nuevo Registro de empresas.

- 11 La Comisión alega que tanto la obligación de inscribirse en el Registro de empresas como las graves sanciones previstas en caso de incumplimiento de la citada obligación contravienen manifiestamente el artículo 59 del Tratado. En efecto, al imponer unas sanciones consistentes en penas de prisión y en multas cuyo importe puede llegar hasta 50 millones de ITL en caso de incumplimiento del artículo 1 de la Ley n° 82/94, el artículo 6 de esta Ley hace de la inscripción de las empresas en el Registro un requisito esencial para el ejercicio de las actividades de limpieza en territorio italiano. En la medida en que esta obligación recae asimismo sobre las empresas establecidas en un Estado miembro distinto de la República Italiana, impide la libre prestación de servicios o, por lo menos, la obstaculiza.
- 12 La Comisión considera, además, que la Ley n° 82/94 introduce una discriminación encubierta en perjuicio de las empresas establecidas en los demás Estados miembros. En efecto, este requisito en materia de inscripción conduce, en la práctica, a disuadir a las citadas empresas de ejercer en Italia las actividades de limpieza contempladas en dicha Ley. Según la Comisión, es poco probable que una empresa de otro Estado miembro soporte las obligaciones administrativas necesarias para su inscripción en los Registros de empresas, así como el coste del «canon anual» de inscripción con la única finalidad de prestar servicios de una forma más o menos ocasional y puntual y, de cualquier forma, de una manera temporal e irregular.
- 13 Está acreditado, y el Gobierno italiano tampoco lo niega, que la Ley n° 82/94, por la generalidad de sus términos, está destinada a aplicarse a cualquier prestador de servicios, tanto si éste se halla establecido en el territorio italiano como si no, y lo mismo si éste ofrece de una forma ocasional o regular prestaciones de servicios en Italia. Más en particular, procede destacar que esta legislación no excluye de su ámbito de aplicación al prestador de servicios establecido en un Estado miembro distinto de la República Italiana y que cumpla ya, conforme a la legislación del Estado miembro de establecimiento, formalidades equivalentes a las exigidas por la Ley italiana.

- 14 Según jurisprudencia bien consolidada, normas nacionales de esta índole no respetan las disposiciones del artículo 59 del Tratado (véase, en particular, la sentencia de 23 de noviembre de 1999, *Arblade y otros*, asuntos acumulados C-369/96 y C-376/96, Rec. p. I-8453, apartados 33 a 35).
- 15 No obstante, el Gobierno italiano indica que están en proceso de elaboración las disposiciones nacionales que habrán de remediar los problemas señalados por la Comisión. Dicho Gobierno añade que, incluso conforme a la Ley n° 82/94, en su versión actualmente en vigor, las empresas de limpieza establecidas en los demás Estados miembros pueden operar y operan efectivamente en Italia sin ninguna necesidad de inscribirse en el Registro de empresas.
- 16 Sobre este particular, basta observar que, aun cuando, en la práctica, las autoridades de un Estado miembro no apliquen las disposiciones nacionales contrarias al Derecho comunitario a los nacionales de los demás Estados miembros, esta circunstancia no tiene entidad suficiente para hacer desaparecer la infracción del Derecho comunitario que constituyen las citadas disposiciones.
- 17 En efecto, es jurisprudencia reiterada que 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 aquellas 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 de un cumplimiento válido de las obligaciones del Tratado (véase, en particular, la sentencia de 13 de marzo de 1997, *Comisión/Francia*, C-197/96, Rec. p. I-1489, apartado 14).

- 18 Procede, pues, declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 59 del Tratado, al supeditar, con arreglo a los artículos 1 y 6 de la Ley n° 82/94, la prestación de servicios de limpieza, desinfección, desinsectización, desratización y saneamiento por parte de las empresas establecidas en los demás Estados miembros al requisito de que éstas se hallen inscritas en los Registros previstos en el artículo 1 de la citada Ley.

Costas

- 19 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. 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.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

decide:

- 1) Declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 59 del Tratado CE (actualmente artícu-

lo 49 CE, tras su modificación), al supeditar, con arreglo a los artículos 1 y 6 de la Ley italiana nº 82, de 25 de enero de 1994, la prestación de servicios de limpieza, desinfección, desinsectización, desratización y saneamiento por parte de las empresas establecidas en los demás Estados miembros al requisito de que éstas se hallen inscritas en los Registros previstos en el artículo 1 de la citada Ley.

2) Condenar en costas a la República Italiana.

Edward

Kapteyn

Ragnemalm

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 9 de marzo de 2000.

El Secretario

El Presidente de la Sala Cuarta

R. Grass

D.A.O. Edward