CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 29 de mayo de 2001 [1]

Índice

I. Introducción ..... I- 310

II. Procedimiento y pretensiones ..... I- 312

III. Definición de postura ..... I- 314

A. Sobre la admisibilidad del recurso ..... I- 314

1) Disposiciones no citadas en la parte dispositiva del dictamen motivado ..... I- 314

2) Disposiciones citadas sin claridad ..... I- 316

a) Artículo 7 de la legge regionale dell'Emilia-Romagna nº 43, de 26 de mayo de 1980 ..... I- 316

b) Artículo 6 de la legge della Provincia autonoma di Trento nº 35, de 2 de septiembre de 1978 ..... I- 316

c) Artículo 15 de la legge regionale della Lombardia nº 45, de 29 de abril de 1980 ..... I- 317

B. Disposiciones derogadas ..... I- 317

1) Legge regionale delle Marche nº 16, de 12 de marzo de 1979, y legge regionale dell'Abruzzo nº 75, de 13 de noviembre de 1980 ..... I- 317

2) Leyes derogadas después de la interposición del recurso ..... I- 320

C. Sobre la procedencia del recurso ..... I- 320

1) Consideraciones generales previas ..... I- 321

a) Sobre la aplicabilidad de la libre prestación de servicios a la organización de ferias ..... I- 321

b) Delimitación respecto a la libertad de establecimiento ..... I- 321

c) No restricción del ámbito de aplicación de las libertades fundamentales mediante la prohibición de ánimo de lucro ..... I- 323

d) Excepción del artículo 55 del Tratado CE ..... I- 323

1 — Lengua original: alemán.

e) Vulneración de las libertades fundamentales y justificación ..... I- 324

f) Las actividades feriales como servicios de interés económico general ..... I- 326

2) Requisitos exigidos a los organizadores de las ferias ..... I- 328

a) Necesidad de reconocimiento como organizador de ferias ..... I- 328

b) La limitación de las formas jurídicas admisibles de un organizador de ferias. I- 330

c) La obligación de presencia del organizador de la feria ..... I- 330

d) La limitación de la actividad del organizador a la organización de ferias ... I- 332

e) Prohibición de ánimo de lucro ..... I- 333

i) Vulneración ..... I- 333

ii) Justificación ..... I- 334

f) La participación de autoridades en la composición de los órganos de las entidades organizadoras de ferias ..... I- 335

i) Libre prestación de servicios ..... I- 336

ii) Libertad de establecimiento ..... I- 337

g) Participación de un municipio de la región en la sociedad organizadora de . I- 337

3) Requisitos exigidos a determinadas actividades feriales ..... I- 338

a) La periodicidad y duración de la feria ..... I- 338

i) Vulneración ..... I- 338

ii) Justificación ..... I- 339

b) Concordancia con la planificación regional ..... I- 339

i) Vulneración ..... I- 340

ii) Justificación ..... I- 340

c) Plazos para solicitar autorizaciones ..... I- 341

i) Vulneración ..... I- 341

ii) Justificación ..... I- 342

d) Disposiciones que prescriben la inclusión en un calendario oficial para la organización de ferias ..... I- 342

4) Requisitos exigidos a los organizadores y a las actividades feriales ..... I- 344

IV. Costas ..... I- 348

V. Conclusión ..... I- 348

I. Introducción

1. En el presente procedimiento por incumplimiento la Comisión cuestiona normas italianas nacionales y regionales que imponen requisitos a los organizadores de ferias, a determinadas actividades feriales y a los expositores. La Comisión considera que dichas disposiciones infringen los principios fundamentales de la libre prestación de servicios —artículo 59 del Tratado CE (actualmente artículo 49 CE, tras su modificación)—, y que una parte, además, vulnera la libertad de establecimiento —artículo 52 del Tratado CE (actualmente artículo 43 CE, tras su modificación).

2. Específicamente, la Comisión sostiene que los siguientes requisitos exigidos a los organizadores de ferias no son compatibles con la libre prestación de servicios:

— necesidad de reconocimiento como organizador de ferias; [2]

— limitación de las posibles formas jurídicas de la entidad organizadora de ferias; [3]

— obligación de presencia del organizador de ferias; [4]

— limitación de la actividad del organizador a la organización de ferias; [5]

— prohibición de ánimo de lucro. [6]

3. La Comisión considera incompatibles con la libre prestación de servicios y con la libertad de establecimiento la participación, establecida legalmente, de las autoridades públicas en la composición de los órganos de las entidades organizadoras de ferias [7] y la exigencia de que un municipio deba ser socio fundador de una sociedad ferial. [8]

4. Además, la Comisión sostiene que diversos requisitos exigidos a determinadas actividades feriales vulneran la libre pres-

2 — Véanse a este respecto los puntos 75 y ss.
3 — Véanse a este respecto los puntos 82 y ss.
4 — Véanse a este respecto los puntos 85 y ss.
5 — Véanse a este respecto los puntos 92 y ss.
6 — Véanse a este respecto los puntos 97 y ss.
7 — Véanse a este respecto los puntos 106 y ss.
8 — Véanse a este respecto los puntos 117 y ss.

tación de servicios. Se trata de las siguientes exigencias:

— determinadas ferias deben ser periódicas; [9]

— las ferias deben ser acordes con la planificación regional y nacional; [10]

— las ferias deben anunciarse dos años antes de su realización; [11]

— las ferias sólo pueden celebrarse si se han inscrito en un calendario oficial. [12]

5. La Comisión impugna asimismo algunas disposiciones que prevén la participación de empresas locales en los procedimientos de reconocimiento de los organizadores y de autorización de las ferias. [13]

6. Finalmente, la Comisión también cuestiona disposiciones que únicamente admiten como expositores en las ferias a los productores. [14]

7. Italia sólo se defendió detalladamente contra estas imputaciones en la respuesta al escrito de requerimiento de la Comisión. En su escrito de contestación a la demanda, el Gobierno italiano se remitió a un proyecto de ley presentado en aquel momento, y aprobado a comienzos de 2001, por el que debían modificarse las disposiciones controvertidas. Aunque, por ello, se trata en definitiva de un procedimiento por un incumplimiento que no ha sido negado, se refiere a la aplicación, por primera vez, de libertades fundamentales a requisitos exigidos a los organizadores de ferias y a determinadas actividades feriales. La valoración de tales regulaciones tiene relevancia fuera de Italia. Por ello, deben examinarse las imputaciones de la Comisión por separado. Las alegaciones de las partes, es decir, la fundamentación de la demanda de la Comisión y los correspondientes argumentos de Italia derivados de la respuesta al escrito de requerimiento se reproducirán en detalle en el contexto de la definición de postura.

8. Por lo que se refiere a las normas italianas, el Estado tiene una competencia marco en el ámbito de la regulación de las ferias. Este marco se completa con leyes regionales. Por tanto, la Comisión impugna disposiciones que están repartidas en tres

9 — Véanse a este respecto los puntos 122 y ss.
10 — Véanse a este respecto los puntos 129 y ss.
11 — Véanse a este respecto los puntos 137 y ss.
12 — Véanse a este respecto los puntos 144 y ss.
13 — Véanse a este respecto los puntos 154 y ss.
14 — Respecto a la admisibilidad de dicha impugnación, véanse los puntos 25 y ss.

decretos nacionales y nueve leyes regionales. Se indicarán las disposiciones concretas cuando se traten las correspondientes imputaciones.

II. Procedimiento y pretensiones

9. A raíz de las denuncias presentadas por distintos organizadores de ferias, la Comisión estudió las disposiciones sobre organización de ferias, exposiciones y mercados en Italia y formuló las imputaciones citadas anteriormente.

10. La Comisión comunicó al Gobierno italiano dichas imputaciones mediante un escrito de requerimiento, de 16 de abril de 1996, y le instó a que presentara sus observaciones en el plazo de dos meses. El Gobierno italiano respondió con un escrito de 16 de julio de 1996 y formuló objeciones para desvirtuar, al menos en parte, las imputaciones de la Comisión. Dado que la Comisión no quedó convencida con su respuesta, dirigió al Gobierno italiano el dictamen motivado de 18 de mayo de 1998 señalándole un último plazo de dos meses para que pusiera fin a los incumplimientos. Este plazo expiró el 18 de julio de 1998 sin resultados. Con escrito de 15 de febrero de 1999 la Representación Permanente de la República Italiana ante la Unión Europea envió a la Comisión un proyecto de ley que ya había aprobado el Senado pero que, en aquel momento, aún estaba siendo examinado por una comisión parlamentaria de la Cámara de Diputados. En opinión de la Comisión, este proyecto de ley tenía en cuenta una gran parte de sus imputaciones.

11. Con su recurso, recibido el 17 de noviembre de 1999, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 59 y siguientes del Tratado CE, al mantener en vigor las siguientes disposiciones:

— artículo 2, párrafo primero, y artículo 7, del regio decreto legge nº 454, de 29 de enero de 1934;

— artículo 2, párrafo primero, del decreto del Presidente de la Repubblica nº 7, de 15 de enero de 1972;

— artículo 2, apartados 4, 6 y 7, del decreto del Presidente della Repubblica nº 390, de 18 de abril de 1994;

— artículo 4 de la legge regionale della Liguria nº 40, de 14 de julio de 1978;

— artículo 6, apartado 1, letras e), f), g) y h), artículo 6, apartado 4, y artículo 7, de la legge regionale del Veneto nº 35, de 2 de agosto de 1988;

— artículo 2, párrafo sexto, artículo 4, primer guión, artículo 6, párrafos tercero y cuarto, y artículo 10, letra a), de la legge regionale delle Marche nº 16, de 12 de marzo de 1979;

— artículo 4, artículo 5, párrafo sexto, letras a) y c), artículo 6, párrafo primero, artículo 8, párrafos primero y segundo, y artículo 16 de la legge regionale dell'Emilia-Romagna nº 43, de 26 de mayo de 1980;

— artículo 4, apartado 1, letra c), artículo 4, apartado 2, y artículo 15, párrafo tercero, de la legge regionale della Lombardia nº 45, de 29 de abril de 1980;

— artículo 3, artículo 4 y artículo 8, último párrafo, de la legge regionale del Friuli Venezia Giulia nº 10, de 23 de febrero de 1981;

— artículo 2, último párrafo, y artículo 6, de la legge regionale dell'Abruzzo nº 75, de 13 de noviembre de 1980;

— artículo 3, artículo 5, artículo 6, párrafos tercero y cuarto, artículo 12 y artículo 19, párrafo primero, de la legge della Provincia autonoma di Trento nº 35, de 2 de septiembre de 1978.

2) Declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 52 y siguientes y 59 y siguientes del Tratado CE al mantener en vigor las siguientes disposiciones:

— artículo 3 del decreto del Presidente della Repubblica nº 7, de 15 de enero de 1972;

— artículo 2, letras c) y d), artículo 3, letras b) y c), y artículo 5, letra a), de la legge regionale della Liguria nº 12, de 3 de noviembre de 1972;

— artículo 8, apartado 1, de la legge regionale del Veneto nº 35, de 2 de agosto de 1988;

— artículo 6, párrafo tercero, números 3 y 4, artículo 7, artículo 8, párrafo segundo, y artículo 11, letras a), b), c), y d), de la legge regionale dell'Emilia-Romagna nº 43, de 26 de mayo de 1980;

— artículo 5, apartados 2 y 5, artículo 10, apartado 4, artículo 11, apartados 2 y 3, y artículo 15, apartado 1, de la legge regionale della Lombardia nº 45, de 29 de abril de 1980;

— artículo 5, artículo 13, artículo 14 y artículo 15, letra a), de la legge regionale del Friuli Venezia Giulia nº 10, de 23 de febrero de 1981;

— artículo 7 de la legge regionale dell'Abruzzo nº 75, de 13 de noviembre de 1980;

— artículo 6, artículo 7 y artículo 23 de la legge della Provincia autonoma di Trento nº 35, de 2 de septiembre de 1978.

3) Condene en costas a la República Italiana.

12. En su escrito de contestación, recibido el 13 de marzo de 2000, la República de Italia no formuló ninguna pretensión y tampoco negó en realidad el incumplimiento. Tan solo se remitió al proyecto de una ley marco nacional reguladora de las ferias. Este proyecto ha sido entre tanto aprobado como Ley nº 7, de 11 de enero de 2001, «legge quadro sul settore fieristico» (Ley marco sobre el sector de las ferias). [15]

III. Definición de postura

A. *Sobre la admisibilidad del recurso*

13. Puesto que la Comisión, al citar las normas impugnadas en sus distintos escritos procesales, incurrió en algunas inexactitudes, debe examinarse la admisibilidad del recurso.

1) Disposiciones no citadas en la parte dispositiva del dictamen motivado

14. La Comisión impugna en las pretensiones del recurso diversas disposiciones ita-

15 — GURI nº 26, de 1 de febrero de 2001.

lianas que sólo aparecen citadas en la fundamentación del dictamen motivado. Se trata de las siguientes normas:

— artículo 16 de la legge regionale dell'Emilia—Romagna nº 43, de 26 de mayo de 1980;

— artículos 3 y 4 de la legge regionale del Friuli Venezia Giulia nº 10, de 23 de febrero de 1981, y

— artículo 7 de la legge regionale del Veneto nº 35, de 2 de agosto de 1988.

15. Se plantea, por tanto, la cuestión de si tuvo lugar un procedimiento administrativo previo regular. Para resolverla debe tenerse en cuenta el sentido y la finalidad del procedimiento administrativo previo. Éste debe, conforme a reiterada jurisprudencia, «por un lado, delimitar el objeto del litigio e indicar al Estado miembro, al que se pide que presente sus observaciones, los elementos necesarios para preparar su defensa [...] y, por otro lado, dar al Estado miembro la posibilidad de poner fin al incumplimiento antes de que se interponga el recurso ante el Tribunal de Justicia». [16]

16. Por ello, un recurso por incumplimiento con arreglo al artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE) presupone un escrito de requerimiento previo y un dictamen motivado. El recurso sólo puede basarse en motivos y alegaciones ya formulados en el dictamen motivado. [17] Esta regla se aplica de modo menos riguroso a las imputaciones enumeradas en el escrito de requerimiento. [18] En caso contrario, el recurso es inadmisible. [19]

17. Si el Estado miembro demandado —como en el presente caso— no encuentra una imputación en el requerimiento final del dictamen, sino sólo en su fundamentación, la calidad de redacción de dicho documento es criticable, pero aún se garantizan los objetivos del procedimiento administrativo previo. La imputación objeto de litigio se deduce en definitiva de la fundamentación, no del mero requerimiento a modificar una u otra disposición. Un Estado miembro al que se imputa un incumplimiento debe colaborar, en todo lo posible, en la aclaración de si existe o no incumplimiento, y, en su caso, poner fin a éste. [20] El primer paso consiste en leer atentamente el escrito de requerimiento y el dictamen motivado.

16 — Sentencia de 15 de febrero de 2001, Comisión/Francia (C-230/99, Rec. p. I-1169), apartado 31, en especial acerca del escrito de requerimiento, y jurisprudencia citada.

17 — Véase la sentencia de 13 de diciembre de 1990, Comisión/Grecia (C-347/88, Rec. p. I-4747), apartado 16.

18 — Véanse las conclusiones de 7 de noviembre de 2000, Comisión/Francia (C-230/99, Rec. 2001 p. I-1171), puntos 27 y ss., y jurisprudencia citada.

19 — Sentencia de 12 de enero de 1994, Comisión/Italia (C-296/92, Rec. p. I-1), apartados 13 y 14.

20 — Véase la sentencia de 22 de septiembre de 1988, Comisión/Grecia (272/86, Rec. p. 4875), apartados 26 y ss.

18. Las disposiciones impugnadas por la Comisión están citadas inequívocamente en la fundamentación. Por tanto, a este respecto, el recurso es admisible.

2) Disposiciones citadas sin claridad

a) Artículo 7 de la legge regionale dell'Emilia-Romagna nº 43, de 26 de mayo de 1980

19. La Comisión impugna en el apartado 2 de las pretensiones del recurso todo el artículo 7 de la legge regionale dell'Emilia-Romagna nº 43, de 26 de mayo de 1980. No obstante, el punto 54, letra i), de la demanda sólo menciona como disposición contraria al Tratado el artículo 7, letra a). A través de la cita literal de la disposición en la nota a pie de página 85 queda claro que la Comisión se refiere al artículo 7, apartado 2, letra a), conforme al cual se conceden subvenciones para ferias que se organicen con la participación de entidades públicas o en interés público. Ya por este motivo, el recurso sólo es admisible, a lo sumo, en relación con la parte de la disposición mencionada en la fundamentación.

20. Además, el escrito de requerimiento y el dictamen motivado sólo se referían, en el marco de la imputación general de injerencia de las autoridades públicas en la organización de ferias, al artículo 7, apartados 3 y 4, que prevén claramente que sólo se concederán excepcionalmente y por tiempo limitado subvenciones para la publicidad y la organización de ferias.

21. Por ello, en el recurso se modifica la imputación formulada por la Comisión durante el procedimiento administrativo previo. Incluso podría afirmarse que sólo en el recurso se expone de modo suficientemente preciso la imputación relativa a dicha disposición, mientras que los datos del procedimiento administrativo previo no permiten deducir ninguna influencia reprochable en la organización de ferias. En consecuencia, en relación con el artículo 7 de la legge regionale dell'Emilia-Romagna nº 43, de 26 de mayo de 1980, no se desarrolló un procedimiento administrativo previo regular y la pretensión deducida a este respecto en el apartado 2 de las pretensiones del recurso, es inadmisible.

b) Artículo 6 de la legge della Provincia autonoma di Trento nº 35, de 2 de septiembre de 1978

22. La Comisión también incurrió en una inexactitud al citar el artículo 6 de la legge della Provincia autonoma di Trento nº 35, de 2 de septiembre de 1978. Durante el procedimiento administrativo previo, y en

el apartado 1 de las pretensiones del recurso, la Comisión cita en relación con la vulneración de la libre prestación de servicios el artículo 6, párrafos tercero y cuarto. No obstante, el artículo 6 no está dividido en párrafos, sino en letras. Sólo de la fundamentación del recurso se deduce que la Comisión se refiere a las letras d) y e). Por ello, no está claro el objeto del litigio y no se desarrolló un procedimiento administrativo previo regular respecto a dichas disposiciones. En consecuencia, el apartado 1 de las pretensiones del recurso en relación con el artículo 6, párrafos tercero y cuarto, de la legge della Provincia autonoma di Trento nº 35, de 2 de septiembre de 1987, es inadmisible. [21]

c) Artículo 15 de la legge regionale della Lombardia nº 45, de 29 de abril de 1980

23. No cabe afirmar lo mismo cuando la Comisión reduce en el recurso las disposiciones impugnadas. Éste es el caso del apartado 1 de las pretensiones del recurso respecto al artículo 15 de la legge regionale della Lombardia nº 45, de 29 de abril de 1980: en la parte dispositiva del dictamen motivado se refiere a todo el artículo 15 y en el recurso, no obstante, sólo menciona el artículo 15, párrafo tercero. Puesto que conforme a la jurisprudencia citada anteriormente pueden efectuarse limitaciones, el recurso es admisible.

B. *Disposiciones derogadas*

24. Otros problemas en relación con la admisibilidad, pero también con la procedencia del recurso, se derivan de que al menos seis de las leyes criticadas por la Comisión ya no están vigentes.

1) Legge regionale delle Marche nº 16, de 12 de marzo de 1979, y legge regionale dell'Abruzzo nº 75, de 13 de noviembre de 1980

25. En respuesta a una pregunta del Tribunal de Justicia, ambas partes reconocieron que fueron derogadas:

— la legge regionale delle Marche nº 16, de 12 de marzo de 1979, mediante el artículo 20 de la legge regionale delle Marche nº 52, de 13 de abril de 1995, y

— la legge regionale dell'Abruzzo nº 75, de 13 de noviembre de 1980, mediante el artículo 18 de la legge regionale dell'Abruzzo nº 58, de 10 de septiembre de 1993.

21 — En este contexto debe señalarse que dichas disposiciones tampoco parecen vulnerar desde un punto de vista material la libre prestación de servicios.

En consecuencia, cuando se envió el escrito de requerimiento con fecha de 16 de abril de 1996 las disposiciones controvertidas de dichas leyes ya no estaban en vigor.

26. No obstante, la Comisión ha observado que diversas disposiciones de la legge regionale delle Marche nº 52, de 13 de abril de 1995, y de la legge regionale dell'Abruzzo nº 58, de 10 de septiembre de 1993, corresponden más o menos literalmente a las normas controvertidas de las leyes derogadas. Invoca la sentencia dictada en el asunto C-105/91 [22] y afirma que es aplicable por analogía al presente caso.

27. En este sentido debe indicarse, en primer lugar, que en cualquier caso el recurso de la Comisión es infundado en lo que respecta a las disposiciones derogadas antes del envío del escrito de requerimiento. Cuando expiró el plazo fijado por la Comisión en su dictamen motivado ya no existía la infracción alegada expresamente contra el Derecho comunitario. El recurso —tal como lo formuló la Comisión— tendría que ser desestimado en esta medida.

28. No obstante, la referencia a la sentencia dictada en el asunto C-105/91 y la nueva adopción de las disposiciones impugnadas podría entenderse como una modificación tácita del recurso.

29. A este respecto debe señalarse, en primer término, que tal modificación del recurso habría de considerarse un motivo nuevo a efectos del artículo 2, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento. Puesto que se basa en un hecho que ha tenido lugar antes de empezar el procedimiento jurisdiccional, tendría que declararse su inadmisibilidad por extemporáneo.

30. Además, la postura de la Comisión tampoco convence desde un punto de vista material. El Tribunal de Justicia declaró en la sentencia dictada en el asunto C-105/91 que en un recurso por incumplimiento la Comisión puede impugnar disposiciones legales que el Estado miembro demandado haya adoptado después de haber recibido el dictamen motivado si mantienen el contenido de las normas impugnadas inicialmente. [23]

31. Esta jurisprudencia quiebra los principios generales del procedimiento administrativo previo al recurso por incumplimiento. El procedimiento administrativo previo sólo puede conseguir ambos objetivos, tanto precisar el objeto del litigio, como dar oportunidad al Estado miembro demandado para que se pronuncie, si ya el escrito de requerimiento expone lo más concretamente posible las medidas del Estado miembro demandado impugnadas por la Comisión.

22 — Sentencia de 17 de noviembre de 1992, Comisión/Grecia (Rec. p. I-5871).

23 — Véase también la sentencia de 1 de diciembre de 1965, Comisión/Italia (45/64, Rec. pp. 1057 a 1068 y ss.

32. La objeción consistente en que, entre tanto, las disposiciones derogadas han sido adoptadas de nuevo de modo más o menos comparable no es adecuada para cumplir estas funciones. Ni el Tribunal de Justicia ni el Estado miembro demandado están obligados a precisar el objeto del litigio comparando los escritos de la Comisión con el Derecho vigente. También surge una incertidumbre para el Estado miembro acerca de si las normas actualmente vigentes son incompatibles con el Derecho comunitario, de modo que se enfrenta a dificultades adicionales innecesarias para su defensa o su intento de poner fin al incumplimiento.

33. En la citada jurisprudencia la modificación del objeto del litigio sólo está justificada por la circunstancia de que la Comisión normalmente, aunque emplee toda la diligencia imaginable, no puede prever una futura modificación del Derecho nacional. Además, si no fuera posible modificar el objeto del litigio existiría el peligro de que los Estados miembros impidieran abusivamente los procedimientos por incumplimiento. Si los Estados miembros pudieran dejar sin objeto un procedimiento previo a un recurso por incumplimiento derogando la regulación impugnada, pero restableciéndola en otra ley sin modificar su contenido, peligraría considerablemente la eficacia del procedimiento por incumplimiento.

34. No obstante, cuando la Comisión —como en el presente caso— impugna disposiciones que ya habían sido derogadas antes del envío del escrito de requerimiento, no existe ningún riesgo comparable de abuso. Más bien la Comisión no cumple su obligación de aclarar los hechos en el procedimiento por incumplimiento. [24]

35. Tampoco la consideración de que Italia incumplió en el presente asunto su obligación de colaborar de modo constructivo [25] en un procedimiento por incumplimiento puede justificar una modificación *a posteriori* del objeto del litigio. Italia estaba obligada a reaccionar adecuadamente al primer escrito de requerimiento. Puesto que un Estado miembro debe conocer su propio Derecho, el Gobierno italiano debería haber observado los errores de la Comisión acerca del Derecho italiano y haberlos señalado en la respuesta al escrito de requerimiento. No obstante, esta omisión —probablemente negligente— del Gobierno italiano no tiene, ni con mucho, la gravedad atribuible a la derogación —normalmente intencionada— y la nueva adopción, una vez enviado el dictamen motivado, de disposiciones cuestionadas por la Comisión. Además, en las presentes circunstancias la Comisión tiene una parte —predominante— de culpa. Una modificación posterior del recurso no es, por tanto, admisible.

24 — Véanse las sentencias de 25 de mayo de 1982, Comisión/Países Bajos (97/81, Rec. p. 1819), apartado 6, y de 11 de diciembre de 1985, Comisión/Grecia (192/84, Rec. p. 3967), apartados 20 y ss.

25 — Véanse las sentencias en los asuntos 97/81 (citada en la nota 24), apartado 7 y 192/84 (citada en la nota 24), apartado 21.

36. Puesto que ambas leyes son las únicas que la Comisión impugna porque sólo admiten como expositores en las ferias a los productores, debe desestimarse esta imputación en su totalidad.

2) Leyes derogadas después de la interposición del recurso

37. El Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que la modificación de disposiciones impugnadas después de haber expirado el plazo señalado por la Comisión en el dictamen motivado —en el presente caso, el 18 de julio de 1998— no pueden tenerse en cuenta en el procedimiento por incumplimiento para eximir de su responsabilidad al Estado miembro. [26]

38. Por tanto, la derogación de las siguientes leyes no afecta al procedimiento por incumplimiento:

— legge regionale della Liguria nº 40, de 14 de julio de 1978, derogada mediante el artículo 19 de la legge regionale della Liguria nº 8, de 9 de febrero de 2000;

— legge regionale dell'Emilia-Romana nº 43, de 26 de mayo de 1980, derogada mediante el artículo 23 de la legge regionale dell'Emilia-Romagna nº 12, de 25 de febrero de 2000;

— regio decreto legge nº 454, de 29 de enero de 1934 y decreto del Presidente della Repubblica nº 390, de 18 de abril de 1994, así como todas las demás disposiciones derogadas mediante el artículo 13 de la legge quadro sul settore fieristico, de 11 de enero de 2001. [27]

C. *Sobre la procedencia del recurso*

39. Las demás imputaciones de la Comisión se refieren tanto a los requisitos exigidos a los organizadores de ferias como a los requisitos exigidos a las ferias. En esta medida resulta conveniente, en primer lugar, exponer los principios fundamentales de aplicación de la libre prestación de servicios y de la libertad de establecimiento a la organización de ferias.

26 — Sentencias de 1 de junio de 1995, Comisión/Grecia (C-123/94, Rec. p. I-1457), apartado 7 y de 18 de diciembre de 1997, Comisión/España (C-361/95, Rec. p. I-7351), apartados 13 y 14.

27 — Esta disposición también prevé, junto a las dos leyes mencionadas expresamente, la derogación de todas las demás normas contrarias a dicha ley.

1) Consideraciones generales previas

40. La Comisión impugna disposiciones nacionales y regionales. Es cierto que sólo los Estados miembros como tales están sujetos al Derecho comunitario. No obstante, conforme a reiterada jurisprudencia, éstos no pueden invocar su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las exigencias del Derecho comunitario. [28] En el ámbito de la libre prestación de servicios y de la libertad de establecimiento, el Tribunal de Justicia ha precisado que su finalidad es la equiparación de nacionales y extranjeros, de modo que está prohibida toda discriminación, ya se derive del Derecho nacional o regional. [29] Por tanto, un incumplimiento también puede derivarse del mantenimiento en vigor de normas regionales.

a) Sobre la aplicabilidad de la libre prestación de servicios a la organización de ferias

41. Parece irrefutable que los organizadores de ferias procedentes de otros Estados miembros pueden estar interesados en organizar ferias en Italia sin establecerse en el territorio italiano. Por ello, estas personas están comprendidas en el ámbito de aplicación personal de la libre prestación de servicios y existe el necesario elemento transfronterizo.

42. En el ámbito de aplicación material están comprendidos los servicios. Éstos están definidos en el artículo 60 del Tratado CE (actualmente artículo 50 CE) como actividades independientes realizadas normalmente a cambio de una remuneración. Puesto que los organizadores de ferias reciben normalmente una contraprestación de los expositores y a menudo también de los visitantes de la feria, también concurre dicho elemento.

b) Delimitación respecto a la libertad de establecimiento

43. En la sentencia Gebhard el Tribunal de Justicia declaró que «las disposiciones del capítulo referente a los servicios son subsidiarias respecto a las del capítulo relativo al derecho de establecimiento en la medida en que, en primer lugar, el tenor del párrafo primero del artículo 59 presupone que el prestador y el destinatario del servicio de que se trate estén "establecidos" en dos Estados miembros diferentes y en que, en segundo lugar, el párrafo primero del artículo 60 especifica que las disposiciones relativas a los servicios son de aplicación

28 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 3 de octubre de 1984, Comisión/Italia (254/83, Rec. p. I-3395), apartado 5.

29 — Sentencia de 14 de enero de 1988, Comisión/Italia (63/86, Rec. p. I-29), apartado 13.

únicamente en caso de que no lo sean las relativas al derecho de establecimiento». [30]

44. En su respuesta al escrito de requerimiento Italia objetó que las disposiciones impugnadas no podían violar la libre prestación de servicios por el hecho de que no tienen por objeto los servicios prestados a particulares, sino la organización de una feria en su conjunto. Según Italia, ésta se dirige a un grupo indeterminado de empresarios y se basa en la facultad de disposición del organizador, al menos temporal, sobre un recinto ferial. Por tanto, resulta aplicable la libertad de establecimiento, mientras que la libre prestación de servicios sólo podría tomarse en consideración respecto a algunos servicios de la feria que sirven de apoyo a los correspondientes ofertantes (por ejemplo, en el equipamiento de los stands de la feria, ayuda y asesoría o servicios de secretaría), que no están restringidos por el Derecho italiano.

45. La Comisión considera que la libre prestación de servicios no sólo depende de la duración de la prestación, sino también de su frecuencia y regularidad. Tampoco excluye la aplicación de la libre prestación de servicios el establecimiento de una cierta infraestructura. [31]

46. Debe acogerse la argumentación de la Comisión. Para distinguir la libre prestación de servicios de la libertad de establecimiento el único elemento determinante consiste en que la persona afectada actúe con carácter temporal o se incorpore de modo permanente en la economía del Estado de acogida. Lo característico de una feria o de un mercado es que exista una actividad limitada en el tiempo, como máximo varios días. Por tanto, el organizador de dicha actividad sólo actuará, en principio, con carácter temporal. Como se establece en la sentencia Gebhard respecto a los abogados, esto resulta aplicable incluso si el organizador de que se trata se dota en Italia de una cierta infraestructura. [32]

47. No procede aclarar en este momento cómo debe distinguirse exactamente, en caso de organización frecuente de ferias, un organizador de ferias que sólo actúa con carácter temporal en un Estado miembro de un organizador establecido.

48. En cualquier caso, las disposiciones sobre la organización de ferias pueden afectar a la libre prestación de servicios de los ofertantes extranjeros que sólo deseen organizar ferias en Italia con carácter temporal.

30 — Sentencia de 30 de noviembre de 1995, Gebhard (C-55/94, Rec. p. I-4165), apartado 22.

31 — La Comisión se remite a la sentencia Gebhard (citada en la nota 30), apartado 27.

32 — Sentencia Gebhard (citada en la nota 30), apartado 27.

c) No restricción del ámbito de aplicación de las libertades fundamentales mediante la prohibición de ánimo de lucro

49. La República Italiana ha señalado, no obstante, en su respuesta al escrito de requerimiento de la Comisión que la libertad de establecimiento, con arreglo al artículo 58, párrafo segundo, del Tratado CE (actualmente artículo 48 CE, párrafo segundo), y la libre prestación de servicios, en razón de la remisión del artículo 66 del Tratado CE (actualmente artículo 55 CE), no se aplican a las sociedades que no persigan un fin lucrativo. Según el Gobierno italiano, puesto que sólo pueden organizar ferias o mercados empresas que no tengan ánimo de lucro, en el presente asunto no son aplicables las disposiciones sobre la libre prestación de servicios.

50. La Comisión alega a este respecto que los Estados miembros no pueden incluir determinados sectores de actividad en el ámbito de aplicación de disposiciones que establecen excepciones mediante la técnica de admitir exclusivamente en dichos sectores a aquellos prestadores de servicios que, a su vez, cumplan el supuesto de hecho de una norma que establece una excepción.

51. El artículo 58 del Tratado CE, párrafo segundo, sólo regula el ámbito de aplicación personal de la libertad de establecimiento y, correlativamente, de la libre prestación de servicios. Es cierto que, conforme a dichas disposiciones, a determinadas personas jurídicas no se les aplican las normas sobre la libre prestación de servicios. No obstante, los Estados miembros no pueden excluir actividades exigiendo que sólo sean realizadas por oferantes que no estén comprendidos en el ámbito de aplicación personal de las libertadas fundamentales.

52. La falta de ánimo de lucro tampoco se deriva necesariamente de la naturaleza de las actividades feriales, sino que constituye meramente un requisito del Derecho italiano. Como tal puede restringir la libre prestación de servicios,[33] pero no puede excluir su aplicación.

d) Excepción del artículo 55 del Tratado CE

53. El Gobierno italiano objetó, en primer lugar, en su respuesta al escrito de requerimiento, que la organización de ferias no está en absoluto comprendida en el ámbito de aplicación de la libre prestación de servicios porque el artículo 55 del Tratado CE en relación con el artículo 66 del Tratado CE (actualmente artículos 45 CE y 55 CE) excluye la libre prestación de servicios respecto a las actividades relacionadas con el ejercicio del poder público. La Comisión considera que el artículo 55 del Tratado CE no es pertinente.

54. El artículo 55 del Tratado CE, como norma que establece una excepción, debe interpretarse en sentido estricto. La presunta actividad relacionada con el ejercicio

33 — A este respecto, véanse los puntos 97 y ss.

del poder público debe suponer una participación directa y específica en dicho ejercicio.[34] El Tribunal de Justicia no ha dado una definición definitiva del ejercicio del poder público. No obstante, está claro que la mera salvaguardia de intereses generales no es suficiente para admitir un ejercicio del poder público, sino que es necesario, normalmente, que exista una potestad para adoptar decisiones definitivas de carácter público que puedan afectar a la libertad de los particulares.[35] Aunque la organización de ferias puede satisfacer un interés general, los organizadores no están obligados, en principio, a adoptar decisiones de carácter público. Por ello, la organización de ferias no constituye una actividad relacionada con el ejercicio del poder público.

e) Vulneración de las libertades fundamentales y justificación

55. La libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento prohíben las discriminaciones y restricciones que no estén justificadas.

56. Respecto a la libre prestación de servicios el Tribunal de Justicia ha declarado recientemente:

«Según reiterada jurisprudencia, la libre prestación de servicios no sólo exige eliminar toda discriminación en perjuicio del prestador de servicios establecido en otro Estado miembro por razón de su nacionalidad, sino suprimir también cualquier restricción, aunque se aplique indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, cuando pueda prohibir, obstaculizar o hacer menos interesantes las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos.» [36]

57. Además, declaró:

«En segundo lugar, [...] la libre prestación de servicios, como principio fundamental del Tratado, sólo puede limitarse mediante normas justificadas por razones imperiosas de interés general y que se apliquen a cualquier persona o empresa que ejerza una actividad en el territorio del Estado miembro de acogida. Además, para que esté justificada de tal modo, la normativa nacional en cuestión deberá ser adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no ir más allá de lo necesario para alcanzarlo.» [37]

58. En este sentido, se excluye una justificación sobre la base de los intereses gene-

34 — Sentencia de 13 de julio de 1993, Thijssen (C-42/92, Rec. p. I-4047), apartado 8.

35 — Véase la sentencia Thijssen (citada en la nota 34), apartados 17 y ss.

36 — Sentencia de 20 de febrero de 2001, Analir y otros (C-205/99, Rec. p. I-1271), apartado 21, y jurisprudencia citada.

37 — Sentencia Analir y otros (citada en la nota 36), apartado 25, y jurisprudencia citada.

rales cuando un interés «quede salvaguardado por las normas a las que está sujeto el prestador en el Estado miembro en el que está establecido». [38]

59. Respecto a la libertad de establecimiento son aplicables criterios similares, sin perjuicio de las disposiciones a las que está sujeto el prestador de servicios en el Estado de origen:

«Según el artículo 52 del Tratado, párrafo segundo, la libertad de establecimiento se ejerce en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales. De ello se desprende que, cuando el acceso a una actividad específica, o su ejercicio, esté regulado en el Estado miembro de acogida, el nacional de otro Estado miembro que pretenda ejercer esa actividad deberá, en principio, reunir los requisitos de dicha normativa [...]

No obstante, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que las medidas nacionales que puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado únicamente pueden justificarse si reúnen cuatro requisitos: que se apliquen de manera no discriminatoria, que estén justificadas por razones imperiosas de interés general, que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo [...].» [39]

60. Para precisar hay que añadir que sólo es posible justificar regímenes especiales para extranjeros sobre la base del artículo 56, párrafo primero, del Tratado CE (actualmente artículo 46 CE, apartado 1, tras su modificación), mientras que las razones imperiosas de interés general pueden justificar todas las demás restricciones. El concepto de razones imperiosas de interés general debe entenderse de modo tan amplio que comprenda los motivos justificativos del artículo 56 del Tratado CE, párrafo primero: orden público, seguridad y salud públicas. [40]

61. Se verá en detalle que las disposiciones italianas controvertidas no contienen discriminaciones manifiestas, de modo que no es necesaria una justificación con arreglo al artículo 56 del Tratado CE.

62. Italia alegó, fundamentalmente, para justificar la normativa controvertida el correcto funcionamiento de las ferias. Italia destaca principalmente los peligros para la salud y la seguridad de los visitantes de la feria que pueden derivarse de que un gran número de personas visite el recinto de la feria por un tiempo limitado. También

38 — Sentencia de 9 de marzo de 2000, Comisión/Bélgica (actividades de seguridad privadas) (C-355/98, Rec. p. I-1221), apartado 37.

39 — Sentencia de 1 de febrero de 2001, Mac Quen y otros (C-108/96, Rec. p. I-837), apartados 25 y 26, y jurisprudencia citada.

40 — Sentencia Mac Quen (citada en la nota 39), apartado 26.

deben garantizarse la compatibilidad de las ferias con las particularidades locales y otras actividades en la zona de que se trate. Deben considerarse las cuestiones de tráfico y medio ambiente. Por ello las ferias también están reguladas a nivel estatal en otros Estados miembros.

63. La Comisión rebate esta postura en sus imputaciones concretas.

64. En principio parece digno de protección el correcto funcionamiento de una feria. La integración de una feria en la infraestructura local de tráfico, la fiabilidad del organizador de la feria o la seguridad del lugar en el que se desarrolla son aspectos que justifican medidas estatales. Por ello se examinará a continuación concretamente si las restricciones simples a la libre prestación de servicios o a la libertad de establecimiento o las disposiciones discriminatorias encubiertas están justificadas por razones imperiosas de interés general.

f) Las actividades feriales como servicios de interés económico general

65. Aunque la República Italiana no invocó expresamente el artículo 90 del Tratado CE, apartado 1 (actualmente artículo 86 CE, apartado 1), la argumentación en su respuesta al escrito de requerimiento de la Comisión indica que considera que las ferias son servicios de interés económico general. Con arreglo al artículo 90 del Tratado CE, apartado 2, las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general quedarán sometidas a las normas del Tratado en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de Derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. Precisamente en la jurisprudencia reciente se ha aplicado esta disposición como justificación en el ámbito de las libertades fundamentales.[41] Por ello también debe examinarse en qué medida dicha disposición excluye la aplicación de las libertades fundamentales en relación con las normas italianas impugnadas.

66. La Comisión, en su Comunicación interpretativa referente a la aplicación de las reglas del mercado interior al sector de las ferias y exposiciones, las describe como expresión concreta del concepto de mercado.[42] Además, se definen las ferias como un instrumento de promoción de ventas, complementario de la publicidad, que acerca la oferta y la demanda en un entorno propicio a los operadores económicos. Ofrecen a los participantes la posibilidad

41 — Véanse las referencias de las conclusiones del Abogado General Fennelly, de 6 de febrero de 1997, Sodemare y otros (C-70/95, Rec. p. I-3395), punto 40.

42 — DO C 143, p. 2.

de que mejoren su conocimiento del mercado, definan nuevas tendencias, evalúen la situación de los competidores o entablen contactos.

67. En las conclusiones del asunto Agorà ya se reconoció, en relación con la aplicación del Derecho de los contratos públicos, que la organización de una feria puede tener un interés general. [43]

68. En consecuencia, la organización de ferias puede considerarse, en principio, como en el caso de otras prestaciones de infraestructura, un servicio de interés económico general.

69. Los Estados miembros pueden, por tanto, adoptar medidas que no sean compatibles con las libertades fundamentales en relación con sociedades organizadoras de ferias a las que se hayan encomendado la gestión de ferias, si aquéllas son necesarias para garantizar el funcionamiento de estas ferias, en cierta medida, «públicas».

70. No obstante, también debe observarse que las ferias no tienen que organizarse necesariamente como un servicio de interés económico general provisto de privilegios especiales, sino que también pueden llevarlas a cabo organizadores privados en libre competencia con otros organizadores.

71. El artículo 90 del Tratado CE, apartado 2, sólo puede justificar los requisitos exigidos a los organizadores privados o a las ferias dirigidas por ellos en la medida en que tengan por objeto los efectos de las ferias «privadas» sobre las ferias «públicas» que pueden dificultar la prestación del servicio de interés económico general.

72. Las alegaciones del Gobierno italiano pueden, por tanto, entenderse en el sentido de que la normativa italiana en materia de ferias en su conjunto sirve para que sólo se autoricen ferias de interés económico general organizadas por «sujetos públicos» de determinado tipo de modo que satisfagan especialmente el interés general. No obstante, sólo hubiera podido acogerse la postura del Gobierno italiano si hubiera aportado elementos que permitieran deducir que no se puede garantizar con medios menos gravosos una suficiente prestación de servicios feriales en Italia. Sin embargo, no existen tales elementos.

73. Por el contrario, si se observan las disposiciones controvertidas por separado, sólo es concebible tal justificación con relación a la inscripción de actividades feriales en un calendario oficial. [44]

43 — Conclusiones de 30 de enero de 2001, Agorà (sentencia de 10 de mayo de 2001, asuntos acumulados C-223/99 y C-260/99, Rec. pp. I-3605 y ss., especialmente p. I-3607), puntos 53 y ss.

44 — A este respecto véanse los puntos 147 y ss.

74. A la luz de estas consideraciones deben examinarse las disposiciones concretas criticadas por la Comisión.

2) Requisitos exigidos a los organizadores de las ferias

75. La Comisión considera que diversos requisitos exigidos a los organizadores de ferias no son compatibles con la libre prestación de servicios y, en parte, vulneran la libertad de establecimiento.

a) Necesidad de reconocimiento como organizador de ferias

76. Las siguientes disposiciones italianas establecen que los organizadores de ferias y mercados deben estar «reconocidos» oficialmente:

— artículo 2, párrafo primero, del regio decreto legge nº 454, de 29 de enero de 1934, modificado por el artículo 2, párrafo primero, del decreto del Presidente della Repubblica nº 7, de 15 de enero de 1972, según el cual las personas jurídicas que quieran organizar ferias nacionales e internacionales deben estar reconocidas por decreto del Presidente de la República;

— artículo 2, apartado 4, del decreto del Presidente della Repubblica nº 390, de 18 de abril de 1994, según el cual la solicitud de reconocimiento como organizador de ferias y mercados internacionales debe presentarse ante las autoridades competentes a más tardar el 30 de septiembre del año previo al año anterior a aquel en el que tendrá lugar la feria;

— artículo 8, párrafos primero y segundo, de la legge regionale dell'Emilia-Romagna nº 43, de 26 de mayo de 1980, según el cual las personas jurídicas de nueva creación que deseen organizar ferias, mercados y exposiciones en esa región deben estar reconocidas por decreto del presidente de la comisión regional;

— artículo 5, párrafo primero, de la legge della Provincia autonoma di Trento nº 35, de 2 de septiembre de 1978, según el cual las personas jurídicas de Derecho público o privado pueden organizar ferias y mercados si están oficialmente reconocidas;

— artículo 7 de la legge regionale del Veneto nº 35, de 2 de agosto de 1988, según la cual las personas jurídicas que quieran organizar ferias y mercados deben obtener un reconocimiento oficial del presidente de la comisión regional;

— artículo 4, apartado 1, letra c), de la legge regionale della Lombardia nº 45, de 29 de abril de 1980, según el cual las personas jurídicas de Derecho privado que dispongan de un reconocimiento oficial de la región podrán organizar ferias.

77. El Tribunal de Justicia declaró en el asunto C-355/98:

«Es jurisprudencia reiterada que una normativa nacional que supedita el ejercicio de determinadas prestaciones de servicios en el territorio nacional, por parte de una empresa domiciliada en otro Estado miembro, a la concesión de una autorización administrativa constituye una restricción a la libre prestación de servicios a efectos del artículo 59 del Tratado [...].» [45]

Por tanto, un requisito de reconocimiento es, por lo menos, un indicio de una restricción. Italia no ha aportado datos que demuestren que en la práctica el reconocimiento no dificulta el ejercicio de la libre prestación de servicios.

78. Como justificación puede alegarse el interés en el correcto funcionamiento de las ferias, dado que un procedimiento de reconocimiento es adecuado, en principio, para valorar la credibilidad del organizador de la feria.

79. No obstante, un reconocimiento no es necesario en la medida en que examine exclusivamente requisitos a los que ya está sometido el organizador en el país de origen. En este caso el procedimiento de reconocimiento conduciría a un doble examen superfluo que ya no estaría justificado. [46]

80. Por otro lado, puede haber organizadores que quieran organizar ferias en Italia como prestadores de servicios sin estar reconocidos como tales en otro Estado miembro. En tales casos puede ser razonable prever la posibilidad de un reconocimiento básico. Pero, en tanto no conste que tal organizador realizará ferias en Italia más a menudo, debe bastar con examinar al organizador en el marco de la autorización de una concreta actividad ferial.

45 — Citada en la nota 38, apartado 35.

46 — Véase la sentencia Comisión/Bélgica (citada en la nota 38), apartados 37 y 38.

Puesto que el Gobierno italiano no ha alegado que el desarrollo del procedimiento de reconocimiento tiene en cuenta este aspecto,[47] debe considerarse que tampoco existe una justificación en este grupo de supuestos.

81. En consecuencia, la primera imputación de la Comisión es fundada.

b) La limitación de las formas jurídicas admisibles de un organizador de ferias

82. La Comisión circunscribe esta imputación al artículo 4 de la legge regionale dell'Emilia-Romagna nº 43, de 26 de mayo de 1980. Esta disposición de la ley derogada en 2000 preveía que sólo podían organizar ferias y mercados las personas jurídicas reconocidas conforme al artículo 8 —corporaciones constituidas con esta finalidad en la región—, otras personas jurídicas de Derecho público, organizaciones filiales de las federaciones económicas pertinentes en cada caso (associazioni di categoria), asociaciones privadas y otros comités con otras finalidades.

83. Es este contexto no es necesario abordar si esta obligación de adoptar una determinada forma de organización también entraña, además de la evidente restricción a la prestación de servicios, una discriminación manifiesta o encubierta porque los ofertantes extranjeros, contrariamente a los organizadores de ferias nacionales, normalmente no cumplen este criterio. Esta limitación carece de justificación desde el momento en que no existe motivo alguno que permita afirmar que sólo los organizadores constituidos conforme a alguna de las formas jurídicas arriba mencionadas garantizan el funcionamiento regular de las ferias.

84. Por tanto, también la segunda imputación es fundada.

c) La obligación de presencia del organizador de la feria

85. La Comisión impugna dos disposiciones regionales que prevén requisitos respecto al establecimiento de los organizadores:

— artículo 15, párrafo tercero, de la legge regionale de la Lombardia nº 45, de 29 de abril de 1980, según el cual el reconocimiento de personas jurídicas privadas como organizadores de ferias

47 — Respecto a las exigencias a las alegaciones de Italia, véase más arriba punto 78.

internacionales, nacionales y regionales presupone que tengan un domicilio comercial en Lombardía y que estén adecuadamente equipadas, y

— artículo 8, último párrafo, de la legge regionale del Friuli Venezia Giulia nº 10, de 23 de febrero de 1981, según el cual las actividades feriales nacionales e internacionales que tienen lugar en el territorio regional deben disponer de un domicilio y administración permanente.

86. La Comisión considera que la última disposición mencionada debe entenderse en el sentido de que se exige un domicilio en la región. Esta interpretación es admisible, porque no se refiere a los organizadores sino a la propia feria que debe tener lugar necesariamente en la región de que se trata. Puesto que Italia no se ha opuesto a este planteamiento, debe tomarse como base del examen.

87. En opinión de la Comisión una obligación de presencia en el Estado en el que se efectúa la prestación constituye en principio una restricción a la libre prestación de servicios de los ofertantes extranjeros.[48] Precisamente en el caso de acontecimientos breves y temporales, como la organización de una feria o un mercado, un organizador de otro Estado miembro se ve considerablemente limitado cuando su actividad se supedita a algún tipo de presencia en el Estado en que se presta el servicio.

88. En principio la apreciación de la Comisión es correcta. El Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que un requisito de presencia de este tipo significa en la práctica la negación de la libre prestación de servicios.[49] La exigencia de una presencia permanente excluye totalmente la posibilidad de traspasar las fronteras con el objeto de prestar servicios.

89. No obstante, no se trata de una restricción discriminatoria. Si el requisito de domicilio se circunscribiera a Italia, debería considerarse una discriminación, puesto que todos los organizadores italianos cumplen necesariamente este requisito, mientras que, por el contrario, los organizadores no italianos sólo cumplen en casos excepcionales. Pero en el presente caso se trata de la exigencia de tener un domicilio en la región de que se trate, requisito que no cumplen necesariamente los organizadores italianos. Por ello, no es necesario acudir al artículo 56 del Tratado CE para hallar una justificación. Más bien debe examinarse una justificación por razones imperiosas de interés general.

90. En esta medida debe reconocerse que un domicilio comercial en el lugar de la feria puede facilitar el control del organi-

48 — Se remite a la sentencia de 9 de julio de 1997, Parodi (C-222/95, Rec. p. I-3899), apartado 31.

49 — Véanse, también, las sentencias de 4 de diciembre de 1986, Comisión/Alemania (205/84, Rec. p. I-3755), apartado 52 y Comisión/Bélgica (citada en la nota 38), apartados 27 y 31, y ss.

zador y fomentar la colaboración con él en relación con el buen funcionamiento de la feria. No obstante, teniendo en cuenta las modernas posibilidades de comunicación, es dudosa la necesidad de una obligación de presencia. Las ventajas que lleva consigo este requisito no guardan, en ningún caso, relación con la grave injerencia que suponen en la libre prestación de servicios. No puede justificarse la exclusión total de la aplicación de la libre prestación de servicios en un determinado sector económico en razón de riesgos abstractos que tienen, en comparación, una mínima importancia.

91. Por tanto, también esta imputación es fundada.

d) La limitación de la actividad del organizador a la organización de ferias

92. En este contexto la Comisión impugna las siguientes disposiciones según las cuales los organizadores de ferias, junto a la organización de éstas, no pueden realizar ninguna otra actividad:

— artículo 4, apartado 1, letra c), de la legge regionale della Lombardia nº 45, de 29 de abril de 1980;

— artículo 3 de la legge regionale del Friuli Venezia Giulia nº 10, de 23 de febrero de 1981, y

— artículo 5 de la legge della Provincia autonoma di Trento nº 35, de 2 de septiembre de 1978.[50]

93. La Comisión alega a este respecto que, con estas disposiciones, en la práctica se excluye a todos los ofertantes que junto con la organización de ferias también persiguen otros objetivos y no ve ninguna razón objetiva comprensible para ello.

94. Si bien es cierto que el artículo 5, párrafos segundo y tercero, de la legge della Provincia autonoma di Trento nº 35, de 2 de septiembre de 1978, permite participar a otros ofertantes, la Comisión tiene razón al afirmar que, conforme al tenor literal de dicha disposición, la admisión de ofertantes privados sólo es posible cuando no realizan ninguna otra actividad. En el caso de las otras disposiciones impugnadas esto ya se deriva del texto citado por la Comisión.

95. La prohibición de otras actividades debe considerarse una restricción a la libre prestación de servicios. Su amplitud no está justificada. Algunas actividades distintas

50 — La Comisión se refiere exclusivamente al apartado 1 de la disposición, pero no a los apartados 2 y 3.

pueden ser incompatibles con la organización de ferias o de una determinada feria por razones imperiosas de interés general. En especial puede pensarse en actividades que induzcan a los organizadores, por motivos ideológicos o económicos, a tratar injustamente a determinados expositores potenciales. No obstante, constituiría un medio menos gravoso examinar en cada caso concreto si las otras actividades de un organizador afectado pueden ser compatibles con las de la organización de ferias y mercados.

96. Por tanto, también esta imputación es fundada.

e) Prohibición de ánimo de lucro

97. Un gran número de disposiciones sólo admiten organizadores que no tengan ánimo de lucro o sujetan a los organizadores que lo tienen a requisitos de admisión más restrictivos. La Comisión menciona:

— artículo 4, apartado 1, letra c), y apartado 2, de la legge regionale della Lombardia nº 45, de 29 de abril de 1980;

— artículo 6, letras e), f), g) y h), de la legge regionale del Veneto nº 35, de 2 de agosto de 1988;

— artículo 4 de la legge regionale del Friuli Venezia Giulia nº 10, de 23 de febrero de 1981;

— artículos 3, 5 y 12 de la legge provinciale della Provincia autonoma di Trento, nº 35, de 2 de septiembre de 1978;

— artículo 4 de la legge regionale della Liguria nº 40, de 14 de julio de 1978, y

— artículo 5, párrafo sexto, letra c), de la legge regionale dell'Emilia-Romagna nº 43, de 26 de mayo de 1980.

i) Vulneración

98. Ya se ha expuesto que la prohibición de ánimo de lucro no excluye la *aplicación* de

la libre prestación de servicios. [51] Por ello, en este momento sólo debe examinarse la *vulneración* de la libre prestación de servicios que se deriva de dichas disposiciones y su eventual justificación.

99. La Comisión considera que la prohibición de ánimo de lucro constituye una discriminación de los organizadores de otros Estados miembros. Los organizadores italianos que tienen ánimo de lucro tendrían la posibilidad de no actuar en dichas regiones o de constituir en ellas una filial sin ánimo de lucro. Los organizadores con ánimo de lucro de otros Estados miembros se enfrentan a obstáculos insuperables. Soportarían costes más elevados, pero no obtendrían ningún «return» económico.

100. En el presente caso, no obstante, no es evidente por qué habrían de resultar beneficiados en principio los organizadores italianos respecto a los organizadores de otros Estados miembros. Las únicas personas favorecidas parecen ser las sociedades organizadoras de ferias establecidas sin ánimo de lucro. Por el contrario, se perjudica a todos los organizadores con ánimo de lucro a los que se excluye de la organización de ferias. El hecho de que los organizadores italianos, en determinadas circunstancias, tengan costes inferiores y tal vez puedan, en razón de la proximidad, obtener otras ventajas de actividades sin ánimo de lucro, no supone discriminación alguna. Las ventajas de una mayor proximidad geográfica son más bien la consecuencia necesaria del correspondiente domicilio. Por consiguiente, la prohibición de ánimo de lucro no produce efectos discriminatorios.

101. La prohibición de ánimo de lucro constituye más bien una enorme restricción a la libre prestación de servicios. En el caso de la mayoría de los organizadores privados, desincentivará la organización de ferias en las regiones afectadas puesto que, básicamente, están motivados por la expectativa de beneficios. Sólo pocos organizadores pueden extraer ventajas de una feria que sólo reporten indirectamente los correspondientes beneficios.

ii) Justificación

102. La Comisión advierte de que, en todo caso, una normativa como la presente es desproporcionada. Esto se deriva de que —como muestra la inexistencia de una disposición de este tipo en el Derecho nacional— un eventual interés general no exige que los organizadores de ferias actúen sin ánimo de lucro.

103. El argumento no convence en la medida en que el artículo 117 de la Constitución italiana atribuye la competencia legislativa a las regiones y no es evidente por qué este requisito ya debería haber sido incluido urgentemente en una ley marco.

104. No obstante, a fin de cuentas debe darse la razón a la Comisión. No existe motivo alguno para que los organizadores

51 — Véanse más arriba los puntos 49 y ss.

sin ánimo de lucro deban gozar de más confianza que aquellos que pretenden obtener ganancias. Tanto unos como otros están capacitados en la misma medida para garantizar todos los intereses generales imperativos imaginables.

105. Conforme a lo anterior, también esta imputación es fundada.

f) La participación de autoridades en la composición de los órganos de las entidades organizadoras de ferias

106. La Comisión considera que las siguientes disposiciones son incompatibles con la libre prestación de servicios y con la libertad de establecimiento:

— artículo 3 del decreto del Presidente della Repubblica nº 7, de 15 de enero de 1972, conforme al cual deben participar en el consejo de administración de las entidades organizadoras de ferias internacionales dos miembros que hayan sido nombrados por el consejo regional de la región. Uno de los consejeros regionales nombrados por la región debe participar en el comité ejecutivo y el otro en la comisión de auditores. En el caso de las entidades organizadoras de ferias nacionales tres miembros del consejo de administración deben ser nombrados por el presidente del Consejo de Ministros y el presidente de la sociedad organizadora debe ser elegido entre esos tres miembros y nombrado por el órgano regional competente. En la comisión de auditores también debe haber un miembro nombrado por el Ministerio de Industria, Comercio y Artesanía;

— artículo 2, letras c) y d), artículo 3, letras b) y c), y artículo 5, letra a), de la legge regionale della Liguria nº 12, de 3 de noviembre de 1972, que incorporó las exigencias antes descritas;

— artículo 8, apartado 1, letra d), de la legge regionale del Veneto nº 35, de 2 de agosto de 1988, que establece que tres miembros del consejo de administración deben ser nombrados por el Gobierno regional y también el presidente de la comisión de auditores debe ser elegido por el Gobierno regional;

— artículo 8, párrafo segundo, y artículo 11, letras a), b), c) y d) de la legge regionale dell'Emilia-Romagna nº 43, de 26 de mayo de 1980, según los cuales el presidente y el consejo de administración de la sociedad organizadora debe ser nombrados mediante decreto del presidente de la región;

— artículo 5 de la legge regionale del Friuli Venezia Giulia nº 10, de 23 de febrero de 1981, según el cual también algunos miembros del consejo de administración de una sociedad ferial nacional o internacional deben ser elegidos por la administración regional.

107. Ya excluye la compatibilidad de estas exigencias con la libre prestación de servicios el hecho de que —como se indicó anteriormente— no está justificada la limitación implícita de la forma jurídica de las sociedades feriales con los correspondientes órganos de control. Lo mismo puede afirmarse respecto a la libertad de establecimiento.

108. No obstante, también debe examinarse en este momento la concreta vulneración de estas libertades fundamentales.

i) Libre prestación de servicios

Vulneración

109. En opinión de la Comisión la restricción a la libre prestación de servicios consiste en que el Estado interviene de modo abusivo en la composición de los órganos de la entidad organizadora de la feria. El Estado ejerce un control desproporcionado al intentar influir en las decisiones de las sociedades «desde dentro». Esto conduce a obstaculizar el ejercicio de la libre prestación de servicios por parte de los organizadores que no están establecidos en Italia. Italia tampoco puede alegar que estas disposiciones se refieren meramente a la organización interna de los «sujetos de Derecho público italianos»,[52] puesto que un organizador de ferias no ha de ser necesariamente un sujeto de Derecho de este tipo.

110. Puede acogerse esta argumentación de la Comisión. De las disposiciones pertinentes se desprende claramente que los organizadores de ferias no han de ser necesariamente personas jurídicas de Derecho público.[53] Por lo demás, también infringiría los artículos 52 y siguientes y 59 y siguientes del Tratado CE que fuera necesario adoptar la forma de una persona jurídica de Derecho público italiano para poder organizar ferias. Por tanto, en este punto existe una restricción a la libre prestación de servicios. Incluso podría constituir una discriminación indirecta, dado que los prestadores de servicios de otros Estados miembros no tienen ninguna posibilidad en la práctica de integrar en sus órganos de control a representantes de las autoridades locales.

52 — La República Italiana emplea la expresión «soggetti pubblici italiani».

53 — Véanse, por ejemplo, el artículo 4 de la legge regionale dell'Emilia-Romagna nº 43, de 26 de mayo de 1980, y el artículo 3 de la legge regionale del Friuli Venezia Guilia nº 10, de 23 de febrero de 1981, que mencionan expresamente las personas jurídicas públicas o privadas.

Justificación

111. La Comisión no ve ninguna razón imperiosa de interés general en el mantenimiento de las citadas disposiciones e indica, en particular, que para efectuar el necesario control estatal de las actividades de este tipo basta con que dicho control se realice desde fuera.

112. No obstante, contrariamente a lo expuesto por la Comisión, en este contexto es pertinente el interés general digno de protección del correcto funcionamiento de las ferias. No obstante, estas exigencias no son proporcionadas. El Estado también puede ejercer un control aceptable a través de autoridades de vigilancia que no estén representadas directamente en los órganos de la entidad organizadora de la feria.

113. En consecuencia, respecto a la libre prestación de servicios esta imputación es fundada.

ii) Libertad de establecimiento

114. La Comisión indica con relación a la libertad de establecimiento que existe una restricción a la misma en perjuicio de los organizadores extranjeros porque éstos están obligados a tolerar en su seno a personas ajenas que —sin ser compatibles en absoluto con las estructuras existentes— deben participar en la toma de decisiones.

115. La Comisión tiene razón respecto a la restricción. Está claro que la obligación de admitir personas ajenas en los órganos de la sociedad, o incluso de establecer tales órganos, puede impedir a dichas sociedades ejercitar la libertad de establecimiento.

116. Esta vulneración es tan poco justificable en relación con la libertad de establecimiento como con la libre prestación de servicios. [54]

g) Participación de un municipio de la región en la sociedad organizadora de una feria

117. La Comisión impugna en este contexto el artículo 8, párrafo segundo, de la legge regionale dell'Emilia-Romagna nº 43, de 26 de mayo de 1980. Esta disposición de la ley derogada en 2000 preveía que la calificación de «organizador de una feria» estaba sujeta al requisito de que entre los fundadores o miembros de la sociedad afectada debía encontrarse un municipio de Emilia-Romagna.

54 — Véanse más arriba los puntos 111 y ss.

118. También esta exigencia es incompatible con la libre prestación de servicios desde el momento en que —como se indicó anteriormente— no está justificada la limitación implícita de la forma jurídica de las sociedades feriales. Obviamente, cabe afirmar lo mismo respecto a la libertad de establecimiento.

119. Pero también es incompatible con ambas libertades fundamentales por los motivos que acaban de exponerse sobre la participación de representantes de las autoridades. La obligación de incorporar a un municipio en la estructura de la sociedad constituye una injerencia aún más grave que la exigencia de incluir representantes de las autoridades.

120. Por tanto, también esta imputación es fundada.

3) Requisitos exigidos a determinadas actividades feriales

121. Además, la Comisión considera que diversos requisitos impuestos a determinadas actividades feriales vulneran la libre prestación de servicios.

a) La periodicidad y duración de la feria

122. En este contexto la Comisión se refiere exclusivamente al artículo 6, párrafo primero, de la legge regionale dell'Emilia-Romagna nº 43, de 26 de mayo de 1980, que establecía que las ferias y mercados nacionales e internacionales debían tener lugar periódicamente con una duración establecida previamente. [55]

i) Vulneración

123. La Comisión alega a este respecto que la periodicidad exigida a las ferias y mercados así como la duración prescrita restringe la libre prestación de servicios de los organizadores de ferias extranjeros porque éstos, a diferencia de los ofertantes nacionales, sólo operan ocasionalmente en Italia.

124. No se observa una discriminación manifiesta en la disposición porque no alude expresamente a la nacionalidad. No obstante, la carga que supone la organización de una feria que se vuelve a realizar debido únicamente a una obligación de periodicidad, es menor, no obstante, para el

55 — Por lo menos, el artículo 8, último párrafo, de la legge regionale del Friuli Venezia Guilia nº 10, de 23 de febrero de 1981, también contiene una disposición de este tipo, no obstante la Comisión no lo impugna.

organizador nacional que para el extranjero. Un ofertante de otro Estado miembro que quizá sólo quiera organizar una vez una feria o un mercado, en determinadas circunstancias ya resulta excluido por el solo hecho de no poder o no querer repetirla de nuevo. Por tanto, esta exigencia tiene como efecto no sólo una restricción, sino también una discriminación indirecta.

125. La facultad de las autoridades regionales para determinar la duración de una feria no produce, por el contrario, una carga mayor para los organizadores que no tengan una presencia permanente en el país. Sólo debe considerarse una restricción, puesto que limita la libertad de los organizadores en la planificación de la feria.

ii) Justificación

126. La Comisión opina que estas restricciones son en todo caso desproporcionadas y, por tanto, no están justificadas.

127. Los requisitos acerca de la duración de una feria pueden servir, en casos excepcionales, para su correcto funcionamiento. Si la duración es muy corta puede llevar a una concentración de visitantes en un determinado momento que debe impedirse por razones técnicas relativas al tráfico. Si las ferias duran mucho tiempo pueden, en determinadas circunstancias, afectar negativamente al medio ambiente. No obstante, la ley exige que se fijen por anticipado la duración y la periodicidad de la feria. En esta medida es contraria a una planificación de la feria acorde con la demanda —que, en determinadas circunstancias, sólo puede establecerse relativamente tarde— y puede incluso causar un perjuicio a intereses generales imperativos.

128. Por tanto, también esta imputación es fundada.

b) Concordancia con la planificación regional

129. En este punto la Comisión impugna el artículo 5, párrafo sexto, letra a), de la legge regionale dell'Emilia-Romagna nº 43, de 26 de mayo de 1980. Esta disposición derogada en 2000 preveía que sólo se podía autorizar una feria cuando constaba su compatibilidad con las exigencias de la planificación regional respecto al desarrollo económico de la región y, más en general, con los requisitos de la planificación económica general.

i) Vulneración

130. La Comisión expone que resulta más difícil para un organizador extranjero que para uno nacional mantenerse al día sobre las disposiciones del Derecho nacional o regional. Además, las disposiciones que se remitían a los respectivos objetivos económicos a nivel nacional y regional atribuían una facultad indeterminada para denegar una autorización y eran ilícitas porque existía el peligro de que el ofertante (extranjero) recibiera una resolución negativa incomprensible para él.

131. Ninguna de estas dos argumentaciones resulta convincente. Las empresas que no están establecidas en Italia tienen, naturalmente, más dificultades para obtener información en Italia. En ello no existe discriminación alguna. [56]

132. No es necesario abordar si el Derecho comunitario prohíbe atribuir a la administración nacional la posibilidad de vulnerar libertades fundamentales de modo indeterminado. En cualquier caso, de las alegaciones de la Comisión no se deduce de modo concluyente que la disposición citada atribuya una facultad insuficientemente determinada para denegar la autorización de una feria. La mera remisión de una ley a la planificación de la región y de Italia no produce necesariamente incertidumbre. Aunque se considere que se trata de una denominada remisión dinámica, porque la planificación a la que se refiere se modifica periódicamente, no por ello la facultad sería necesariamente indeterminada. Sólo es decisivo que el ciudadano se encuentre en una situación jurídica equívoca. A esto hay que añadir que las disposiciones referidas fueron comunicadas debidamente a los destinatarios de la norma mediante su publicación. La Comisión no ha alegado que no fuera éste el caso. En consecuencia, la *técnica reguladora* de la remisión a la planificación regional no supone una vulneración de la libre prestación de servicios.

133. Más bien constituye una vulneración de la libre prestación de servicios el hecho de que los organizadores de ferias estén obligados a adaptarse en sus actividades feriales a la planificación económica regional o nacional. Los proyectos feriales que no corresponden a dicha planificación no tienen posibilidades de realizarse. Ello implica una considerable restricción a la libre prestación de servicios.

ii) Justificación

134. Garantizar los planes públicos para el desarrollo económico de una región no constituye en sí un interés general que

56 — Véase la sentencia de 1 de febrero de 1996, Perfili (C-177/94, Rec. p. I-161), apartados 16 y ss.

pueda justificar un menoscabo de las libertades fundamentales. Puede ser que esta planificación tenga por objeto garantizar intereses generales imperativos, pero, para poder estar justificada, la relación entre la injerencia en la organización de ferias y la protección de intereses generales debe ser ciertamente más estrecha que en el caso de una planificación abstracta.

135. La presente disposición tampoco parece proteger los intereses de los potenciales destinatarios de una feria. Puesto que nadie está obligado a participar o visitar una feria, los conflictos con las estructuras económicas regionales sólo pueden producir el fracaso de una feria, pero en principio no perjudican a terceros.

136. En consecuencia, también esta imputación es fundada.

c) Plazos para solicitar autorizaciones

137. Aquí la Comisión cuestiona el artículo 2 del decreto del Presidente de la Repubblica nº 390, de 18 de abril de 1994. El apartado 4 de dicha disposición de la ley derogada en enero de 2001 establecía que las solicitudes de autorización de ferias internacionales debían presentarse ante las autoridades hasta el 30 de septiembre del año previo al año anterior al que se quería realizar la actividad. Los restantes apartados contenían plazos para la autorización por las regiones y la comunicación a los órganos nacionales.

i) Vulneración

138. La Comisión impugna sobre todo que el plazo de solicitud sea tan largo en relación con las fechas irrevocables de los actos. Les resulta más difícil observar estas estrictas exigencias a los ofertantes del extranjero, que sólo ofrecen sus servicios en Italia ocasionalmente, que a sus competidores en el interior del país.

139. El requisito de respetar determinados plazos se aplica del mismo modo a los nacionales y a los extranjeros. Podría considerarse, como máximo, que existe una discriminación encubierta, lo que también parece sugerir la Comisión cuando destaca que es más difícil para los extranjeros observar dichos plazos. Sin embargo, conforme a la postura defendida en estas conclusiones, el mayor esfuerzo que deben realizar los ofertantes extranjeros no basta para admitir una discriminación indirecta. [57]

57 — En esta medida es válida la argumentación expuesta en los puntos 100 y 131.

140. Un período de dos años supone, no obstante, en todo caso, un obstáculo para la organización de ferias. Las empresas difícilmente pueden apreciar si, después de tanto tiempo, merece la pena el esfuerzo de organizar una feria. Puede ser que, efectivamente, la organización de una feria precise tanto tiempo. La preparación de una feria y, en especial el momento en que se fija de modo vinculante su contenido, es responsabilidad del organizador y no del órgano que autoriza. Por ello existe una restricción.

ii) Justificación

141. La República Italiana destacó como razón imperiosa de interés general, por lo menos en un principio en su respuesta a la Comisión, la necesidad de una planificación estatal para poder informar con tiempo suficiente a los ofertantes y visitantes acerca del tipo de feria y del lugar y momento en que tendrá lugar.

142. Es cierto que sirve al interés general en un correcto funcionamiento de las ferias que la organización de una determinada feria se comunique previamente con tiempo suficiente y de modo oficial. También está claro que las autoridades competentes necesitan efectuar algún tipo de planificación previa para salvaguardar los intereses generales imperativos. Pero un período preparatorio de dos años sin posibilidad alguna de excepción no es necesario para garantizar los intereses generales imperativos.

143. Por tanto, también esta imputación es fundada.

d) Disposiciones que prescriben la inclusión en un calendario oficial para la organización de ferias

144. La Comisión impugna a este respecto dos disposiciones:

— artículo 7 del regio decreto legge nº 454, de 29 de enero de 1934, según el cual no pueden organizarse ferias, mercados ni exposiciones que no estén previstas en el calendario oficial, y

— artículo 16, párrafo primero, de la legge regionale dell'Emilia-Romagna nº 43, de 26 de mayo de 1980, que tiene el mismo tenor.

145. La Comisión considera que la posibilidad de elaborar un calendario oficial de actividades para la organización de ferias y mercados no permite a las correspondientes autoridades estatales excluir a los organizadores de otras ferias privadas sólo porque la fecha planeada esté muy próxima a la de

la siguiente feria. El organizador asume el riesgo económico sin que, en esta medida, sea necesaria una normativa estatal; además, el propio mercado opera como mecanismo regulador.

146. Esta disposición está en estrecha relación con la anterior, puesto que sólo se incluyen en el calendario oficial los actos que por cumplir todos los plazos han superado el procedimiento de autorización. Por ello, para justificar una restricción a la libre prestación de servicios pueden evocarse los argumentos expuestos más arriba.

147. No obstante, en el presente asunto podría derivarse una justificación del artículo 90 del Tratado CE, apartado 2. La protección de las ferias existentes, que deben considerarse un servicio de interés económico general, ante actividades competidoras próximas en el tiempo parece, en principio, adecuada para justificar una restricción. La eficacia de una feria como materialización del mercado limitada en el tiempo y en el espacio para determinados sectores económicos depende de si la oferta y la demanda están representadas lo más ampliamente posible. Si fuera posible organizar en tiempo y lugar relativamente próximos a tal feria otra feria sobre el mismo tema, ello podría poner en peligro la representatividad de la feria digna de protección.

148. Si, por el contrario, el mercado percibiera tal feria competidora como un complemento de la feria propiamente dicha, probablemente se produciría además un efecto de «escoger lo mejor» o «ir gratis». La feria competidora se beneficiaría de la fama de la feria digna de protección y de su éxito en el mercado. También podría ofrecer posiblemente a los ofertantes y clientes condiciones más ventajosas porque no estaría obligada ni a la representatividad ni a la periodicidad. [58]

149. La propia Comisión reconoce expresamente en su Comunicación interpretativa referente a la aplicación de las reglas del mercado interior al sector de las ferias y exposiciones, el carácter, en principio, digno de protección de dicho interés:

«Asimismo, las autoridades públicas competentes podrán imponer ciertas condiciones particulares, no discriminatorias evidentemente, a las actividades feriales oficiales bajo su responsabilidad: por ejemplo, [...] un calendario de ferias oficiales, junto con la prohibición de celebrar simultáneamente otras ferias del mismo tipo [...].» [59]

150. Aunque dicha afirmación, conforme a su contexto, debe entenderse en el sentido

58 — Mientras que tales exigencias no podrían imponerse a todas las ferias, véanse más arriba, los puntos 122 y siguientes, podrían ser admisibles en las ferias de interés económico general que se organizan por iniciativa estatal.

59 — DO L 143, p. 6 (citada en la nota 42).

de que la Comisión sólo acepta restricciones para ferias «oficiales» bajo control de los Estados miembros, pero no restricciones para organizadores privados, no puede negarse el carácter digno de protección de las ferias importantes contra tales formas de competencia (desleal).

151. El artículo 15, párrafo tercero, de la legge regionale dell'Emilia-Romagna nº 43, de 26 de mayo de 1980, también parece prever con este objetivo que las autoridades regionales puedan proponer un cambio de fechas cuando una feria compita en el tiempo con actividades feriales parecidas o idénticas.

152. Por tanto, en principio el requisito de la inscripción en un calendario oficial de ferias parece justificado para garantizar la eficacia de actividades feriales como servicios de interés económico general. La Comisión no ha alegado en detalle que las disposiciones italianas sean inadecuadas, innecesarias o inadmisibles para garantizar este objetivo.

153. En consecuencia, debe desestimarse esta imputación de la Comisión.

4) Requisitos exigidos a los organizadores y a las actividades feriales

154. Finalmente la Comisión impugna algunas disposiciones que prevén la participación de empresas locales en los procedimientos de reconocimiento de los organizadores y de autorización de actividades feriales.

155. En este sentido se trata de las siguientes disposiciones:

— artículo 6, párrafo tercero, números 3 y 4, de la legge regionale dell'Emilia-Romagna nº 43, de 26 de mayo de 1980, según el cual, en el procedimiento de autorización deben ser oídas, en primer lugar, las asociaciones regionales que representan al correspondiente sector económico; además, debe obtenerse la aprobación del municipio afectado y un dictamen de las cámaras de comercio regionales;

— artículos 6, 7 y 23 de la legge provinciale della Provincia autonoma di Trento nº 35, de 2 de septiembre de 1978, según los cuales la comisión competente para la regulación y fomento de actividades feriales debe tener, entre otros, un representante de

una organización de primer orden en los ámbitos de la agricultura, artesanía, industria, turismo y comercio; esta comisión también elabora un dictamen sobre la concesión de subvenciones;

— artículos 13, 14 y 15, letra a), de la legge regionale del Friuli Venezia Giulia nº 10, de 23 de febrero de 1981, según los cuales también deben participar en el comité consultivo que apoya al comité ejecutivo en la autorización de las actividades feriales representantes de la economía local, así como cuatro presidentes de los organizadores de ferias establecidos permanentemente en la región, y

— artículo 5, apartados 2 y 5, artículo 10, apartado 4, artículo 11, apartados 2 y 3, y artículo 15, apartado 1, de la legge regionale della Lombardia nº 45, de 29 de abril de 1980, según los cuales deben formar parte de una comisión consultiva que participa en el procedimiento un representante de las cámaras regionales de industria, comercio, agricultura y artesanía, tres representantes de las federaciones regionales de industria, artesanía, agricultura y comercio, así como tres representantes de los sindicatos, y las cámaras elaboran otro dictamen.

156. La Comisión alega a este respecto que la participación de competidores locales y regionales en la decisión sobre la admisión de ferias y el reconocimiento de organizadores de ferias perjudica en especial a los organizadores no italianos. Se remite a las conclusiones del Abogado General Gulmann en el asunto C-306/91,[60] según las cuales la existencia del consejo de administración que era objeto de litigio conducía a que los competidores nacionales obtuvieran previamente información sobre la política de precios.

157. Tomando como ejemplo la legge regionale dell'Emilia-Romagna nº 43, de 26 de mayo de 1980, la Comisión aclara que los potenciales competidores podrían ejercer influencia no sólo en el caso de la participación abierta de representantes de sociedades feriales establecidas, sino también en el caso de participación de otros representantes de las federaciones económicas locales. Conforme a dicha ley tienen influencia sobre la admisión de ferias los mismos representantes de intereses que tienen un derecho a intervenir en la composición de los órganos directivos de las sociedades feriales regionales.

158. Por lo menos en relación con la libre prestación de servicios la Comisión indica que los organizadores de otros Estados miembros no pueden participar en el trabajo de las federaciones regionales. Pero también los organizadores establecidos tienen una mínima influencia.

60 — Conclusiones de 10 de marzo de 1993, Comisión/Italia (Rec. pp. I-2133 y ss., especialmente p. I-2146), punto 10.

159. Un privilegio especialmente radical para los organizadores nacionales se da cuando sólo se conceden subvenciones públicas a sociedades en cuya constitución han participado corporaciones públicas, como prevé, por ejemplo, la legge della Provincia autonoma di Trento nº 35, de 2 de septiembre de 1978. Por tanto, afirmar que las órganos competentes deciden de modo neutral y justo no es convincente.

160. A este respecto parecen existir dos imputaciones distintas. Por un lado, la Comisión critica la participación de representantes de federaciones económicas regionales en las diversas decisiones que se adoptan en relación con la organización de ferias. Por otro lado, critica el hecho de que sólo determinadas sociedades feriales pueden beneficiarse de ayudas, en concreto las sociedades en las que participan corporaciones públicas.

161. No obstante, puesto que la imputación de la concesión selectiva de ayudas no se encuentra ni en el escrito de requerimiento ni en el dictamen motivado, no puede interpretarse como objeto específico del presente procedimiento por incumplimiento, sino sólo como argumento en favor de la tesis de que las autoridades italianas pueden ser parciales al adoptar sus decisiones.

162. La Comisión no alega, por lo demás, ningún caso concreto en el que las citadas disposiciones hayan causado una discriminación de organizadores de ferias. Por tanto, el examen debe limitarse a la imputación según la cual las estructuras institucionales perjudican a los organizadores de otros Estados miembros.

163. Para apreciar si la participación de representantes económicos regionales en los procedimientos constituye una injerencia en la libre prestación de servicios o en la libertad de establecimiento, debe recordarse, en primer lugar, que sólo pueden calificarse como injerencia las medidas que puedan prohibir, obstaculizar o hacer menos interesantes el ejercicio de una libertad fundamental. [61]

164. En esta medida debe señalarse, en primer lugar, que la Comisión no alega que las propias entidades citadas adopten decisiones en relación con la organización de ferias. Más bien quiere decir, principalmente, que la injerencia consiste en que dichas entidades son oídas antes de que las autoridades italianas adopten su decisión y, por tanto, pueden influir.

165. Tal posibilidad de influencia parece adecuada para obstaculizar o hacer menos

61 — Véanse, más arriba, los puntos 55 y ss.

interesante el ejercicio de una libertad fundamental, en la medida en que competidores directos de los organizadores de la feria participan. Podrían intentar retrasar la adopción de medidas necesarias, proponer restricciones desproporcionadas u obtener información relevante desde el punto de vistà de la competencia. No obstante, tal participación sólo está prevista en el artículo 14 de la legge regionale del Friuli Venezia Giulia nº 10, de 23 de febrero de 1981.

166. Esta injerencia en libertades fundamentales no puede justificarse ni por una razón imperiosa de interés general ni por la eventual atribución a dichas sociedades feriales competidoras de servicios de interés económico general.

167. La participación de representantes de la economía en general o de representantes de los destinatarios de una feria no puede, por el contrario, considerarse una injerencia en todos los casos. Esos grupos pueden aportar conocimientos y experiencias valiosas. En esta medida, sólo podría constatarse una injerencia en las libertades fundamentales si se presentaran casos concretos en los que dicha participación hubiera producido un perjuicio a los organizadores de ferias de otros Estados miembros.

168. Las indicaciones de la Comisión sobre la participación de las entidades mencionadas en la composición de órganos de dirección de las sociedades feriales regionales y sobre las disposiciones sobre la concesión de subvenciones tampoco conducen a ninguna otra conclusión.

169. Una participación en la composición de los órganos directivos de las empresas competidoras no conduce a equiparar estas entidades con competidores de las sociedades feriales. De dicha participación no se desprende que también tengan un interés económico en el éxito de las sociedades feriales regionales. Por lo que se refiere a la normativa sobre concesión de subvenciones, su efecto discriminatorio no se deriva de la participación de los representantes de la economía, sino meramente de las disposiciones restrictivas de la correspondiente ley.

170. Por tanto, la Comisión no ha podido probar que la participación de los representantes de la economía regional en las decisiones públicas en relación con el funcionamiento de ferias suponga un menoscabo de la libre prestación de servicios o de la libertad de establecimiento.

171. En consecuencia, esta imputación de la Comisión sólo puede acogerse en la medida en que critica la participación de competidores en las decisiones en relación con el funcionamiento de ferias (artículo 14 de la legge regionale del Friuli Venezia Giulia nº 10, de 23 de febrero de 1981).

IV. Costas

172. Conforme al 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. Se han estimado nueve de las doce imputaciones formuladas contra la República Italiana y una parte de una décima imputación. La República Italiana es responsable en parte —como se expuso en el punto 35— de la desestimación de un motivo del recurso debido a que las disposiciones impugnadas habían sido derogadas antes del envío del escrito de requerimiento, porque no había respondido adecuadamente a la imputación. Por tanto, procede acoger la pretensión de condena en costas formulada por la Comisión y condenar a la República Italiana a cargar con las costas del procedimiento.

V. Conclusión

173. En consecuencia, se propone resolver como sigue:

«1) La República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 59 del Tratado CE y siguientes (actualmente artículos 49 CE y siguientes, tras su modificación) al mantener en vigor las siguientes disposiciones:

— artículo 2, párrafo primero, del regio decreto legge nº 454, de 29 de enero de 1934;

— artículo 2, párrafo primero, del decreto del Presidente de la Repubblica nº 7, de 15 de enero de 1972;

— artículo 2, apartados 4, 6 y 7, del decreto del Presidente de la Repubblica nº 390, de 18 de abril de 1994;

— artículo 4 de la legge regionale della Liguria nº 40, de 14 de julio de 1978;

— artículo 6, apartado 1, letras e), f), g) y h), artículo 6, apartado 4, y artículo 7, de la legge regionale del Veneto nº 35, de 2 de agosto de 1988;

— artículo 4, artículo 5, párrafo sexto, letras a) y c), artículo 6, párrafo primero, artículo 8, párrafos primero y segundo, de la legge regionale dell'Emilia-Romagna nº 43, de 26 de mayo de 1980;

— artículo 4, apartado 1, letra c), artículo 4, apartado 2, y artículo 15, párrafo tercero, de la legge regionale della Lombardia nº 45, de 29 de abril de 1980;

— artículo 3, artículo 4 y artículo 8, último párrafo, de la legge regionale del Friuli Venezia Giulia nº 10, de 23 de febrero de 1981;

— artículo 3, artículo 5, artículo 12 y artículo 19, párrafo primero, de la legge provinciale de la Provincia autonoma di Trento nº 35, de 2 de septiembre de 1978.

2) La República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 52 del Tratado CE y siguientes (actualmente artículos 43 CE y siguientes, tras su modificación) y 59 del Tratado CE y siguientes al mantener en vigor las siguientes disposiciones:

— artículo 3 del decreto del Presidente de la Repubblica nº 7, de 15 de enero de 1972;

— artículo 2, letras c) y d), artículo 3, letras b) y c), y artículo 5, letra a), de la legge regionale della Liguria nº 12, de 3 de noviembre de 1972;

— artículo 8, apartado 1, de la legge regionale del Veneto nº 35, de 2 de agosto de 1988;

— artículo 8, párrafo segundo, y artículo 11, letras a), b), c), y d), de la legge regionale dell'Emilia-Romagna nº 43, de 26 de mayo de 1980;

— artículo 5 y artículo 14 de la legge regionale del Friuli Venezia Giulia nº 10, de 23 de febrero de 1981.

3) Se desestima el recurso por lo demás.

4) Se condena en costas a la República Italiana.»