Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 15 de julio de 2021 *

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2006/123/CE — Artículo 14, punto 6 — Libertad de establecimiento — Licencia de explotación comercial expedida por un organismo colegiado — Organismo compuesto, en particular, por personas cualificadas que representan al sector económico — Personas que pueden constituir o representar a competidores del solicitante de licencia — Prohibición»

En el asunto C-325/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia), mediante resolución de 15 de julio de 2020, recibida en el Tribunal de Justicia el 22 de julio de 2020, en el procedimiento entre

BEMH,

Conseil national des centres commerciaux (CNCC)

y

Premier ministre,

Ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance,

Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. L. Bay Larsen, Presidente de Sala, la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente), Vicepresidenta del Tribunal de Justicia, y la Sra. C. Toader, Juez;

Abogado General: Sr. A. Rantos;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

* Lengua de procedimiento: francés.

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre del Conseil national des centres commerciaux (CNCC), por el Sr. E. Piwnica, avocat;

– en nombre del Gobierno francés, por las Sras. E. de Moustier y N. Vincent, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek y J. Vláčil y por la Sra. T. Machovičová, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. K. Bulterman y P. Huurnink, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. L. Armati y C. Vrignon y por el Sr. L. Malferrari, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 14, punto 6, de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO 2006, L 376, p. 36).

2 Dicha petición se ha presentado en el contexto de tres procedimientos iniciados por BEMH y por el Conseil national des centres commerciaux (CNCC), respecto, en particular, a la legalidad del décret nº 2019-331, relatif à la composition et au fonctionnement des commissions départementales d'aménagement commercial et aux demandes d'autorisation d'exploitation commerciale (Decreto n.º 2019-331, relativo a la Composición y al Funcionamiento de las Comisiones Departamentales de Ordenación Comercial y a las Solicitudes de Licencia de Explotación Comercial, de 17 de abril de 2019 (JORF de 18 de abril de 2019, texto n.º 11).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 El artículo 14, punto 6, de la Directiva 2006/123 dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros no supeditarán el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios al cumplimiento de los siguientes requisitos:

[…]

6) intervención directa o indirecta de competidores, incluso dentro de órganos consultivos, en la concesión de autorizaciones o en la adopción de otras decisiones de las autoridades competentes, con excepción de los colegios profesionales y de las asociaciones y organismos que actúen como autoridad competente; esta prohibición no afectará a la consulta de organismos como las cámaras de comercio o los interlocutores sociales sobre asuntos distintos a las solicitudes de autorización individuales, ni a una consulta del público en general».

4 Con arreglo al artículo 15, apartado 3, de dicha Directiva:

«Los Estados miembros comprobarán que los requisitos contemplados en el apartado 2 cumplan las condiciones siguientes:

a) no discriminación: que los requisitos no sean discriminatorios, ni directa ni indirectamente, en función de la nacionalidad o, por lo que se refiere a las sociedades, del domicilio social;

b) necesidad: que los requisitos estén justificados por una razón imperiosa de interés general;

c) proporcionalidad: que los requisitos sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no vayan más allá de lo necesario para conseguir dicho objetivo y que no se puedan sustituir por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado.»

5 Según el artículo 16, apartado 1, párrafo tercero, de la citada Directiva:

«Los Estados miembros no supeditarán el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios a requisitos que no respeten los principios siguientes:

a) no discriminación: el requisito no podrá ser directa o indirectamente discriminatorio por razón de la nacionalidad o, en el caso de las personas jurídicas, por razón del Estado miembro en que estén establecidas;

b) necesidad: el requisito deberá estar justificado por razones de orden público, de seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente;

c) proporcionalidad: el requisito deberá ser el adecuado para conseguir el objetivo que se persigue y no ir más allá de lo necesario para conseguirlo.»

Derecho francés

6 Con arreglo al artículo L. 710-1 del code de commerce (Código de Comercio):

«Los establecimientos de la red de cámaras de comercio e industria desempeñan, cada uno de ellos, en su condición de organismo intermediario del Estado, una función de representación de los intereses de la industria, del comercio y de los servicios ante los poderes públicos o ante las autoridades extranjeras […]».

7 A tenor del artículo L. 751-1 de dicho Código:

«La Comisión Departamental de Ordenación Comercial decidirá sobre las solicitudes de licencia que se le presenten en virtud de lo dispuesto en los artículos L. 752-1, L. 752-3 y L. 752-15.»

8 El Decreto de 17 de abril de 2019 fue adoptado, en particular, para la aplicación del artículo L. 751-2 del citado Código, en su versión resultante de las modificaciones introducidas por la loi n.º 2018-1021, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Ley n.º 2018-1021, relativa a la Evolución de la Vivienda, la Ordenación del Territorio y la Tecnología Digital, de 23 de noviembre de 2018 (JORF de 24 de noviembre de 2018, texto n.º 1) (denominada «Ley ELAN»).

9 El citado artículo L. 751-2 establece que la Comisión Departamental de Ordenación Comercial (CDAC) estará compuesta, en particular, del siguiente modo:

«II. En departamentos distintos del de París […]

3.° Por tres personas cualificadas que representen al sector económico: una designada por la Cámara de Comercio e Industria, una designada por la Cámara de Oficios y del Artesanado y otra designada por la Cámara de Agricultura.

[…]

La Comisión oirá a toda persona que pueda elucidar su decisión o su dictamen. Si bien no participarán en la votación, las personas designadas por la Cámara de Comercio e Industria y por la Cámara de Oficios y del Artesanado expondrán la situación del sector económico en la zona de influencia pertinente y el impacto del proyecto en dicho sector económico. […]

III. En París, […]

3.° Por dos personas cualificadas que representen al sector económico: una designada por la Cámara de Comercio e Industria y una designada por la Cámara de Oficios y del Artesanado.

Para elucidar su decisión o su dictamen, la Comisión oirá a toda persona cuya opinión presente un interés. Si bien no participarán en la votación, las personas cualificadas designadas por la Cámara de Comercio e Industria y por la Cámara de Oficios y del Artesanado expondrán la situación del sector económico en la zona de influencia pertinente y el impacto del proyecto en dicho sector económico.»

10 El artículo L. 752-1 del mismo Código enumera los proyectos para los que se requiere una licencia de explotación comercial. Entre estos proyectos, el punto 1 de dicha disposición prevé «la creación de un establecimiento comercial al por menor de una superficie de venta superior a 1 000 metros cuadrados, resultante de una nueva construcción o de la transformación de un inmueble existente».

11 Según el artículo L. 5-1, párrafo segundo, del code de l'artisanat (Código del Artesanado):

«La red de Cámaras de Industria y del Artesanado contribuirá al desarrollo económico de las empresas inscritas en el registro de oficios, así como al desarrollo de los territorios, desempeñando en favor de los agentes económicos y en colaboración con las estructuras existentes cualquier misión de interés general en favor del sector del artesanado. […]»

Hechos del litigio y cuestión prejudicial

12 Las CDAC son órganos colegiados que se pronuncian, en particular, sobre las solicitudes de licencia de explotación comercial relativas a los proyectos de creación o extensión de establecimientos comerciales al por menor o conjuntos comerciales cuya superficie de venta sea superior a 1 000 m^2.

13 En el marco de sus demandas en el litigio principal, BEMH, que es una oficina de estudios especializada en urbanismo comercial, y el CNCC consideran que las disposiciones del Derecho francés que fijan la composición de las CDAC son incompatibles con el artículo 49 TFUE y con el artículo 14, punto 6, de la Directiva 2006/123.

14 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente señala que, con arreglo al artículo L. 751-2 del Código de Comercio, las CDAC están compuestas, en particular, por personas cualificadas que representan al sector económico, nombradas por la Cámara de Comercio e Industria, la Cámara de Oficios y del Artesanado y la Cámara de Agricultura. Tal composición es, en su opinión, incompatible con los requisitos establecidos en el artículo 14, punto 6, de la Directiva 2006/123, en la medida en que esta última disposición establece que los Estados miembros no podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio a la intervención, directa o indirecta, de competidores en la concesión de autorizaciones.

15 El órgano jurisdiccional remitente precisa que, con arreglo al artículo L. 751-2 del Código de Comercio, estas personas se limitan a «exponer» la situación del sector económico en la zona de influencia pertinente y el impacto del proyecto en cuestión en ese sector económico, sin participar en la votación de la solicitud de licencia.

16 En estas circunstancias, el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el punto 6 del artículo 14 de la Directiva [2006/123] en el sentido de que permite la presencia, en el seno de un organismo colegiado competente para emitir un dictamen relativo a la expedición de una licencia de explotación comercial, de una persona cualificada que represente al sector económico, cuya función se limite a exponer la situación del sector económico en la zona de influencia pertinente y el impacto del proyecto en dicho sector económico, sin participar en la votación sobre la solicitud de licencia?»

Sobre la cuestión prejudicial

17 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 14, punto 6, de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que prevé la presencia, en el seno de un organismo colegiado competente para emitir un dictamen relativo a la expedición de una licencia de explotación comercial, de personas cualificadas que representen al sector económico de la zona de influencia pertinente, que no participan en la votación sobre la solicitud de licencia y se limitan a exponer la situación de dicho sector económico y el impacto del proyecto de que se trate en este último.

18 Para responder a la cuestión prejudicial, es preciso interpretar el artículo 14, punto 6, de la Directiva 2006/123 teniendo en cuenta no solo el tenor literal de esa disposición, sino también el contexto en el que se enmarca la citada disposición y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, apartado 61 y jurisprudencia citada).

19 Del tenor del artículo 14, punto 6, de la Directiva 2006/123 resulta que los Estados miembros no supeditarán el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en su territorio a la intervención directa o indirecta de competidores, incluso dentro de órganos consultivos, en la concesión de autorizaciones o en la adopción de otras decisiones de las autoridades competentes. Esta disposición prevé dos excepciones, a saber, por una parte, la intervención de los colegios profesionales y de las asociaciones y organismos que actúen como autoridad competente y, por otra parte, la consulta de organismos como las cámaras de comercio. No obstante, esta última excepción no se aplica en los supuestos en que dichos organismos intervienen en cuestiones relativas a las solicitudes de autorización individuales.

20 Así pues, del tenor del artículo 14, punto 6, de la Directiva 2006/123 se desprende que la prohibición que establece se formula de manera amplia y puede comprender cualquier intervención —al margen de los colegios profesionales y asociaciones y organismos que actúen como autoridad competente, tanto directa como indirectamente, incluso dentro de órganos consultivos— de competidores del solicitante de una licencia de explotación comercial, cuando se trata de conceder tal licencia.

21 Por lo que respecta al contexto en el que se inscribe el artículo 14, punto 6, de la Directiva 2006/123, procede recordar que el Tribunal de Justicia se pronunció, antes de la entrada en vigor de la Directiva 2006/123, sobre la compatibilidad con las disposiciones del Tratado CE consagradas a la libertad de establecimiento de normativas nacionales que preveían la presencia de competidores del solicitante de una licencia de explotación comercial en órganos colegiados competentes para conceder tal licencia.

22 Así, en el apartado 39 de la sentencia de 15 de enero de 2002, Comisión/Italia (C-439/99, EU:C:2002:14), el Tribunal de Justicia declaró que las disposiciones del Derecho italiano que sujetaban la organización de ferias a la intervención, aunque solo fuera con carácter consultivo, de organismos compuestos por operadores que ejercen dicha actividad, ya presentes en el territorio de que se trate o que representan a dichos operadores, a efectos del reconocimiento y la autorización de la entidad organizadora, constituían una restricción a la libertad de establecimiento o a la libre prestación de servicios.

23 Asimismo, en la sentencia de 24 de marzo de 2011, Comisión/España (C-400/08, EU:C:2011:172), apartados 110 y 111, el Tribunal de Justicia declaró, en el marco del examen de una posible justificación de la violación de la libertad de establecimiento realizada por la normativa nacional de que se trataba, que el establecimiento de una comisión, compuesta, en particular, por representantes del sector comercial, con la misión de elaborar un informe antes de que se adoptara una decisión de conceder o denegar una licencia, no permitía alcanzar los objetivos de ordenación del territorio, de protección del medio ambiente y de protección de los consumidores. En efecto, el único interés sectorial representado en esa comisión era el del comercio local ya existente y, por consiguiente, de los competidores potenciales del solicitante de la licencia de explotación comercial.

24 Por lo que respecta a la interpretación del artículo 14, punto 6, de la Directiva 2006/123 a la luz de los objetivos de esta, procede señalar que, según su considerando 12, el objetivo de esta Directiva es crear un marco jurídico que garantice la libertad de establecimiento y de circulación de servicios entre Estados miembros. Pues bien, la influencia en el proceso de toma de decisiones de los competidores del solicitante de una licencia de explotación comercial, aun cuando estos no participaran en la votación sobre la solicitud de licencia, puede obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de estas libertades fundamentales. En efecto, esos competidores podrían intentar retrasar la adopción de las medidas necesarias, proponer restricciones desproporcionadas u obtener información relevante desde el punto de vista de la competencia.

25 Así pues, de la interpretación literal, contextual y teleológica del artículo 14, punto 6, de la Directiva 2006/123 se desprende que están comprendidos en la prohibición establecida en dicha disposición tanto los competidores potenciales del solicitante de una licencia de explotación comercial como los competidores de ese solicitante o los representantes de tales competidores, los cuales, aunque no tomen parte directamente en la votación sobre la solicitud de licencia, forman parte del organismo colegiado competente a este respecto y, por ello, participan en el proceso de adopción de dicha licencia.

26 Por otra parte, debe señalarse que, contrariamente a otras disposiciones de la Directiva 2006/123, los requisitos enumerados en el artículo 14 de esta no pueden ser objeto de justificación (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de junio de 2015, Rina Services y otros, C-593/13, EU:C:2015:399, apartado 28).

27 En efecto, admitir que los «requisitos prohibidos» del artículo 14 de la Directiva 2006/123 puedan ser objeto de justificación sobre la base del Derecho primario equivaldría a privar a esta disposición de todo efecto útil cuestionando, en definitiva, la armonización selectiva efectuada por ella (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de junio de 2015, Rina Services y otros, C-593/13, EU:C:2015:399, apartado 37).

28 De ello se deduce que la prohibición establecida en el artículo 14, punto 6, de la Directiva 2006/123 se opone, en particular, a que la decisión sobre la concesión de la licencia de explotación comercial se adopte a raíz de la presentación, realizada por las personas cualificadas que representan al sector económico en la zona de influencia pertinente, de la situación de ese sector económico y del impacto del proyecto de que se trate sobre este último.

29 En particular, en la medida en que esas personas podrían estar implicadas, al menos indirectamente, en el procedimiento relativo a la concesión de la licencia de explotación comercial, su actividad podría calificarse de intervención «en la concesión de autorización», en el sentido del artículo 14, punto 6, de la Directiva 2006/123.

30 Por otra parte, procede considerar que personas cualificadas que representan al sector económico de la zona de influencia pertinente podrían encarnar, en particular, la expresión de los intereses de los competidores actuales o potenciales del solicitante de licencia de explotación comercial, siempre que estos participen en la designación de esas personas, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

31 En estas circunstancias, resulta que estas personas pueden ser, al menos, representantes de los competidores actuales o potenciales del solicitante de licencia de explotación comercial y, por consiguiente, que el papel que se les atribuye en el procedimiento de concesión de licencia puede estar comprendido en el concepto de «intervención directa o indirecta de competidores», en el sentido del artículo 14, punto 6, de la Directiva 2006/123.

32 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 14, punto 6, de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que prevé la presencia, en el seno de un organismo colegiado competente para emitir un dictamen relativo a la expedición de una licencia de explotación comercial, de personas cualificadas que representen al sector económico de la zona de influencia pertinente, aun cuando esas personas no participen en la votación sobre la solicitud de licencia y se limiten a exponer la situación de ese sector económico y el impacto del proyecto de que se trate en este último, siempre que los competidores actuales o potenciales del solicitante participen en la designación de las citadas personas.

Costas

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

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

El artículo 14, punto 6, de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que prevé la presencia, en el seno de un organismo colegiado competente para emitir un dictamen relativo a la expedición de una licencia de explotación comercial, de personas cualificadas que representen al sector económico de la zona de influencia pertinente, aun cuando esas personas no participen en la votación sobre la solicitud de licencia y se limiten a exponer la situación de ese sector económico y el impacto del proyecto de que se trate en este último, siempre que los competidores actuales o potenciales del solicitante participen en la designación de las citadas personas.

Firmas