Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 18 de octubre de 2012 *

«Libre circulación de mercancías — Restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente — Revestimientos internos para chimeneas y tubos de chimenea — Falta de marcado de conformidad CE — Comercialización excluida»

En el asunto C-385/10,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Consiglio di Stato (Italia), mediante resolución de 27 de abril de 2010, recibida en el Tribunal de Justicia el 30 de julio de 2010, en el procedimiento entre

Elenca Srl

y

Ministero dell'Interno,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. M. Ilešič, en funciones de Presidente de la Sala Quinta, y los Sres. E. Levits (Ponente) y J.-J. Kasel, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretaria: Sra. A. Impellizzeri;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 28 de septiembre de 2011;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Elenca Srl, por los Sres. E. Pasquinelli y G. Saltini, avvocati;

— en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por la Sra. C. Colelli, avvocato dello Stato;

— en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek y T. Müller, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno húngaro, por las Sras. K. Szíjjártó y Z. Tóth y el Sr. G. Koós, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. C. Zadra y G. Zavvos, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: italiano.

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

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación de la Directiva 89/106/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros sobre los productos de construcción (DO 1989, L 40, p. 12), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de septiembre de 2003 (DO L 284, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva 89/106»), y sobre la interpretación de las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libre circulación de mercancías.

2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre Elenca Srl (en lo sucesivo, «Elenca»), la cual comercializa fundas hinchables para chimeneas y tubos de chimenea, y el Ministero dell'Interno en relación con una normativa nacional que regula la comercialización de esos tubos en Italia.

Marco jurídico

Normativa de la Unión

3 El artículo 2, apartado 1, de la Directiva 89/106 dispone:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los productos contemplados en el artículo 1, destinados a las obras, puedan ser comercializados únicamente si son idóneos para el uso a que estén destinados, es decir que tengan características tales que las obras a las cuales deban ser incorporados, ensamblados, aplicados o instalados, puedan satisfacer, siempre y cuando dichas obras estén adecuadamente diseñadas y construidas, los requisitos esenciales contemplados en el artículo 3 y que dichas obras estén sujetas a una normativa que contenga tales requisitos.»

4 El artículo 4, apartado 2, de dicha Directiva establece:

«Los Estados miembros considerarán idóneos para el uso al que estén destinados aquellos productos que permitan que las obras en las cuales sean utilizados, siempre y cuando dichas obras estén adecuadamente diseñadas y construidas, satisfagan los requisitos esenciales establecidos en el artículo 3 cuando tales productos lleven el marcado "CE", el cual indica que satisfacen las disposiciones de la presente Directiva, incluidos los procedimientos de evaluación de la conformidad establecidos en el capítulo V y el procedimiento establecido en el capítulo III. El marcado "CE" certifica:

a) que son conformes con las normas nacionales que sean transposición de las normas armonizadas y cuyas referencias han sido publicadas en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. Los Estados miembros publicarán las referencias de dichas normas nacionales;

b) que son conformes con el documento de idoneidad técnica europeo expedido de conformidad con el procedimiento contemplado en el capítulo III; o

c) que son conformes con las especificaciones técnicas nacionales contempladas en el apartado 3 en la medida en que no existan especificaciones armonizadas; deberá establecerse una lista de las especificaciones nacionales con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 5.»

5 El artículo 6 de dicha Directiva dispone:

«1. Los Estados miembros no pondrán obstáculos en su territorio a la libre circulación, la comercialización ni la utilización de los productos que cumplan las disposiciones de la presente Directiva.

Los Estados miembros garantizarán que las normas o condiciones impuestas por organismos públicos o privados que actúen como una empresa pública o como un organismo público sobre la base de una posición de monopolio no pondrán obstáculos al uso de dichos productos para los fines a los que estén destinados.

2. No obstante, los Estados miembros deberán permitir que los productos no cubiertos por el apartado 2 del artículo 4 se comercialicen en su territorio si satisfacen las disposiciones nacionales conformes con el Tratado, hasta que las especificaciones técnicas europeas contempladas en los capítulos II y III dispongan otra cosa. La Comisión y el Comité mencionado en el artículo 19 controlarán y revisarán regularmente el desarrollo de las especificaciones técnicas europeas.

[…]»

Normativa italiana

6 El Decreto Legislativo nº 152/2006, de 4 de abril de 2006, dispone lo siguiente en el apartado 1 de su artículo 285 con la rúbrica «Características técnicas»:

«Las instalaciones de calefacción civiles con una potencia térmica nominal superior al umbral de valor mínimo deberán respetar las características técnicas previstas en la parte II del anexo IX de la parte V del presente Decreto en función del tipo de combustible utilizado.»

7 El anexo IX de dicho Decreto, con la rúbrica «Instalaciones de calefacción civiles», en su parte II, «Condiciones técnicas y de construcción», dispone:

«2. Características de las chimeneas:

[…]

2.7 Las instalaciones […] deberán contar con chimeneas fabricadas con productos que lleven el marcado “CE”. En particular, estas chimeneas deberán:

— estar fabricadas con materiales incombustibles;

[…]»

8 La Circular nº 4853/2009 del Ministero dell’Interno – Departamento de bomberos, auxilio público y protección civil – Dirección Central de prevención y seguridad técnica (en lo sucesivo, «Circular impugnada») tiene la siguiente redacción:

«[…] los sistemas de revestimiento interno de conductos para humo realizados con material plástico […] están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 89/106/CEE. Actualmente, no existe aún ninguna normativa armonizada específica. La única norma elaborada por el CEN aplicable

a los conductos para humo realizados en material plástico […] es la EN 1447/2005, la cual excluye expresamente los aplicados con el fin de modificar las propiedades de la superficie en contacto con los productos de la combustión. Por tanto, el marcado CE de dichos sistemas sólo es posible de acuerdo con un documento de idoneidad técnica europeo expedido por un organismo de la EOTA.

— el uso de los productos en cuestión debe excluirse en instalaciones térmicas civiles que cuenten con una potencia nominal superior a 35 kW;

— por lo que se refiere a las instalaciones térmicas de potencia inferior a 35 kW, […] la administración autora de esta Circular considera, en cualquier caso, que la eventual utilización de dichos productos debe limitarse exclusivamente a los provistos del marcado CE sobre la base de un documento de idoneidad técnica europeo e instalados de conformidad con el uso previsto por el fabricante.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

9 Elenca importa y distribuye en el mercado italiano fundas termoendurecibles hinchables para chimeneas y conductos para humo fabricadas en Hungría. Estas fundas permiten restaurar chimeneas y conductos para humo viejos sin necesidad de realizar obras de albañilería. Esta tecnología ha sido introducida en diferentes mercados europeos, en especial en el italiano, sustituyendo a los sistemas tradicionales antes utilizados y que consistían en la instalación de conductos para humo exteriores, preferentemente de acero inoxidable o de cerámica, o de tubos rígidos en el interior de los edificios.

10 Según Elenca, la Circular impugnada, cuyo fundamento es el Decreto Legislativo nº 152/2006, infringe en particular los artículos 34 TFUE a 37 TFUE, dado que el hecho de supeditar la posibilidad de comercializar un producto procedente de otro Estado miembro de la Unión Europea (en el presente asunto, Hungría) a un requisito técnico, a saber, el marcado CE, que no puede cumplirse por no existir en la actualidad una norma armonizada correspondiente, impide en la práctica la importación y la distribución del producto.

11 El Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal regional del orden contencioso-administrativo del Lacio) declaró la inadmisibilidad de la pretensión de Elenca dirigida a la anulación de la Circular impugnada por considerar que esta Circular no tenía la naturaleza de un acto normativo y no podía ser recurrida.

12 Elenca recurrió esta resolución ante el Consiglio di Stato. El órgano jurisdiccional remitente admitió el recurso de Elenca al considerar que la Circular impugnada incidía en la situación jurídica de esta sociedad. El órgano jurisdiccional remitente comparte las dudas de dicha sociedad acerca de la adecuación de la normativa nacional con el Derecho de la Unión.

13 En estas circunstancias, el Consiglio di Stato decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Son compatibles con el Derecho de la Unión y con las normas citadas la Circular impugnada en primera instancia y las normas de Derecho interno que en ésta se mencionan? En particular, ¿vulneran los principios e infringen las normas que establece la Directiva 89/106[…], sobre los productos de construcción, que no impone de modo alguno el marcado CE sino que más bien dispone (en [su] artículo 6, apartados 1 y 2) que los Estados miembros "no pondrán obstáculos en su territorio a la libre circulación, la comercialización ni la utilización de los productos que cumplan las disposiciones" de [la] Directiva [89/106], garantizando que "las normas o condiciones impuestas por organismos públicos o privados que actúen como una empresa pública o como un organismo público sobre la base de una posición de monopolio no pondrán obstáculos al uso de dichos productos para los fines a los que estén destinados" y permitiendo que "los productos no

cubiertos por el artículo 4, apartado 2, [de la Directiva 89/106] se comercialicen en su territorio si satisfacen las disposiciones nacionales conformes con el Tratado, hasta que las especificaciones técnicas europeas contempladas en los capítulos II y III [de esta Directiva] dispongan otra cosa"?

2) En particular, ¿infringen la Circular impugnada y las normas de Derecho interno que en ésta se mencionan los artículos [34 TFUE a 37 TFUE], que prohíben las restricciones a la importación y las medidas de efecto equivalente; y ello en la medida en que supeditar la comercialización de un producto procedente de otro Estado de la Unión, como en el caso de autos, a un requisito técnico, o sea, el marcado CE –lo que sólo sería posible y legítimo si existiera una norma armonizada al respecto– impide efectivamente la importación y la distribución del producto de que se trata en el territorio del Estado italiano, vulnerando los principios que establecen las mencionadas normas del Tratado CE y del Derecho de la Unión que tutelan o la libertad y la competencia, imponiendo principios que garanticen un trato no discriminatorio e igualitario, así como la transparencia, la proporcionalidad y el respeto de los derechos de cada empresa?

3) ¿Impide el marco normativo derivado del Derecho de la Unión, cuya finalidad es garantizar una competencia efectiva también en el sector en el que se inscribe el presente litigio, que el legislador nacional y la administración adopten las medidas normativas mencionadas en la [Circular impugnada] y en el Decreto Legislativo nº 152/2006 antes citados?

4) Por último, ¿garantiza una normativa nacional –como el Decreto Legislativo nº 152/2006 (en particular por lo que se refiere al artículo 285 y a la parte II del anexo IX, puntos 2.7 y 3.4)– que establece e impone los límites antes señalados, la tutela del pluralismo y de la competencia en el sector amparados por el Derecho europeo?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

14 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si la Directiva 89/106 debe interpretarse en el sentido de que se opone a disposiciones nacionales que condicionan de oficio la comercialización de productos de construcción como aquél sobre el que versa el litigio principal, procedente de otro Estado miembro, a la colocación del marcado CE.

15 A este respecto, procede recordar que el principal objetivo de la Directiva 89/106 es eliminar los obstáculos para el comercio, creando las condiciones necesarias para que los productos de construcción puedan comercializarse libremente en el interior de la Unión. Para ello, esta Directiva determina los requisitos esenciales exigibles a los productos de construcción, que se aplican mediante normas armonizadas y normas nacionales de transposición de las normas armonizadas, mediante documentos de idoneidad técnica europeos y a través de especificaciones técnicas nacionales reconocidas a nivel de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de marzo de 2008, Comisión/Bélgica, C-227/06, apartado 31).

16 No resulta controvertido que los tubos hinchables para chimeneas y conductos de humo en litigio son «productos de construcción» en el sentido de la Directiva 89/106.

17 Por otra parte, en la vista se puso de manifiesto que dichos productos de construcción no son objeto ni de una norma armonizada o de un documento de idoneidad técnica europeo ni de una especificación técnica nacional reconocida a nivel de la Unión en el sentido del artículo 4, apartado 2, de la Directiva 89/106.

18 Pues bien, al tratarse de un producto de construcción no cubierto por el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 89/106, el artículo 6, apartado 2, de la misma dispone que los Estados miembros deberán permitir que sea comercializado en su territorio si ese producto cumple las disposiciones nacionales conformes con el Tratado, hasta que las especificaciones técnicas europeas dispongan otra cosa (véanse, en este sentido, las sentencias Comisión/Bélgica, antes citada, apartado 33, y de 1 de marzo de 2012, Ascafor y Asidac, C-484/10, apartado 40).

19 De ello se desprende que un Estado miembro no puede exigir de oficio la colocación del marcado CE en un producto de construcción no cubierto por el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 89/106 procedente de otro Estado miembro para que éste pueda ser comercializado en su territorio. Ese Estado sólo puede someter tal comercialización a disposiciones nacionales que respeten las obligaciones derivadas del Tratado, y en particular el principio de libre circulación de mercancías formulado en los artículos 34 TFUE y 36 TFUE (véanse las sentencias, antes citadas, Comisión/Bélgica, apartado 34, y Ascafor y Asidac, apartado 50).

20 Por lo tanto, ha de responderse a la primera cuestión que la Directiva 89/106 debe interpretarse en el sentido de que se opone a disposiciones nacionales que condicionan de oficio la comercialización de productos de construcción como aquél sobre el que versa el litigio principal, procedente de otro Estado miembro, a la colocación del marcado CE.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

21 Mediante su segunda cuestión el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si los artículos 34 TFUE a 37 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a disposiciones nacionales que condicionan de oficio la comercialización de productos de construcción como aquél sobre el que versa el litigio principal, procedente de otro Estado miembro, a la colocación del marcado CE.

Sobre la existencia de un obstáculo a la libre circulación de mercancías

22 Según reiterada jurisprudencia, toda normativa comercial de los Estados miembros que pueda obstaculizar, directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio en el seno de la Unión debe considerarse como una medida de efecto equivalente a restricciones cuantitativas en el sentido del artículo 34 TFUE (véanse, en particular, las sentencias de 11 de julio de 1974, Dassonville, 8/74, Rec. p. 837, apartado 5, y de 2 de diciembre de 2010, Ker-Optika, C-108/09, Rec. p. I-12213, apartado 47). Así, el mero hecho de verse disuadido de importar o comercializar los productos controvertidos en el Estado miembro de que se trate constituye, para el importador, un obstáculo a la libre circulación de mercancías (sentencia de 12 de julio de 2012, C-171/11, Fra.bo, apartado 22 y jurisprudencia citada).

23 Se desprende de jurisprudencia igualmente reiterada que el artículo 34 TFUE refleja la obligación de respetar los principios de no discriminación y de reconocimiento mutuo de los productos legalmente fabricados y comercializados en otros Estados miembros, así como la de garantizar a los productos de la Unión un acceso libre a los mercados nacionales (véase las sentencias de 10 de febrero de 2009, Comisión/Italia, C-110/05, Rec. p. I-519, apartado 34, y Ker-Optika, antes citada, apartado 48).

24 En el presente asunto, el requisito relativo al marcado CE, previsto por las disposiciones nacionales pertinentes, aunque es aplicable indistintamente, impide la comercialización en Italia de los productos de construcción litigiosos, los cuales se comercializan legalmente en otros Estados miembros.

25 En estas circunstancias, debe considerarse que la obligación de marcado CE tiene un efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación en el sentido del artículo 34 TFUE y constituye, en consecuencia, un obstáculo a la libre circulación de mercancías.

Sobre la justificación del obstáculo a la libre circulación de mercancías

26 Consta que un obstáculo a la libre circulación de mercancías puede estar justificado por las razones de interés general enumeradas en el artículo 36 TFUE o por exigencias imperativas. En ambos casos, la disposición nacional debe ser adecuada para garantizar la consecución del objetivo perseguido y no debe ir más allá de lo necesario para alcanzarlo (véanse las sentencias, antes citadas, Ker-Optika, apartado 57, y Ascafor y Asidac, apartado 58).

27 En el presente asunto, el Gobierno italiano destaca que la normativa nacional controvertida está justificada por el objetivo de protección de la seguridad pública, la salud y la vida de las personas, ya que pretende garantizar que los productos del tipo de que se trata cumplen los requisitos de seguridad exigidos.

28 A este respecto, si bien consta ciertamente que, a falta de normas de armonización, corresponde a los Estados miembros decidir qué nivel de protección de la salud y de la vida de las personas desean garantizar y si es necesario o no controlar los productos de que se trate en el momento de su utilización (véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de junio de 1996, Brandsma, C-293/94, Rec. p. I-3159, apartado 11, y de 10 de noviembre de 2005, Comisión/Portugal, C-432/03, Rec. p. I-9665, apartado 44), debe, no obstante, señalarse que una normativa nacional que prohíbe de forma automática y absoluta, por carecer de marcado CE, la comercialización en el territorio nacional de productos que se comercializan legalmente en otros Estados miembros no respeta el requisito de proporcionalidad exigido por el Derecho de la Unión.

29 En efecto, tal como señalan, en particular, el Gobierno húngaro y la Comisión, esta exigencia estricta del marcado CE que impide, desde el origen, la aplicación misma del principio de reconocimiento mutuo de los productos respecto de los cuales el legislador europeo no ha dispuesto una plena armonización o la elaboración de documentos de idoneidad técnica europeos, prohibiendo el control del cumplimiento por parte de los productos litigiosos de los requisitos de seguridad exigidos sobre la base de los procedimientos de homologación y certificación realizados en el Estado miembro de origen, va más allá de lo que resulta necesario para alcanzar el objetivo de seguridad buscado.

30 Habida cuenta de lo anterior, ha de responderse a la segunda cuestión que los artículos 34 TFUE a 37 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a disposiciones nacionales que condicionan de oficio la comercialización de productos de construcción como aquél sobre el que versa el litigio principal, procedente de otro Estado miembro, a la colocación del marcado CE.

Sobre las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta

31 En relación con las cuestiones tercera y cuarta, es preciso señalar que las disposiciones del Derecho de la Unión en materia de competencia, cuya interpretación solicita el órgano jurisdiccional remitente, son manifiestamente inaplicables en un contexto como el del litigio principal.

32 Por consiguiente, deben considerarse inadmisibles las cuestiones tercera y cuarta planteadas por el órgano jurisdiccional remitente (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de julio de 2010, C-393/08, Sbarigia, p. I-6337, apartados 29 y 38).

Costas

33 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste 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 Quinta) declara:

1) **La Directiva 89/106/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros sobre los productos de construcción, en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, debe interpretarse en el sentido de que se opone a disposiciones nacionales que condicionan de oficio la comercialización de productos de construcción como aquél sobre el que versa el litigio principal, procedente de otro Estado miembro, a la colocación del marcado CE.**

2) **Los artículos 34 TFUE a 37 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a disposiciones nacionales que condicionan de oficio la comercialización de productos de construcción como aquél sobre el que versa el litigio principal, procedente de otro Estado miembro, a la colocación del marcado CE.**

Firmas