Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 13 de octubre de 2016*

«Procedimiento prejudicial — Reglamentos técnicos en el sector de los juegos de azar — Directiva 98/34/CE — Concepto de "reglamento técnico" — Obligación de los Estados miembros de comunicar a la Comisión Europea todo proyecto de reglamento técnico — Inaplicabilidad de las normas que tengan el carácter de reglamentos técnicos no notificados a la Comisión»

En el asunto C-303/15,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunal Regional de Łódź, Polonia), mediante resolución de 24 de abril de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 22 de junio de 2015, en el procedimiento entre

Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.

y

G. M.,

M. S.,

con intervención de:

Colin Wiliams sp. Z o.o.,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidenta de Sala, y los Sres. E. Regan, A. Arabadjiev, C. G. Fernlund y S. Rodin (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. M. Bobek;

Secretario: Sr. I. Illéssy, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de abril de 2016;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł., por el Sr. M. Gruszka y la Sra. M. Ziarko, en calidad de agentes;

— en nombre del Sr. M., por los Sres. S. Sołtysik y M. Górski, adwokaci;

* Lengua de procedimiento: polaco.

— en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna y la Sra. D. Lutostańska, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno belga, por las Sras. L. Van den Broeck, M. Jacobs y C. Pochet, en calidad de agentes, asistidas por los Sres. P. Vlaemminck y B. Van Vooren, advocaten;

— en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. K. Nasopoulou y S. Lekkou, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno portugués, por el Sr. L. Inez Fernandes y la Sra. P. Fragoso Martins, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. G. Braga da Cruz, y por las Sras. A. Szmytkowska, H. Tserepa-Lacombe y A. Stobiecka-Kuik, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 7 de julio de 2016;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (DO 1998, L 204, p. 37), en su versión modificada por la Directiva 98/48/CE del Parlamente Europeo y del Consejo, de 20 de julio de 1998 (DO 1998, L 217, p. 18) (en lo sucesivo, «Directiva 98/34»).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre el Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł. (Director de la oficina de aduanas I de Ł.) y el Sr. G. M. y la Sra. M. S., respecto a una infracción tributaria.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 El artículo 1 de la Directiva 98/34 establece:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

1) “producto”: cualquier producto de fabricación industrial y cualquier producto agrícola, incluidos los productos pesqueros;

2) “servicio”: todo servicio de la sociedad de la información, es decir, todo servicio prestado normalmente a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios.

[...]

3) “especificación técnica”: una especificación que figura en un documento en el que se definen las características requeridas de un producto, tales como los niveles de calidad, el uso específico, la seguridad o las dimensiones, incluidas las prescripciones aplicables al producto en lo referente a la

denominación de venta, la terminología, los símbolos, los ensayos y métodos de ensayo, el envasado, el marcado y el etiquetado, así como los procedimientos de evaluación de la conformidad.

[...]

4) "otro requisito": un requisito, distinto de una especificación técnica, impuesto a un producto, en particular por motivos de protección de los consumidores o del medio ambiente y que se refiere a su ciclo de vida con posterioridad a su comercialización, como sus condiciones de uso, reciclado, reutilización o eliminación, cuando dichas condiciones puedan afectar significativamente a la composición o naturaleza del producto o a su comercialización;

5) "Regla relativa a los servicios": un requisito de carácter general relativo al acceso a las actividades de servicios contempladas en el punto 2) y a su ejercicio, especialmente las disposiciones relativas al prestador de servicios, a los servicios y al destinatario de servicios, con exclusión de las normas que no se refieren específicamente a los servicios determinados en dicho punto.

[...]

11) "Reglamento técnico": las especificaciones técnicas u otros requisitos o las reglas relativas a los servicios, incluidas las disposiciones administrativas que sean de aplicación y cuyo cumplimiento sea obligatorio, *de iure o de facto*, para la comercialización, prestación de servicio o establecimiento de un operador de servicios o la utilización en un Estado miembro o en gran parte del mismo, así como, a reserva de las contempladas en el artículo 10, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que prohíben la fabricación, importación, comercialización o utilización de un producto o que prohíben el suministro o utilización de un servicio o el establecimiento como prestador de servicios.

[...]»

4 El artículo 8, apartado 1, de esta Directiva tiene el siguiente tenor:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10, los Estados miembros comunicarán inmediatamente a la Comisión todo proyecto de reglamento técnico, salvo si se trata de una simple transposición íntegra de una norma internacional o europea, en cuyo caso bastará una simple información referente a dicha norma; igualmente, los Estados miembros dirigirán a la Comisión una notificación referente a las razones por las cuales es necesaria la adopción de tal reglamento técnico, a menos que dichas razones se deduzcan ya del proyecto.

[...]»

Derecho polaco

5 El artículo 6, apartado 1, de la Ustawa o grach hazardowych, (Ley sobre los juegos de azar), de 19 de noviembre de 2009 (Dz. U. de 2009, n.º 201, posición 1540), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Ley sobre los juegos de azar»), establece:

«La organización de juegos de ruleta, juegos de cartas, juegos de dados y la operación de juegos automáticos requiere una licencia para la explotación de un casino de juego.»

6 El artículo 14, apartado 1, de dicha Ley dispone:

«La organización de juegos de ruleta, juegos de cartas, juegos de dados y juegos automáticos queda reservada a los casinos de juego.»

Litigio principal y cuestión prejudicial

7 El Sr. M. y la Sra. S. fueron acusados por el Director de la oficina de aduanas I de Łódź ante el Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi (Tribunal de Distrito de Łódź, Polonia) por haber organizado, en el período comprendido entre el 6 de julio de 2012 y el 23 de enero de 2013, juegos automáticos sin autorización para explotar casinos de juego a efectos del artículo 6, apartado 1, de la Ley sobre los juegos de azar. Dicho acto se considera una infracción de las normas del Derecho tributario polaco.

8 Mediante resolución de 13 de enero de 2015, el Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi (Tribunal de Distrito de Łódź) declaró el sobreseimiento del procedimiento iniciado contra el Sr. M. y la Sra. S.

9 A la luz de la sentencia de 19 de julio de 2012, Fortuna y otros (C-213/11, C-214/11 y C-217/11, EU:C:2012:495), dicho órgano jurisdiccional declaró que el artículo 6, apartado 1, de la Ley sobre los juegos de azar, con arreglo al cual las actividades de juegos automáticos deben ser ejercidas sobre la base de una autorización de explotación de casinos de juego, era de carácter técnico, y que, debido al hecho de que ese artículo no había sido notificado a la Comisión, éste no podía ser invocado contra las personas procesadas.

10 El Director de la oficina de aduanas I de Ł. interpuso recurso contra la resolución del Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi (Tribunal de Distrito de Łódź) ante el órgano jurisdiccional remitente.

11 Dado que los juegos automáticos de que se trata en el litigio principal fueron comprados en la República Checa, el mencionado órgano jurisdiccional analiza las consecuencias de la falta de notificación a la Comisión del artículo 6, apartado 1, de la Ley sobre los juegos de azar.

12 Por una parte, el órgano jurisdiccional remitente no ignora la jurisprudencia del Tribunal de Justicia conforme a la cual el incumplimiento de la obligación de notificación de los reglamentos técnicos deja sin efecto tales reglamentos, de modo que no pueden ser invocados frente a terceros. Por otra parte, dicho órgano jurisdiccional recuerda la jurisprudencia del Tribunal de Justicia con arreglo a la cual los Estados miembros son libres de fijar los objetivos de su política en materia de organización de los juegos de azar. Asimismo, el mencionado órgano jurisdiccional señala que, según la misma jurisprudencia, las restricciones impuestas deben ser apreciadas únicamente a la vista de los objetivos perseguidos por las autoridades nacionales del Estado miembro afectado y del nivel de protección pretendido, y cumplir también los requisitos que se desprenden de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en lo que respecta a su proporcionalidad.

13 Además, el órgano jurisdiccional remitente considera que el litigio principal se distingue de los asuntos que dieron lugar a las sentencias de 30 de abril de 1996, CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172), y de 8 de septiembre de 2005, Lidl Italia (C-303/04, EU:C:2005:528), debido a que las disposiciones técnicas que no fueron notificadas en dichos asuntos se referían a reglamentaciones que no estaban sujetas a las mismas restricciones que los juegos de azar. Dicho órgano jurisdiccional considera que es necesario, por tanto, interpretar el artículo 8 de la Directiva 98/34 determinando si puede entenderse en el sentido de que, habida cuenta del artículo 36 TFUE, se puede proceder al examen de las normas no notificadas a la luz de ese artículo y denegar la aplicación de las disposiciones no notificadas únicamente cuando no constituyan una restricción compatible con el mencionado artículo del Tratado FUE.

14 Por último, el referido órgano jurisdiccional señala que es difícil aceptar sin reservas el carácter incondicional de la consecuencia de la falta de notificación de los reglamentos técnicos sin que pueda apreciarse si se encuentran dentro de los límites del artículo 36 TFUE. Según el órgano jurisdiccional remitente, la inaplicabilidad automática de tales reglamentos conllevaría una libertad total en la organización de los juegos de azar. El carácter incondicional de la consecuencia de la falta de notificación podría, según dicho órgano jurisdiccional, desestabilizar también la política de un Estado miembro en otros ámbitos.

15 En estas circunstancias, el Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunal Regional de Łódź, Polonia) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Puede interpretarse el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 98/34/CE en el sentido de que, en caso de no comunicarse disposiciones calificadas como reglamento técnico, es posible diferenciar las consecuencias de tal manera que, en el caso de disposiciones que afecten a las libertades no sometidas a las limitaciones del artículo 36 TFUE, la falta de notificación haya de tener como consecuencia que dichas disposiciones no se puedan aplicar en un determinado procedimiento pendiente, mientras que, en el caso de disposiciones que afecten a las libertades sometidas a las limitaciones del artículo 36 TFUE, el órgano jurisdiccional nacional, que es también un órgano jurisdiccional de la Unión, pueda apreciar si, pese a la falta de notificación, dichas disposiciones cumplen los requisitos del artículo 36 TFUE y pueden ser aplicadas?»

Sobre la cuestión prejudicial

16 Con carácter preliminar, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este último proporcionar al órgano jurisdiccional nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce. Desde este punto de vista, corresponde al Tribunal de Justicia reformular, en su caso, las cuestiones prejudiciales que se le planteen (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de abril de 2016, Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, apartado 30 y jurisprudencia citada). Además, el Tribunal de Justicia puede verse obligado a tomar en consideración normas de Derecho de la Unión a las que el juez nacional no se haya referido en el enunciado de su cuestión (auto de 14 de julio de 2016, BASF, C-456/15, no publicado, EU:C:2016:567, apartado 15 y jurisprudencia citada).

17 A este respecto, procede señalar que el órgano jurisdiccional remitente parte de la premisa de que una norma como la recogida en el artículo 6, apartado 1, de la Ley sobre los juegos de azar queda comprendida dentro del concepto de «reglamento técnico», a efectos de la Directiva 98/34, sometido a la obligación de notificación con arreglo al artículo 8, apartado 1, de la mencionada Directiva, cuyo incumplimiento se sanciona con la inaplicabilidad de ese reglamento.

18 Procede recordar en este contexto que el concepto de «reglamento técnico» comprende cuatro categorías de medidas, a saber, en primer lugar, la «especificación técnica», en el sentido del artículo 1, punto 3, de la Directiva 98/34; en segundo lugar, el «otro requisito», como se define en el artículo 1, punto 4, de esta Directiva; en tercer lugar, la «regla relativa a los servicios», contemplada en el artículo 1, punto 5, de la citada Directiva y, en cuarto lugar, las «disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que prohíben la fabricación, importación, comercialización o utilización de un producto o que prohíben el suministro o utilización de un servicio o el establecimiento como prestador de servicios», a efectos del artículo 1, punto 11, de la mencionada Directiva (véase la sentencia de 4 de febrero de 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, apartado 70).

19 A este respecto, procede recordar, en primer lugar, que el concepto de «especificación técnica» presupone que la medida nacional se refiere necesariamente al producto o a su envasado como tales y establece por tanto una de las características exigidas a un producto. Por el contrario, cuando una medida nacional prevé requisitos para la constitución de empresas, como las disposiciones que exigen una autorización previa para el ejercicio de una actividad profesional, estos requisitos no constituyen especificaciones técnicas (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de abril de 2005, Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, apartados 57 y 59 y jurisprudencia citada).

20 En segundo lugar, para poder ser calificada de «otro requisito», a efectos del artículo 1, punto 4, de la Directiva 98/34, una medida nacional debe constituir una «condición» que pueda afectar significativamente a la composición, naturaleza o comercialización del producto correspondiente (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de julio de 2012, Fortuna y otros, C-213/11, C-214/11 y C-217/11, EU:C:2012:495, apartado 35 y jurisprudencia citada). No obstante, es preciso comprobar si dicha medida debe ser calificada de «condición» relativa al uso del producto de que se trata o si, por el contrario, se trata de una medida nacional que pertenece a la categoría de reglamentos técnicos contemplada en el artículo 1, punto 11, de la Directiva 98/34. La pertenencia de una medida nacional a una u otra de estas dos categorías de reglamentos técnicos depende del alcance de la prohibición que establece dicha medida (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de abril de 2005, Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, apartados 73 y 74).

21 En tercer lugar, el concepto de «reglamento técnico», previsto en el artículo 1, punto 5, de la Directiva 98/34, abarca únicamente los reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información, es decir, a todo servicio prestado a distancia por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de junio de 2005, Mediakabel, C-89/04, EU:C:2005:348, apartado 19).

22 Habida cuenta de estas consideraciones preliminares, ha de entenderse la cuestión planteada en el sentido de que el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide si el artículo 1 de la Directiva 93/84 debe interpretarse en el sentido de que una norma nacional como la controvertida en el litigio principal queda comprendida en el concepto de «reglamento técnico», a efectos de esta Directiva.

23 Es preciso declarar, ante todo, que dicha norma, que condiciona el ejercicio de las actividades de juegos de ruleta, juegos de cartas, juegos de dados y juegos automáticos a una autorización de explotación de un casino de juegos, no constituye una «especificación técnica», a efectos del artículo 1, punto 3, de la Directiva 98/34, dado que no se refiere a un producto o a su envasado como tales y no establece una de las características exigidas a un producto.

24 Seguidamente, dicha disposición no forma parte de la categoría de «reglas relativas a los servicios» de la sociedad de la información, a efectos del artículo 1, punto 5, de la Directiva 98/34, dado que no se refiere a «servicios de la sociedad de la información», a efectos del artículo 1, punto 2, de esta Directiva.

25 Por último, con el fin de determinar si el artículo 6, apartado 1, de la Ley sobre los juegos de azar está comprendido en el artículo 1, punto 4, de la Directiva 98/34, o bien en el artículo 1, punto 11, de esta Directiva, es preciso verificar si esa norma puede afectar significativamente a la composición, la naturaleza o la comercialización del producto de que se trate, en el presente caso juegos automáticos, como «condición» relativa a la utilización del producto de que se trata, o si se trata de una medida nacional perteneciente a la categoría de prohibiciones, mencionada en el artículo 1, punto 11, de dicha Directiva.

26 A este respecto, cabe recordar que el artículo 14, apartado 1, de la Ley sobre los juegos de azar limita la organización de juegos de ruleta, juegos de cartas, juegos de dados y juegos automáticos a los casinos de juego. Esta norma fue notificada a la Comisión como «reglamento técnico», debido a que

el Tribunal de Justicia ya ha juzgado, por una parte, que una medida nacional que reserva la organización de ciertos juegos de azar exclusivamente a los casinos constituye un «reglamento técnico» en el sentido del artículo 1, punto 11, de la Directiva 93/84, si puede afectar significativamente a la naturaleza o a la comercialización de los productos utilizados en ese contexto y, por otra parte, que una prohibición de explotar determinados productos fuera de los casinos puede afectar significativamente a la comercialización de esos productos, al reducir los canales de su explotación (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2015, Berlington Hungary y otros, C-98/14, EU:C:2015:386, apartados 98 y 99).

27 Por el contrario, el artículo 6, apartado 1, de esta Ley, que prevé que es necesaria una autorización para la explotación de casinos de juego para el ejercicio de actividades de juegos de ruleta, juegos de cartas, juegos de dados y juegos automáticos, no fue notificada.

28 No puede prosperar la tesis de la Comisión, conforme a la cual existe un estrecho vínculo entre las dos normas nacionales controvertidas que lleva a que no sea posible prescindir del artículo 14, apartado 1, de la Ley sobre los juegos de azar con respecto al artículo 6, apartado 1, de dicha Ley. En efecto, como ha señalado el Abogado General en los puntos 38 a 44 de sus conclusiones, el artículo 6, apartado 1, de dicha Ley y su artículo 14, apartado 1, tienen funciones y ámbitos de aplicación diferentes. El elemento descriptivo que figura en el artículo 6, apartado 1, de esta Ley, que designa la autorización de que se trata como autorización «para la explotación de un casino de juego», no altera esta conclusión.

29 Por ello, procede declarar que el artículo 6, apartado 1, de la Ley sobre los juegos de azar no puede ser considerado como «otro requisito», a efectos del artículo 1, punto 4, de la Directiva 98/34, dado que la autorización exigida por esta norma nacional para la organización de juegos de azar constituye un requisito impuesto respecto a la actividad de organización de dichos juegos, a diferencia del artículo 14, apartado 1, de esta Ley, que impone requisitos respecto a los productos afectados, prohibiendo su explotación fuera de casinos.

30 Además, es jurisprudencia reiterada que las disposiciones nacionales que se limitan a establecer los requisitos para la constitución de empresas o la prestación de servicios por ellas, como, por ejemplo, las disposiciones que exigen una autorización previa para el ejercicio de una actividad profesional, no constituyen reglamentos técnicos a efectos de lo dispuesto en el artículo 1, punto 11, de la Directiva 98/34 (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de febrero de 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, apartado 76 y jurisprudencia citada).

31 Por consiguiente, es preciso declarar que una norma como el artículo 6, apartado 1, de la Ley sobre los juegos de azar no constituye un «reglamento técnico», a efectos de la Directiva 98/34.

32 En esas circunstancias, no procede examinar las consecuencias del incumplimiento de la obligación de notificación de un reglamento técnico.

33 Se desprende del conjunto de consideraciones anteriores que procede responder a la cuestión planteada que el artículo 1 de la Directiva 98/34 debe interpretarse en el sentido de que una norma nacional como la controvertida en el litigio principal no se encuentra comprendida en el concepto de «reglamento técnico», a efectos de esta Directiva, sometido a la obligación de notificación con arreglo al artículo 8, apartado 1, de la mencionada Directiva, y cuyo incumplimiento se sanciona con la inaplicabilidad de dicho reglamento.

Costas

34 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 Primera) declara:

El artículo 1 de la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información, en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, en su versión modificada por la Directiva 98/48/CE del Parlamente Europeo y del Consejo, de 20 de julio de 1998, debe interpretarse en el sentido de que una norma nacional como la controvertida en el litigio principal no se encuentra comprendida en el concepto de «reglamento técnico», a efectos de esta Directiva, sometido a la obligación de notificación con arreglo al artículo 8, apartado 1, de la mencionada Directiva, y cuyo incumplimiento se sanciona con la inaplicabilidad de dicho reglamento.

Firmas