



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. YVES BOT
presentadas el 19 de abril de 2018¹

Asunto C-137/17

**Van Gennip BVBA,
Antonius Johannes Maria ten Velde,
Original BVBA,
Antonius Cornelius Ignatius Maria van der Schoot**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (Tribunal de Primera Instancia de Amberes, Bélgica)]

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2006/123/CE — Directiva 2007/23/CE — Directiva 2013/29/UE — Puesta en el mercado y libre circulación de artículos pirotécnicos — Libertad de establecimiento — Medidas nacionales restrictivas — Orden público — Sanciones penales — Régimen de autorización»

1. El presente asunto, que tiene su origen en unas diligencias penales incoadas contra minoristas de artículos pirotécnicos, brinda al Tribunal de Justicia la ocasión de pronunciarse sobre el ámbito de aplicación de las directivas relativas a los artículos pirotécnicos, sobre la conformidad con el Derecho de la Unión de una normativa nacional que restringe la venta de artículos pirotécnicos con más de un kilogramo de composición pirotécnica² y sobre la conformidad con 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,³ de un régimen dual de autorización para el almacenamiento de artículos pirotécnicos.

I. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Directiva sobre los servicios

2. El artículo 1, apartado 5, de la Directiva sobre los servicios establece:

«La presente Directiva no afecta a la normativa de los Estados miembros en materia de Derecho penal. Sin embargo, los Estados miembros no podrán restringir la libertad de prestar servicios mediante la aplicación de disposiciones de Derecho penal que regulen o afecten específicamente al acceso o ejercicio de una actividad de servicios eludiendo las normas establecidas en la presente Directiva.»

¹ Lengua original: francés.

² En lo sucesivo, «CPT».

³ DO 2006, L 376, p. 36; en lo sucesivo, «Directiva sobre los servicios».

3. Conforme al artículo 2, apartado 1, de esta Directiva:

«La presente Directiva se aplicará a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro.»

4. En el capítulo III de dicha Directiva, titulado «Libertad de establecimiento de los prestadores», el artículo 9, «Regímenes de autorización», dispone en su apartado 1:

«Los Estados miembros solo podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización cuando se reúnan las siguientes condiciones:

- a) el régimen de autorización no es discriminatorio para el prestador de que se trata;
- b) la necesidad de un régimen de autorización está justificada por una razón imperiosa de interés general;
- c) el objetivo perseguido no se puede conseguir mediante una medida menos restrictiva, en concreto porque un control *a posteriori* se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz.»

5. El artículo 10 de la misma Directiva establece:

«1. Los regímenes de autorización deberán basarse en criterios que delimiten el ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades competentes con el fin de que dicha facultad no se ejerza de forma arbitraria.

2. Los criterios contemplados en el apartado 1 deberán reunir las características siguientes:

- a) no ser discriminatorios;
- b) estar justificados por una razón imperiosa de interés general;
- c) ser proporcionados a dicho objetivo de interés general;
- d) ser claros e inequívocos;
- e) ser objetivos;
- f) ser hechos públicos con antelación;
- g) ser transparentes y accesibles.

[...]

7. El presente artículo no cuestiona el reparto de competencias locales o regionales de las autoridades del Estado miembro habilitadas para conceder dichas autorizaciones.»

2. Directiva 2007/23/CE

6. El considerando 4 de la Directiva 2007/23/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, sobre la puesta en el mercado de artículos pirotécnicos,⁴ establece lo siguiente:

«La Directiva 96/82/CE del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, [⁵] establece requisitos de seguridad para establecimientos que contengan explosivos, incluidas las materias pirotécnicas.»

7. El artículo 1 de esta Directiva tiene el siguiente tenor:

«1. La presente Directiva establece las normas concebidas para lograr la libre circulación de artículos pirotécnicos en el mercado interior, garantizando al mismo tiempo un alto nivel de protección de la salud humana y la seguridad pública y de protección y seguridad de los consumidores, y teniendo en cuenta los aspectos pertinentes de protección del medio ambiente.

2. La presente Directiva establece los requisitos esenciales de seguridad que deberán cumplir los artículos pirotécnicos para su puesta en el mercado.

[...]»

8. En virtud del artículo 2 de dicha Directiva:

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

1) “artículo pirotécnico”: todo artículo que contenga materias explosivas o una mezcla explosiva de materias destinadas a producir un efecto calorífico, luminoso, sonoro, gaseoso o fumíge[n]o o una combinación de tales efectos, como consecuencia de reacciones químicas exotérmicas autosostenidas;

[...]

3) “artificio de pirotecnia”: artículo pirotécnico con fines de entretenimiento;

[...]

8) “distribuidor”: toda persona física o jurídica integrada en la cadena de distribución que, en el transcurso de su actividad, ponga un producto a disposición del mercado;

[...]»

9. Con arreglo al artículo 6 de la Directiva 2007/23:

«1. Los Estados miembros no podrán prohibir, restringir u obstaculizar la puesta en el mercado de artículos pirotécnicos que cumplan los requisitos de la presente Directiva.

4 DO 2007, L 154, p. 1.

5 DO 1997, L 10, p. 13.

2. Las disposiciones de la presente Directiva no serán obstáculo para que un Estado miembro, por motivos de orden público, seguridad pública o protección del medio ambiente, adopte medidas que prohíban o restrinjan la posesión, utilización y/o venta al público de los artificios de pirotecnia de las categorías 2 y 3, de artículos pirotécnicos destinados al uso en teatros y de otros artículos pirotécnicos.

[...]»

10. A tenor del artículo 20, párrafo primero, de esta Directiva:

«Los Estados miembros establecerán las normas relativas a las sanciones aplicables a las infracciones de las disposiciones de la legislación nacional adoptadas de conformidad con la presente Directiva y garantizarán su cumplimiento. Dichas sanciones deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.»

3. *Directiva 2013/29/UE*

11. El artículo 45 de la Directiva 2013/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, sobre la armonización de las legislaciones de los Estados miembros en materia de comercialización de artículos pirotécnicos,⁶ prevé:

«Los Estados miembros establecerán las normas relativas a las sanciones aplicables a las infracciones de los agentes económicos respecto de las disposiciones de la legislación nacional adoptadas de conformidad con la presente Directiva y tomarán las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento. Dichas normas podrán incluir sanciones penales en caso de infracción grave.

Dichas sanciones deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.»

B. *Derecho belga*

12. Con arreglo al artículo 5 de la wet betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen (Ley sobre sustancias y mezclas potencialmente explosivas o deflagrantes y los artefactos cargados con ellas),⁷ de 28 de mayo de 1956:

«Las infracciones de las disposiciones adoptadas en virtud del artículo 1 serán castigadas con pena de prisión de entre quince días y dos años y con multa de cien a mil francos, o solo con una de estas penas.»

13. El artículo 200 del koninklijk besluit houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen (Real Decreto sobre la fabricación, el almacenamiento, la tenencia, la venta, el transporte y el uso de explosivos),⁸ de 23 de septiembre de 1958, dispone que:

«Los explosivos que superen las cantidades que todo particular puede poseer, especificadas en el artículo 265, solo podrán conservarse en almacenes o depósitos debidamente autorizados.»

⁶ DO 2013, L 178, p. 27.

⁷ *Belgisch Staatsblad*, 9 de junio de 1956, p. 3990.

⁸ *Belgisch Staatsblad*, 22 de diciembre de 1958, p. 9075; en lo sucesivo, «ARS».

14. A tenor del artículo 257 de este Real Decreto:

«La venta de cualquier explosivo en cantidades superiores a las que todo particular puede poseer, especificadas en el artículo 265, únicamente podrá llevarse a cabo si se cumplen las siguientes condiciones:

- 1º el comprador dispone de una autorización de transporte como la contemplada en el artículo 72;
- 2º el comprador dispone de una autorización para almacenar o poseer provisionalmente tales productos;
- 3º el comprador demuestra que ejerce una actividad profesional en el sector de los explosivos en calidad de fabricante, comerciante o usuario de explosivos.

La condición mencionada en el punto 2 solo será aplicable si las mercancías compradas están destinadas a su almacenamiento o posesión provisional en territorio belga.

El vendedor comprobará y archivará todos los documentos remitidos por los compradores para demostrar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el párrafo primero. Dichos documentos se mantendrán, durante un plazo mínimo de tres años, a disposición de los funcionarios de la Algemene Directie Kwaliteit en Veiligheid van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie [(Dirección General de Calidad y Seguridad del Servicio Público Federal de Economía, PYME, Clases Medias y Energía, Bélgica)], así como de las autoridades policiales y judiciales en el lugar en el que se efectúen las ventas.»

15. De conformidad con el artículo 260 del ARS:

«Los minoristas deberán ser titulares en todo caso de una autorización de almacenamiento; no podrán poseer o vender, por mínima que sea la cantidad, explosivos distintos de los especificados en el artículo 261.

Sus almacenamientos se efectuarán y mantendrán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 251.»

16. A tenor del artículo 261 de este Real Decreto:

«La naturaleza y las cantidades de explosivos que podrán conservar los minoristas serán las determinadas en la autorización expedida en cada caso concreto, en función del nivel de seguridad que ofrezca el almacén de que se trate.

No se podrán conservar dichos productos en cantidades superiores a las siguientes:

[...]

- 2º artificios de pirotecnia para fiestas y para señalización que contengan más de [50 kg] de [CPT];

[...]»

17. El artículo 265 de dicho Real Decreto establece lo siguiente:

«No se requerirá autorización para la tenencia de:

[...]

- 7º artificios de pirotecnia para fiestas y para señalización que contengan hasta 1 [kg] de [CPT].»

18. El artículo 300, párrafo primero, del ARS establece:

«Las infracciones de las disposiciones del presente Reglamento, salvo su artículo 295, de los reglamentos de desarrollo de dichas disposiciones y de las autorizaciones serán castigadas con las penas establecidas por la Ley de 28 de mayo de 1956.»

II. Hechos del litigio principal y cuestión prejudicial

19. En el marco del litigio principal, los acusados son Van Gennip BVBA, Original BVBA y los Sres. Antonius ten Velde y Antonius van der Schoot.

20. Original es una empresa con domicilio social en Olen (Bélgica), cerca de los Países Bajos, que se dedica a actividades de importación, comercio al por mayor y distribución de artificios de pirotecnia para fiestas. A tal fin, posee en particular dos puntos de venta en Baarle-Hertog (Bélgica), municipio parcialmente situado en la provincia del Brabante Septentrional (Países Bajos) y enclavado en el municipio de Baarle-Nassau (Países Bajos), explotados por Van Gennip, empresa con domicilio social en Baarle-Hertog. Los Sres. ten Velde y van der Schoot, ambos de nacionalidad neerlandesa, son los responsables de dichos puntos de venta, a saber, respectivamente, Zena-Tabak-O-Tiek y Zena-De Bunker.

21. Los cuatro acusados en el litigio principal están procesados esencialmente, en su calidad de minoristas de productos pirotécnicos, por almacenar artificios de pirotecnia para fiestas con un contenido de CPT de peso superior al máximo fijado en las autorizaciones que les concedieron las autoridades belgas, por almacenar artificios de pirotecnia para fiestas en lugares no autorizados para el almacenamiento y por vender artificios de pirotecnia para fiestas con más de 1 kg de CPT a un particular que no disponía de la debida autorización.

22. De la resolución de remisión se desprende que los Sres. ten Velde y van der Schoot alegaron que la tipificación de las infracciones prevista por la normativa belga es contraria al artículo 45 de la Directiva 2013/29, en virtud del cual las sanciones penales están reservadas para las infracciones graves, y que ninguno de los hechos que se les imputa constituye una infracción de esta naturaleza.

23. Según la resolución de remisión, los acusados y el openbaar ministerie (Ministerio Fiscal, Bélgica) tienen opiniones divergentes en cuanto a si la obligación de disponer tanto de una autorización federal en materia de explosivos como de una autorización medioambiental regional es conforme a las Directivas 2007/23 y 2013/29, así como a la Directiva sobre los servicios. En particular, algunos de los acusados sostienen que, toda vez que la normativa belga es contraria al Derecho de la Unión, no cabe considerar ilícitos determinados hechos que se les imputan.

24. La interpretación del Derecho de la Unión puede influir en el carácter punible o no de los hechos imputados a los acusados.

25. En estas circunstancias, el rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (Tribunal de Primera Instancia de Amberes, Bélgica) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Son las siguientes infracciones de la normativa belga en materia de artículos pirotécnicos constitutivas de “infracción grave” en el sentido del artículo 45 de la [Directiva 2013/29]?

- a) La venta de artículos pirotécnicos con 2,666 kg de [CPT], lo cual constituye una infracción de los artículos 265, punto 7, y 257 [del ARS], por los que se prohíbe la venta de artículos pirotécnicos con más de 1 kg de CPT cuando el consumidor no dispone de una autorización administrativa individual para la tenencia de artículos pirotécnicos en una cantidad superior.

- b) La superación del límite de almacenamiento establecido y el incumplimiento de los lugares de almacenamiento previstos en una autorización federal en materia de productos pirotécnicos, si bien ya existía una autorización medioambiental regional para el almacenamiento de las cantidades superiores de que se trata en los lugares objeto del litigio.
 - c) El almacenamiento provisional de pequeñas cantidades de artículos pirotécnicos en distintos lugares no autorizados específicamente para el almacenamiento, dentro del perímetro de un comercio minorista de artículos pirotécnicos, que dispone tanto de una autorización federal en materia de artificios de pirotecnia como de una autorización medioambiental regional.
- 2) ¿Se opone el principio de libre circulación de artículos pirotécnicos, establecido en el artículo 6, apartado 1, de la [Directiva 2007/23] (actualmente artículo 4, apartado 1, de la [Directiva 2013/29]), en su caso, en relación con el artículo 10 de la Directiva [sobre los servicios], a una normativa nacional que supedita los lugares de almacenamiento de los minoristas para artículos pirotécnicos conformes con la Directiva [2007/23], al doble requisito de que tienen que disponer, por una parte, de una autorización concedida en el marco de la normativa relativa a la fabricación, el almacenamiento, la tenencia, la venta, el transporte y el empleo de explosivos y, por otra parte, de una autorización expedida en el marco de la normativa sobre licencias medioambientales para establecimientos que causan molestias, cuando los dos regímenes de autorización persiguen, esencialmente, el mismo objetivo (garantizar la seguridad) y uno de esos dos regímenes de autorización (en el presente asunto, el relativo a los explosivos) establece un [límite máximo] (muy) bajo para el almacenamiento de artificios de pirotecnia para fiestas [esto es, 50 kg de [CPT] ([es decir], [de] sustancia explosiva))?
- 3) ¿Se opone el principio de libre circulación de artículos pirotécnicos, establecido en el artículo 4, apartado 1, de la [Directiva 2013/29] y en el artículo 6, apartado [1], de la [Directiva 2007/23] (en su caso, en relación con los artículos 34 TFUE, 35 TFUE y 36 TFUE)[, en] relación con el principio de proporcionalidad, a una normativa nacional que prohíbe la tenencia o el uso por y la venta a consumidores de artificios de pirotecnia para fiestas (artificios de las categorías 2 y 3 en el sentido de la [Directiva 2007/23]) que contienen más de un 1 kg de [CPT]?»

III. Análisis

A. Sobre la primera cuestión prejudicial

26. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia si las infracciones por las que se ha procesado a los acusados en el litigio principal constituyen infracciones graves en el sentido del artículo 45 de la Directiva 2013/29.

27. A este respecto, como han recalcado varias partes en la vista, los hechos que se imputan a los acusados en el litigio principal ocurrieron entre el 22 de noviembre de 2010 y el 27 de enero de 2013 y, por consiguiente, son anteriores a la adopción y a la entrada en vigor de la Directiva 2013/29.⁹

⁹ A este respecto, ha de recordarse que la Directiva 2013/29 se adoptó el 12 de junio de 2013, que su entrada en vigor se produjo, con arreglo a lo dispuesto en su artículo 49, al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, y que, con arreglo a su artículo 48, la Directiva 2007/23 fue derogada con efectos a partir del 1 de julio de 2015.

28. Por otro lado, contrariamente al artículo 45 de la Directiva 2013/29, el artículo 20 de la Directiva 2007/23 no indica que los Estados miembros puedan establecer sanciones penales para los supuestos de infracción grave, sino que se limita a enunciar que estos establecerán las normas relativas a las sanciones aplicables a las infracciones de las disposiciones de la legislación nacional adoptadas de conformidad con dicha Directiva y que tales sanciones deben ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.

29. En estas circunstancias, considero que no procede interpretar el concepto de «infracción grave», que figura únicamente en la Directiva 2013/29, puesto que esta Directiva no es aplicable *ratione temporis* al litigio principal.

30. Además, en caso de que se alegara que el artículo 45 de la Directiva 2013/29 es una *lex melior* que ha de aplicarse con carácter retroactivo porque, contrariamente al artículo 20 de la Directiva 2007/23, autoriza a los Estados miembros a establecer sanciones penales únicamente en relación con las infracciones graves, soy de la opinión de que no cabría acoger tal alegación.

31. Con carácter preliminar, procede señalar que de ambas disposiciones se desprende no solo que los Estados miembros están obligados a establecer sanciones aplicables a las infracciones de las disposiciones de la normativa nacional adoptadas de conformidad con las Directivas 2007/23 y 2013/29, sino también que dichas sanciones deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias.¹⁰

32. Dicha obligación de los Estados miembros deriva de las particularidades inherentes a la aplicación y la ejecución del Derecho de la Unión. En efecto, gran parte de la responsabilidad respecto a estas últimas recae sobre los Estados miembros¹¹ y, al efecto de garantizar la eficacia de la normativa relativa a los artículos pirotécnicos, esta debe incluir un régimen de sanciones, que corresponde establecer a los Estados miembros.¹²

33. Por este motivo, disposiciones como el artículo 20 de la Directiva 2007/23 o el artículo 45 de la Directiva 2013/29 son clásicas¹³ en el Derecho de la Unión, ya que no son más que el reflejo de la naturaleza *sui generis* de la aplicación y la ejecución del Derecho de la Unión.¹⁴

34. Pues bien, la interpretación que los acusados en el litigio principal proponen realizar de dichas disposiciones está destinada a dar a estas un alcance que no les corresponde.

10 Sobre el carácter efectivo, proporcionado y disuasorio de las sanciones que deben establecer los Estados miembros de conformidad con el Derecho de la Unión, véase Hagueneau-Moizard, C., «Sanction nationale du droit communautaire: “Sanctions effectives, proportionnées et dissuasives”», *L'exécution du droit de l'Union, entre mécanismes communautaires et droits nationaux*, Bruylant, Bruselas, 2009, pp. 205 a 223.

11 Véase, a este respecto, la declaración n.º 43, aneja al Acta final del Tratado de Ámsterdam, según la cual «los Estados miembros serán responsables de la aplicación administrativa del Derecho [de la Unión], con arreglo a sus disposiciones constitucionales» (DO 1997, C 340, p. 140). Como ha recalcado Jean-Paul Jacqué, «la aplicación del Derecho [de la Unión] por los Estados miembros reviste una importancia capital. En efecto, la [Unión] no dispone de las competencias necesarias para la aplicación directa del Derecho [de la Unión] en los Estados miembros» (Jacqué, J.-P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 5ª edición, Dalloz, París, 2009, p. 601).

12 Según Catherine Hagueneau-Moizard, «el efecto real del Derecho [de la Unión] depende de la aplicación que de él hagan los Estados» (Hagueneau-Moizard, C., «Sanction nationale du droit communautaire: “Sanctions effectives, proportionnées et dissuasives”», *L'exécution du droit de l'Union, entre mécanismes communautaires et droits nationaux*, Bruylant, Bruselas, 2009, pp. 205 a 223; en particular, p. 207). La citada obligación que incumbe a los Estados miembros se encuentra, además, reforzada por el principio de cooperación leal, dado que dicho principio exige de los Estados miembros la adopción de todas las medidas apropiadas para asegurar el alcance y la eficacia del Derecho de la Unión (véase la sentencia de 21 de septiembre de 1989, Comisión/Grecia, 68/88, EU:C:1989:339, apartados 23 y 24).

13 A modo de ejemplo, véase el artículo 15 de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (DO 2000, L 180, p. 22).

14 Una disposición de una directiva que establece que las sanciones deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias es, en este sentido, calificada como «disposición tipo» por Catherine Hagueneau-Moizard (Hagueneau-Moizard, C., «Sanction nationale du droit communautaire: “Sanctions effectives, proportionnées et dissuasives”», *L'exécution du droit de l'Union, entre mécanismes communautaires et droits nationaux*, Bruylant, Bruselas, 2009, pp. 205 a 223; en particular, p. 210).

35. Efectivamente, es obligado constatar que dichas disposiciones no determinan ni las tipificaciones ni las sanciones aplicables,¹⁵ sino que se limitan a indicar que los Estados miembros están obligados a establecer estas últimas.

36. A este respecto, procede subrayar que las Directivas 2007/23 y 2013/29 se basan, respectivamente, en el artículo 95 CE (actualmente artículo 114 TFUE) y en el artículo 114 TFUE, y no en el artículo 83 TFUE. Por consiguiente, contrariamente a los textos que se basan en esta última disposición, las Directivas 2007/23 y 2013/29 enuncian reglas que tienen por objeto garantizar la libre circulación de artículos pirotécnicos en el mercado interior y no reglas que tienen por finalidad establecer normas mínimas en materia de sanciones penales aplicables a determinados hechos o conductas.¹⁶

37. Por otra parte, dado que el artículo 20 de la Directiva 2007/23 no especifica la naturaleza de las sanciones que pueden establecer los Estados miembros, la redacción de dicha disposición autoriza indudablemente a estos a determinar la naturaleza de las sanciones y, en consecuencia, a imponer sanciones penales aplicables a las infracciones de la normativa nacional adoptada de conformidad con la Directiva 2007/23.¹⁷

38. Por último, a mi parecer, dicha interpretación no queda desvirtuada por la modificación de redacción que introdujo el legislador en el tenor del artículo 45 de la Directiva 2013/29, por cuanto dicho tenor no puede tener por efecto restringir el margen de apreciación de que disponen los Estados miembros respecto a la naturaleza de las sanciones establecidas en virtud del artículo 20 de la Directiva 2007/23.¹⁸

39. En cambio, procede recordar que la circunstancia de que un órgano jurisdiccional nacional haya formulado, desde el punto de vista formal, una cuestión prejudicial refiriéndose a determinadas disposiciones del Derecho de la Unión, no impide que el Tribunal de Justicia proporcione a este órgano jurisdiccional todos los elementos de interpretación que puedan permitirle resolver el asunto que le ha sido sometido, aun cuando no haya hecho referencia a ellos al formular sus cuestiones. A este respecto, corresponde al Tribunal de Justicia extraer del conjunto de elementos aportados por el órgano jurisdiccional nacional y, especialmente, de la motivación de la resolución de remisión, los elementos de Derecho de la Unión que requieren una interpretación, teniendo en cuenta el objeto del litigio.¹⁹

15 El término «sanción» ha de entenderse de forma muy amplia en este punto, en el sentido de que comprende las sanciones de toda índole.

16 Véase, en particular, la Directiva 2014/57/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre las sanciones penales aplicables al abuso de mercado (DO 2014, L 173, p. 179), cuyo artículo 1, apartado 1, prevé: «La presente Directiva establece normas mínimas en materia de sanciones penales aplicables a las operaciones con información privilegiada, la comunicación ilícita de información privilegiada y la manipulación de mercado, con el fin de garantizar la integridad de los mercados financieros de la Unión y aumentar la protección de los inversores y la confianza en esos mercados.»

17 Véase, por analogía, la sentencia de 10 de julio de 2008, Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397), apartado 37.

18 A este respecto, es de destacar que el reconocimiento explícito a los Estados miembros de la facultad de establecer sanciones penales aplicables a los supuestos de infracción grave fue establecido por primera vez en el artículo 41 del Reglamento (CE) n.º 765/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 339/93 del Consejo (DO 2008, L 218, p. 30), así como que, desde entonces, numerosas directivas relativas a una «nueva aproximación en materia de armonización y de normalización» contienen disposiciones con una redacción análoga a la que figura en el artículo 45 de la Directiva 2013/29, a saber, en particular, el artículo 42 de la Directiva 2014/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre la armonización de las legislaciones de los Estados miembros en materia de comercialización de instrumentos de pesaje de funcionamiento no automático (DO 2014, L 96, p. 107), el artículo 46 de la Directiva 2014/53/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros sobre la comercialización de equipos radioeléctricos, y por la que se deroga la Directiva 1999/5/CE (DO 2014, L 153, p. 62), o el artículo 47 de la Directiva 2014/68/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros sobre la comercialización de equipos a presión (DO 2014, L 189, p. 164).

19 Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:312), punto 35.

40. En este sentido, es preciso observar en primer lugar que, dado que los hechos que se imputan a los acusados en el litigio principal se desarrollaron entre el 22 de noviembre de 2010 y el 27 de enero de 2013, están cubiertos *ratione temporis* por la Directiva 2007/23. Por consiguiente, estimo que, para proporcionar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente, procede formular de nuevo la cuestión prejudicial con objeto de determinar si el artículo 20 de la citada Directiva permite a los Estados miembros imponer sanciones penales.

41. Pues bien, tal y como he señalado en el punto 37 de las presentes conclusiones, la respuesta a dicha cuestión es, inequívocamente, afirmativa. No obstante, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente comprobar que las sanciones establecidas son eficaces, proporcionadas y disuasorias.

42. En segundo lugar, de la segunda cuestión prejudicial se desprende que el órgano jurisdiccional remitente no excluye que el régimen belga de doble autorización para el almacenamiento de artículos pirotécnicos con miras a su venta esté cubierto por la Directiva sobre los servicios. Por otra parte, dos de las infracciones a que se refiere la primera cuestión prejudicial son infracciones de las autorizaciones concedidas en virtud de dicho régimen de doble autorización. Por consiguiente, procede determinar si los Estados miembros pueden establecer sanciones penales en caso de incumplimiento de la normativa nacional que regula el acceso a las actividades de servicios o el ejercicio de estas.

43. Pues bien, toda vez que el artículo 1, apartado 5, de la Directiva sobre los servicios dispone que esta no afecta a la normativa de los Estados miembros en materia de Derecho penal siempre que dicha normativa no tenga por efecto eludir las normas establecidas en la citada Directiva, la respuesta a esta cuestión es afirmativa.

44. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, estimo que procede responder a la primera cuestión prejudicial que, sin que sea necesario determinar si las infracciones controvertidas son infracciones graves, el artículo 20 de la Directiva 2007/23 y el artículo 1, apartado 5, de la Directiva sobre los servicios deben interpretarse en el sentido de que los Estados miembros pueden establecer sanciones penales, siempre que, por lo que se refiere a la Directiva 2007/23, dichas sanciones sean eficaces, proporcionadas y disuasorias, y que, por lo que se refiere a la Directiva sobre los servicios, la normativa nacional no tenga por efecto eludir las normas establecidas en dicha Directiva, lo que corresponderá comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

B. Sobre la segunda cuestión prejudicial

45. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia si el principio de libre circulación de artículos pirotécnicos, establecido en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2007/23, en su caso, en relación con el artículo 10 de la Directiva sobre los servicios, se opone a una normativa nacional que supedita los lugares de almacenamiento de los minoristas para artículos pirotécnicos conformes con la Directiva 2007/23 a que se disponga de una doble autorización que comprende, por una parte, una autorización concedida en el marco de la normativa relativa a la fabricación, el almacenamiento, la tenencia, la venta, el transporte y el empleo de explosivos y, por otra parte, una autorización expedida en el marco de la normativa sobre licencias medioambientales para establecimientos que causan molestias, cuando los dos regímenes de autorización persiguen el mismo objetivo, esto es, garantizar la seguridad, y uno de esos dos regímenes de autorización establece un límite máximo bajo para el almacenamiento de artificios de pirotecnia para fiestas.

46. A este respecto, si bien el órgano jurisdiccional remitente menciona la Directiva 2007/23 y la Directiva sobre los servicios, considero que la normativa nacional controvertida no está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2007/23.

47. En efecto, la Directiva 2007/23 regula el tratamiento de los artículos pirotécnicos previamente a la puesta en el mercado de estos, así como la puesta en el mercado de dichos artículos. En cambio, regula el almacenamiento solo en tanto en cuanto este incida directamente sobre las características y la seguridad de tales artículos. En este sentido, resulta en particular del considerando 4 de la Directiva 2007/23²⁰ y del artículo 14, apartados 1 y 2, de esta que el almacenamiento solo está comprendido en el ámbito de aplicación de este texto en la medida en que las condiciones de almacenamiento no deben poner en riesgo la conformidad del producto pirotécnico con los requisitos esenciales en materia de seguridad enunciados en dicha Directiva.

48. Pues bien, la normativa nacional se refiere al almacenamiento de artículos pirotécnicos conformes con la Directiva 2007/23 y destinados a la venta en el marco del comercio minorista.

49. Además, si bien es cierto que el régimen de doble autorización mencionado en el punto 23 de las presentes conclusiones se refiere formalmente al almacenamiento de los artículos pirotécnicos y no al acceso a la actividad de comercio al por menor de dichos artículos o al ejercicio de dicha actividad, la cual constituye un «servicio» a efectos de la aplicación de la Directiva sobre los servicios,²¹ el almacenamiento de los artículos pirotécnicos destinados a la venta constituye una condición previa indispensable para el ejercicio de dicha actividad de comercio minorista.

50. Efectivamente, por una parte, se desprende de los autos presentados al Tribunal de Justicia que las disposiciones del ARS controvertidas se refieren a los «minoristas» y, en consecuencia, al almacenamiento con miras a la venta. Por otra parte, el hecho de someter a autorización la cantidad de artículos pirotécnicos que pueden almacenarse en el marco de una actividad de comercio minorista produce, sin duda, un efecto tanto sobre el acceso a dicha actividad como sobre su ejercicio. En este sentido, la falta de autorización de almacenamiento o una autorización con un alcance muy reducido puede restringir *de facto* el acceso a dicha actividad o su ejercicio.

51. Por consiguiente, considero que procede responder a la segunda cuestión prejudicial a la vista de la Directiva sobre los servicios y, en particular, de su artículo 10.²²

52. Cabe recalcar asimismo que la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente es, *in fine*, de alcance limitado, en la medida en que dicho órgano jurisdiccional se pregunta sobre la compatibilidad del régimen belga de doble autorización con el Derecho de la Unión y no sobre la compatibilidad de los regímenes regional y federal con el Derecho de la Unión.

53. A este respecto, la argumentación de los acusados en el litigio principal según la cual ambos regímenes de autorización persiguen el mismo objetivo parte de una premisa errónea.

54. En efecto, de las explicaciones facilitadas por el Gobierno belga en la vista se desprende que, en lo que atañe a los acusados en el litigio principal, el almacenamiento de artículos pirotécnicos con miras a la venta de dichos artículos exige la obtención de dos autorizaciones. Por un lado, corresponde a las autoridades locales, responsables de la protección del medio ambiente, expedir una licencia ambiental por la que se autoriza el almacenamiento de una cantidad determinada de artículos pirotécnicos con

²⁰ El considerando 7 de la Directiva 2013/29 es aún más explícito en la medida en que indica que «la seguridad durante el almacenamiento está regulada por la Directiva 96/82 [...], que establece requisitos de seguridad para establecimientos que contengan explosivos, incluidas las materias pirotécnicas».

²¹ Sentencia de 30 de enero de 2018, X y Visser (C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44), apartados 84 a 97.

²² A este respecto, la normativa nacional controvertida, que supedita el almacenamiento a una autorización, está comprendida en el ámbito de aplicación de dicha disposición y no constituye una exigencia contemplada en el considerando 9 de la Directiva sobre los servicios (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de enero de 2018, X y Visser, C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44, apartados 113 a 123). Además, aunque se sostenga que todos los elementos pertinentes del litigio principal se circunscriben al interior de un único Estado miembro, el Tribunal de Justicia ha considerado que tal circunstancia no compromete la aplicabilidad del capítulo III de la Directiva sobre los servicios (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de enero de 2018, X y Visser, C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44, apartado 110).

un contenido determinado de CPT. Por otro lado, dado que las autoridades federales son responsables de la seguridad y la salud de la población, corresponde a estas el cometido de expedir una autorización de almacenamiento de una cantidad determinada de artículos pirotécnicos con un contenido determinado de CPT.

55. Por consiguiente, en contra de lo que han invocado los acusados en el litigio principal, esos regímenes de autorización persiguen necesariamente objetivos diferentes y la obtención de cada una de las autorizaciones está supeditada a criterios distintos. A este respecto, si bien es cierto que las cantidades permitidas en virtud de dichas autorizaciones pueden no coincidir, los citados regímenes no resultan contradictorios por ello, ya que el cumplimiento de la autorización que determina la cantidad más reducida conlleva necesariamente el cumplimiento de la otra autorización.

56. En cuanto a la conformidad del régimen de doble autorización controvertido con el artículo 10 de la Directiva sobre los servicios, el apartado 1 de dicha disposición exige que los regímenes de autorización «[se basen] en criterios que delimiten el ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades competentes con el fin de que dicha facultad no se ejerza de forma arbitraria» y el apartado 2 de este mismo artículo enumera dichos criterios.

57. Considero que el régimen belga cumple tales criterios.

58. En efecto, en primer lugar, a la vista de los datos de que dispone el Tribunal de Justicia, los criterios en que se basa el régimen belga están, a mi juicio, justificados por una razón imperiosa de interés general, a saber, la protección de la seguridad pública y del medio ambiente, y, habida cuenta de la publicación de las normativas federales y regionales, son objeto de publicidad previa, transparentes y accesibles.

59. En segundo lugar, a mi entender, dichos criterios son claros e inequívocos. A este respecto, como ya se ha subrayado, los dos regímenes de autorización no se solapan y tienen por objeto proteger intereses públicos diferentes, por lo que no cabe sostener que la intervención de las autoridades federales y regionales pone en tela de juicio dicha apreciación. Además, la obligación de disponer tanto de una autorización federal como de una autorización regional no puede constituir por sí misma un motivo de incompatibilidad con la Directiva sobre los servicios, por cuanto el legislador de la Unión indicó expresamente en el artículo 10, apartado 7, de dicha Directiva que el citado artículo «no cuestiona el reparto de competencias locales o regionales de las autoridades del Estado miembro habilitadas para conceder dichas autorizaciones».

60. En tercer lugar, los elementos de que dispone el Tribunal de Justicia no me permiten evaluar el carácter no discriminatorio, proporcional y objetivo de dichos criterios, extremo este que, en consecuencia, corresponderá comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

61. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, estimo que el régimen belga de doble autorización para el almacenamiento de artículos pirotécnicos no es incompatible con el artículo 10 de la Directiva sobre los servicios, sin perjuicio del carácter no discriminatorio, proporcional y objetivo de los criterios que delimitan el ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades competentes, extremo este que corresponderá comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

C. Sobre la tercera cuestión prejudicial

62. Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia si el principio de libre circulación de artículos pirotécnicos que resulta de las Directivas 2007/23 y 2013/29 (en su caso, en relación con los artículos 34 TFUE, 35 TFUE y 36 TFUE), en relación con el principio de proporcionalidad, se opone a una normativa nacional que prohíbe la tenencia o el uso por consumidores y la venta a estos de artificios de pirotecnia para fiestas que contienen más de un 1 kg de CPT.

63. En primer lugar, en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia se ha afirmado que la normativa belga constituye un reglamento técnico en el sentido de la Directiva 98/34/CE²³ y que, a falta de notificación a la Comisión Europea, dicha normativa es inaplicable.²⁴

64. En la vista, el Gobierno belga alegó que al ser la normativa nacional una medida «necesaria para garantizar la protección de las personas y, en particular, de los trabajadores, durante la utilización de productos» a que se refiere el artículo 1 de la Directiva 98/34, esta última no es aplicable.

65. No me convence esta argumentación.

66. En efecto, aunque es evidente, como quedará demostrado a continuación, que la normativa belga tiene por objeto proteger la seguridad pública y la seguridad de las personas, dicha normativa no versa sobre el empleo de los productos, sino sobre su venta.

67. El Gobierno belga también ha sostenido que, en la medida en que la normativa anterior supeditaba la venta de artículos pirotécnicos a la posesión por el comprador de una autorización siempre que el producto de que se tratara contuviera 500 g de CPT, la normativa controvertida en el caso de autos constituye una flexibilización de una medida anterior cuya notificación no es obligatoria.

68. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha considerado que las modificaciones introducidas en un proyecto de reglamento técnico ya notificado a la Comisión, con arreglo al artículo 8, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 98/34, que solo implican, respecto del proyecto notificado, una flexibilización de los requisitos de utilización del producto de que se trata y, por tanto, reducen el impacto potencial del reglamento técnico en los intercambios comerciales, no constituyen una modificación significativa del proyecto y, en consecuencia, no están sujetas a la obligación de notificación previa.²⁵

69. Pues bien, en el caso de autos, los elementos aportados al Tribunal de Justicia no me permiten determinar con certeza si la normativa anterior más restrictiva fue notificada a la Comisión en virtud de la Directiva 98/34.

70. En estas circunstancias, considero que corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si fue así y si, en consecuencia, el Gobierno belga no estaba obligado a notificar la nueva normativa.

71. En cualquier caso, la normativa belga no constituye, a mi parecer, un reglamento técnico en el sentido del artículo 1, punto 11, de la Directiva 98/34.

23 Directiva 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 Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de julio de 1998 (DO 1998, L 217, p. 18) (en lo sucesivo, «Directiva 98/34»).

24 Sentencia de 8 de noviembre de 2007, Schwibbert (C-20/05, EU:C:2007:652), apartados 38 a 42. Véase, asimismo, la sentencia de 10 de julio de 2014, Ivansson y otros (C-307/13, EU:C:2014:2058), apartado 48.

25 Sentencia de 15 de abril de 2010, Sandström (C-433/05, EU:C:2010:184), apartado 47.

72. Según el Tribunal de Justicia, 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 dicha 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», en el sentido del artículo 1, punto 11, de la misma Directiva.²⁶

73. A este respecto, primero, considero que la normativa controvertida no está comprendida en la categoría de reglas relativas a los servicios, por cuanto no se refiere a los servicios de la sociedad de la información, en el sentido del artículo 1, punto 2, de la citada Directiva.

74. Segundo, el concepto de «especificación técnica» se refiere a la especificación que figura en un documento que define las características requeridas de un producto, tales como la denominación de venta, el envasado, el etiquetado, así como los procedimientos de evaluación de la conformidad. Según el Tribunal de Justicia, dicho concepto presupone que la medida nacional se refiera necesariamente al producto o a su envasado como tales y fije, por lo tanto, una de las características exigidas de un producto.²⁷ Pues bien, la normativa belga no se refiere al producto o a su envasado como tales, de manera que, como alegó la Comisión en la vista, dicha normativa no fija una de las características exigidas de un producto.

75. Tercero, el Tribunal de Justicia ya ha precisado que, para que se puedan calificar como «otro requisito», las medidas nacionales de que se trate deben constituir condiciones que puedan afectar significativamente a la composición, naturaleza o comercialización del producto correspondiente.²⁸

76. La normativa controvertida, la cual supedita la venta de artículos pirotécnicos que contienen más de 1 kg de CPT a la posesión de una autorización, no constituye un requisito impuesto al producto en sí mismo, sino a los agentes económicos y, por consiguiente, no se puede calificar como «otro requisito» en el sentido de la Directiva 98/34.²⁹

77. Cuarto, por lo que se refiere a la categoría contemplada en el artículo 1, punto 11, de la Directiva 98/34, a saber, la prohibición de fabricación, importación, comercialización o utilización de un producto, se desprende de la jurisprudencia que dicha categoría de reglamentos técnicos supone que las disposiciones nacionales controvertidas deben tener un alcance que vaya claramente más allá de una limitación de ciertos usos posibles del producto controvertido y que no se limiten, por tanto, a una simple restricción de su utilización. En efecto, dicha categoría se refiere, más concretamente, a las medidas nacionales que no admiten ninguna utilización distinta de la meramente marginal que puede esperarse razonablemente del producto de que se trate.³⁰

78. Pues bien, es preciso observar que la normativa nacional controvertida no prohíbe la venta de artículos pirotécnicos que contienen más de 1 kg de CPT, sino que supedita dicha venta a la posesión de una autorización por el comprador. Por consiguiente, tales productos pueden venderse a consumidores que dispongan de tal autorización, así como a profesionales, de manera que, a mi parecer, dicha normativa admite una comercialización distinta de la meramente marginal.

26 Sentencia de 1 de febrero de 2017, Municipio de Palmela (C-144/16, EU:C:2017:76), apartado 25 y jurisprudencia citada.

27 Sentencia de 10 de julio de 2014, Ivansson y otros (C-307/13, EU:C:2014:2058), apartado 19 y jurisprudencia citada.

28 Sentencia de 27 de octubre de 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821), apartado 69 y jurisprudencia citada.

29 Véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de abril de 2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246), apartado 87, y de 13 de octubre de 2016, M. y S. (C-303/15, EU:C:2016:771), apartados 29 y 30.

30 Sentencias de 21 de abril de 2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246), apartados 76 y 77, y de 19 de julio de 2012, Fortuna y otros (C-213/11, C-214/11 y C-217/11, EU:C:2012:495), apartados 31 y 32.

79. En segundo lugar, para responder a los interrogantes del órgano jurisdiccional remitente, procede determinar si el principio de libre circulación de artículos pirotécnicos que resulta de las Directivas 2007/23 y 2013/29 (en su caso, en relación con los artículos 34 TFUE, 35 TFUE y 36 TFUE), en relación con el principio de proporcionalidad, se opone a las normas nacionales que prohíben la tenencia o el uso por consumidores y la venta a estos de artificios de pirotecnia para fiestas que contienen más de un 1 kg de CPT.

80. A este respecto, primero, procede recordar que se acusa al Sr. van der Schoot de haber vendido, en particular, artificios de pirotecnia para fiestas y para señalización con un contenido de CPT superior a 1 kg a un particular que no disponía de la autorización necesaria a tal efecto; que, al haber tenido lugar el hecho constitutivo de infracción que se imputa a dicho acusado el 23 de diciembre de 2012, la Directiva 2007/23 es aplicable *ratione temporis*, y que, según la resolución de remisión, los artificios de pirotecnia para fiestas controvertidos son artificios, ya comercializados, comprendidos en las categorías 2 y 3 en el sentido de la Directiva 2007/23.

81. Segundo, puesto que la Directiva 2007/23 efectuó una armonización exhaustiva de los requisitos, tanto sustantivos como de procedimiento, que deben cumplir los artículos pirotécnicos al efecto de su puesta en el mercado y dado que el artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva no solo garantiza la primera puesta a disposición en el mercado, sino también la libre circulación de artículos pirotécnicos,³¹ la medida belga referente a estas cuestiones debe apreciarse a la luz de las disposiciones de la citada Directiva y no a la luz del Derecho primario.³²

82. Tercero, no cabe ninguna duda de que la normativa controvertida, por su propia naturaleza, restringe, en el sentido del artículo 6 de la Directiva 2007/23, la posesión, utilización o venta al público de los artificios de pirotecnia que contienen más de 1 kg de CPT. Sin embargo, considero que dicha normativa tiene por objeto, como ha alegado el Gobierno belga, proteger los intereses esenciales mencionados en el apartado 2 de la citada disposición y, en particular, el orden y la seguridad públicos, o la protección civil.³³

83. En cuanto a la capacidad de la normativa para proteger el orden y la seguridad públicos y salvaguardar la protección civil, estimo que la medida controvertida es adecuada para garantizar el cumplimiento de dichos objetivos.³⁴

31 Ello deriva, a mi entender, de la sentencia de 27 de octubre de 2016, Comisión/Alemania (C-220/15, EU:C:2016:815), apartados 35 a 47, y, en particular, de la interpretación dada al alcance del artículo 2, punto 2, y al artículo 6 de la Directiva 2007/23. A estos efectos, cabe recalcar asimismo que el Tribunal de Justicia ha rechazado la alegación alemana según la cual «los Estados miembros son competentes para regular todas las etapas posteriores de [la] distribución [de los artículos pirotécnicos], hasta la venta al por menor al consumidor final».

32 Sentencia de 10 de septiembre de 2014, Vilniaus energija (C-423/13, EU:C:2014:2186), apartado 39.

33 En el Derecho de la Unión, rara vez se utiliza el concepto de «protección civil». Por otro lado, dicho concepto, como ha subrayado el legislador de la Unión en el considerando 41 de la Directiva sobre los servicios al indicar que «el concepto de “seguridad pública” incluye temas de “protección civil”», no se distingue claramente del concepto de «seguridad pública».

34 Considero que procede comprobar si la medida nacional es adecuada para garantizar la realización del objetivo perseguido y no va más allá de lo necesario para alcanzarlo, aun cuando el requisito de proporcionalidad no esté enunciado *stricto sensu* en el artículo 6 de la Directiva 2007/23. En efecto, habida cuenta del hecho de que el principio de proporcionalidad impregna, como principio general del Derecho, todo el Derecho de la Unión, y de que las medidas de los Estados miembros que restringen las libertades de circulación protegidas por el Tratado son objeto de un control de proporcionalidad, pienso que las medidas adoptadas en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2007/23, deben, por tratarse de excepciones, ser objeto de tal control.

84. A este respecto, es preciso recordar que, en virtud de los artículos 4 TUE y 72 TFUE, los Estados miembros siguen siendo responsables del mantenimiento del orden público en su territorio. En este sentido, siguen siendo libres de determinar las medidas que pueden mantenerlo³⁵ o proteger la seguridad pública,³⁶ de conformidad con sus necesidades nacionales y en función de las circunstancias específicas de tiempo y lugar.

85. Sin embargo, la invocación de la reserva de orden público, seguridad pública o protección civil constituye una excepción al principio fundamental de libre circulación, que debe ser interpretada de forma restrictiva y cuyo alcance no puede ser determinado por los Estados miembros unilateralmente.³⁷ El margen de apreciación de que disponen los Estados miembros debe, por tanto, ejercerse dentro de los límites impuestos por el Derecho de la Unión.³⁸

86. A este respecto, procede recordar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, para poder recurrir al orden y la seguridad públicos como justificación, ha de existir una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad.³⁹

87. En el caso de autos, no cabe ninguna duda de que el hecho de supeditar la venta a particulares de artículos pirotécnicos que contienen más de 1 kg de CPT a la obtención de una autorización puede prevenir que se vulneren el orden y la seguridad públicos.

88. En efecto, al ser los artículos pirotécnicos «intrínsecamente peligrosos»⁴⁰ pueden, habida cuenta de su composición, en particular los artículos que contienen más de 1 kg de CPT, poner en peligro la seguridad de las personas. Es más, debido a su propia naturaleza y en función de las circunstancias en las que se utilicen, dichos artículos pueden alterar el orden público.

89. Además, al estar la protección del orden y la seguridad públicos y la salvaguardia de la protección civil, tal y como resulta del punto 84 de las presentes conclusiones, básicamente vinculadas a las circunstancias de tiempo y lugar, no cabe ocultar el hecho de que la peligrosidad intrínseca de los artículos pirotécnicos que contienen más de 1 kg de CPT es mayor en el contexto actual marcado por las amenazas terroristas.

90. En tales circunstancias, a mi parecer, es legítimo que los Estados miembros supediten a la obtención de una autorización la compra por particulares de artículos con un contenido de CPT que supere un límite máximo determinado, puesto que, por una parte, no se excluye que dichos artículos, por sí solos o junto con otros productos, sean desviados para fines no festivos y, por otra parte, la simple utilización de artículos pirotécnicos con un alto contenido de CPT puede, en el contexto actual, desencadenar avalanchas de personas y escenas de pánico.

91. Pues bien, no cabe duda de que la normativa nacional controvertida es adecuada para proteger el orden y la seguridad públicos y salvaguardar la protección civil en la medida en que permite controlar y, en su caso, limitar la cantidad de CPT que posee una persona.

35 Véanse, a este respecto, mis conclusiones presentadas en el asunto Josemans (C-137/09, EU:C:2010:433), punto 116 y nota a pie de página 61.

36 Las consideraciones desarrolladas por el Abogado General Mayras en sus conclusiones presentadas en el asunto van Duyn (41/74, no publicadas, EU:C:1974:123), p. 1358 —según las cuales «los Estados son los únicos que disfrutan, con las restricciones que se enuncian con precisión en determinadas disposiciones [de la Unión] [...], de la facultad de adoptar las medidas que impone la protección de la seguridad pública en su territorio y apreciar en qué modo podría ponerse en peligro esta seguridad», de manera que la seguridad pública «al menos en la actualidad, continúa siendo nacional y ello es acorde con la realidad en la medida en que las exigencias de la seguridad pública varían, en el tiempo y en el espacio, de uno a otro Estado»—, son, a mi entender, de plena actualidad.

37 Véase, por analogía, la sentencia de 31 de enero de 2006, Comisión/España (C-503/03, EU:C:2006:74), apartado 45.

38 Véase, por analogía, la sentencia de 4 de diciembre de 1974, van Duyn (41/74, EU:C:1974:133), apartado 18.

39 Véase, por analogía, la sentencia de 29 de octubre de 1998, Comisión/España (C-114/97, EU:C:1998:519), apartado 46.

40 Conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en el asunto Comisión/Alemania (C-220/15, EU:C:2016:534), punto 50.

92. En cuanto a la necesidad de la normativa nacional controvertida, habida cuenta de las lagunas que presenta la resolución de remisión, así como del hecho de que corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si, y en qué medida, la normativa nacional guarda proporción con el objetivo de interés público perseguido⁴¹ y de que, no obstante, el Tribunal de Justicia puede proporcionar al órgano jurisdiccional remitente algunas indicaciones basadas en los autos,⁴² me limitaré a proporcionar a este un marco analítico a la vista del cual le corresponderá apreciar si la normativa va más allá de lo necesario para la protección del orden y la seguridad públicos y para la protección civil.

93. Primero, el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2007/23 está redactado de manera que confiere a los Estados miembros un amplio margen de apreciación por lo que se refiere a las medidas previstas por dicha disposición.

94. Efectivamente, el ámbito de aplicación de dicha disposición es muy amplio en la medida en que los objetivos perseguidos eventualmente por los Estados miembros son diferentes. Las medidas pueden consistir no solo en medidas de prohibición, sino también en medidas restrictivas, y pueden referirse tanto a la posesión como a la utilización y la venta de determinados productos pirotécnicos.

95. Esta interpretación queda, a mi entender, reforzada por el hecho de que el considerando 10 de la Directiva 2007/23 establece una relación causa-efecto entre, por una parte, el hecho de que la utilización de artículos pirotécnicos y, más concretamente, la utilización de artificios de pirotecnia, está regulada por costumbres y tradiciones culturales considerablemente divergentes en los distintos Estados miembros y, por otra parte, la necesidad de permitir a los Estados miembros adoptar medidas nacionales con el fin de limitar, por razones de orden o seguridad públicos, la utilización o la venta a particulares de determinadas categorías de artificios de pirotecnia.

96. Segundo, la normativa nacional controvertida, toda vez que no impone ninguna prohibición absoluta de venta, sino que supedita dicha venta al hecho de que el consumidor disponga de una autorización previa, tiene por objeto restringir la venta de determinados productos al consumidor. Además, dicha medida restrictiva no se aplica a todos los productos pirotécnicos, sino únicamente a los productos que contienen determinado gramaje de una composición peligrosa como es la CPT.

97. Tercero, en el contexto actual, algunas medidas menos restrictivas, como el registro tras la compra de productos que contienen cierta carga de CPT, no son, a mi entender, tan eficaces para proteger los intereses fundamentales de que se trata. En efecto, si bien tal formalidad permite determinar la cantidad de CPT adquirida por un consumidor, no permite restringir tal cantidad ni, en consecuencia, luchar eficazmente contra las vulneraciones de los intereses fundamentales invocados por el Gobierno belga.

98. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, estimo que, por una parte, la normativa belga no constituye un reglamento técnico en el sentido de la Directiva 98/34 y, por otra parte, que dicha normativa restringe, en el sentido del artículo 6 de la Directiva 2007/23, la libre circulación de artificios de pirotecnia, pero que ha sido adoptada por motivos de orden y seguridad públicos y de protección civil y no va más allá de lo necesario para proteger dichos intereses, extremo este que corresponderá comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

⁴¹ Véase, en este sentido, la sentencia de 23 de octubre de 2003, *Schönheit y Becker* (C-4/02 y C-5/02, EU:C:2003:583), apartado 82.

⁴² Véase la sentencia de 13 de abril de 2010, *Bressol y otros* (C-73/08, EU:C:2010:181), apartado 65 y jurisprudencia citada.

IV. Conclusión

99. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones planteadas por el rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (Tribunal de Primera Instancia de Amberes, Bélgica) del siguiente modo:

- «1) El artículo 20 de la Directiva 2007/23/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, sobre la puesta en el mercado de artículos pirotécnicos, y el artículo 1, apartado 5, 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, deben interpretarse en el sentido de que los Estados miembros pueden establecer sanciones penales, siempre que dichas sanciones sean eficaces, proporcionadas y disuasorias y que la normativa nacional no tenga por efecto eludir las normas establecidas en esta última Directiva, lo que corresponderá comprobar al órgano jurisdiccional remitente.
- 2) El régimen de doble autorización controvertido en el litigio principal para el almacenamiento de artículos pirotécnicos no es incompatible con el artículo 10 de la Directiva 2006/123, sin perjuicio del carácter no discriminatorio, proporcional y objetivo de los criterios que delimitan el ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades competentes, extremo este que corresponderá comprobar al órgano jurisdiccional remitente.
- 3) La normativa por la que se supedita la venta de artículos pirotécnicos que contienen más de 1 kg de composición pirotécnica a la posesión por el comprador de una autorización no constituye un reglamento técnico en el sentido 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 Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de julio de 1998. Dicha normativa restringe la libre circulación de artificios de pirotecnia en el sentido del artículo 6 de la Directiva 2007/23, pero tiene como fin la protección del orden y la seguridad públicos y la protección civil y no va más allá de lo necesario para proteger dichos intereses, extremo este que corresponderá comprobar al órgano jurisdiccional.»