



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 26 de septiembre de 2018\*

«Procedimiento prejudicial — Directivas 2006/123/CE, 2007/23/CE y 2013/29/UE — Puesta en el mercado de artículos pirotécnicos — Libre circulación de los artículos pirotécnicos que cumplan los requisitos de estas Directivas — Normativa nacional que restringe el almacenamiento y la venta de dichos artículos — Sanciones penales — Régimen de doble autorización — Directiva 98/34/CE — Concepto de “reglamento técnico”»

En el asunto C-137/17,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (Tribunal de Primera Instancia de Amberes, Bélgica), mediante resolución de 17 de mayo de 2016, recibida en el Tribunal de Justicia el 20 de marzo de 2017, en el procedimiento penal contra

**Van Gennip BVBA,**

**Antonius Johannes Maria ten Velde,**

**Original BVBA,**

**Antonius Cornelius Ignatius Maria van der Schoot,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. J.L. da Cruz Vilaça, Presidente de Sala, y los Sres. E. Levits y A. Borg Barthet, la Sra. M. Berger (Ponente) y el Sr. F. Biltgen, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sra. R. Şereş, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 21 de febrero de 2018;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Van Gennip BVBA y Original BVBA, por el Sr. B. Deltour, advocaat;
- en nombre de los Sres. Antonius Johannes Maria ten Velde y Antonius Cornelius Ignatius Maria van der Schoot, por el Sr. J. Surmont, advocaat;
- en nombre del Gobierno belga, por el Sr. P. Cottin y la Sra. C. Pochet, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. J.-F. de Bock y la Sra. J. Moens, advocaten;

\* Lengua de procedimiento: neerlandés.

- en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. T. Papadopoulou y M. Vergou y el Sr. K. Georgiadis, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. E. Manhaeve y K. Mifsud-Bonnici, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 19 de abril de 2018;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 34 TFUE a 36 TFUE; del artículo 10 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO 2006, L 376, p. 36); del artículo 6, apartados 1 y 2, 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 (DO 2007, L 154, p. 1), y de los artículos 4, apartados 1 y 2, y 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 (DO 2013, L 178, p. 27).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un procedimiento penal incoado contra dos personas jurídicas, Van Gennip BVBA y Original BVBA, y contra dos personas físicas, los Sres. Antonius Johannes Maria ten Velde y Antonius Cornelius Ignatius Maria van der Schoot, en relación con la infracción por parte de tales personas de la normativa nacional que regula, entre otros aspectos, el almacenamiento y la venta de artículos pirotécnicos.

### **Marco jurídico**

#### ***Derecho de la Unión***

##### *Directiva 98/34/CE*

- 3 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 (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) 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.

[...]

Las disposiciones de la presente Directiva no se aplicarán a las medidas que los Estados miembros consideren necesarias en el marco del Tratado para garantizar la protección de las personas, y en particular de los trabajadores, durante la utilización de productos, siempre que dichas medidas no afecten a los productos.»

4 A tenor del artículo 8, apartado 1, de esta Directiva:

«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.

[...]»

*Directiva 2006/123*

5 El considerando 76 de la Directiva 2006/123 está redactado en los siguientes términos:

«La presente Directiva no afecta a la aplicación de los artículos [34 TFUE a 36 TFUE], relativos a la libre circulación de mercancías. Las restricciones prohibidas en virtud de la disposición sobre la libre prestación de servicios tienen por objeto los requisitos aplicables al acceso a las actividades de servicios o a su ejercicio y no los aplicables a los bienes como tales.»

6 El artículo 1, apartado 5, de esta Directiva dispone:

«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.»

7 A tenor del artículo 2 de dicha Directiva:

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

2. La presente Directiva no se aplicará a las actividades siguientes:

- a) los servicios no económicos de interés general;
- b) los servicios financieros [...]
- c) los servicios y redes de comunicaciones electrónicas, así como los recursos y servicios asociados en lo que se refiere a las materias que se rigen por las Directivas 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE, 2002/22/CE y 2002/58/CE;
- d) los servicios en el ámbito del transporte [...]
- e) los servicios de las empresas de trabajo temporal;
- f) los servicios sanitarios [...]
- g) los servicios audiovisuales [...]
- h) las actividades de juego por dinero que impliquen apuestas de valor monetario en juegos de azar [...]
- i) las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública de conformidad con el artículo [51 TFUE];
- j) los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a los niños y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas proporcionados por el Estado, por prestadores encargados por el Estado o por asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado;
- k) los servicios de seguridad privados;
- l) los servicios prestados por notarios y agentes judiciales designados mediante un acto oficial de la Administración.

3. La presente Directiva no se aplicará a la fiscalidad.»

8 El artículo 4, punto 1, de la Directiva 2006/123 define el concepto de «servicio» como «cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo [57 TFUE]».

9 El capítulo III de esta Directiva, titulado «Libertad de establecimiento de los prestadores», contiene, en su sección 1 («Autorizaciones»), entre otros, el artículo 10, que, bajo el título «Condiciones para la concesión de la autorización», 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.»

*Directiva 2007/23*

10 Los considerandos 2, 4, 10, 11, 13, 16 y 22 de la Directiva 2007/23 indican lo siguiente:

«(2) Estas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, que pueden constituir una barrera al comercio en el seno de la Comunidad, deben ser armonizadas a fin de garantizar la libre circulación de artículos pirotécnicos en el mercado interior, asegurando al mismo tiempo un alto nivel de protección de la salud humana y de la seguridad y protección de los consumidores, así como de los usuarios profesionales finales.

[...]

(4) 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 [(DO 1997, L 10, p. 13)], establece requisitos de seguridad para establecimientos que contengan explosivos, incluidas las materias pirotécnicas.

[...]

(10) El uso de artículos pirotécnicos y, más concretamente, el uso de artificios de pirotecnia va íntimamente ligado a costumbres y tradiciones culturales sensiblemente divergentes en los diversos Estados miembros. Ello hace necesario que se permita a los Estados miembros adoptar medidas para limitar la utilización o la venta al público de determinadas categorías de artificios de pirotecnia por razones de seguridad pública u otras.

(11) Es apropiado establecer requisitos esenciales de seguridad para los artículos pirotécnicos a fin de proteger a los consumidores y evitar accidentes.

[...]

(13) Cuando se cumplan estos requisitos esenciales de seguridad, los Estados miembros no deben poder prohibir, restringir ni obstaculizar la libre circulación de los artículos pirotécnicos. La presente Directiva se aplica sin perjuicio de las legislaciones nacionales relativas a la concesión de licencias por los Estados miembros a fabricantes, distribuidores e importadores.

[...]

(16) En consonancia con “el nuevo enfoque sobre la armonización y normalización técnicas”, los artículos pirotécnicos fabricados conforme a normas armonizadas deben gozar de la presunción de conformidad con los requisitos esenciales de seguridad previstos en la presente Directiva.

[...]

(22) Los Estados miembros deben establecer las normas relativas a las sanciones aplicables a las infracciones de las disposiciones de las legislaciones nacionales adoptadas de conformidad con la presente Directiva y garantizar su cumplimiento. Las sanciones deben ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.»

11 El artículo 1 de esta Directiva dispone:

«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.

[...]»

12 El artículo 2 de dicha Directiva establece:

«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 fumí[f]ero o una combinación de tales efectos, como consecuencia de reacciones químicas exotérmicas autosostenidas;

[...]

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;

[...]».

- 13 El artículo 6 de la Directiva 2007/23, titulado «Libre circulación», dispone:

«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.

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.

[...]»

- 14 El artículo 14, apartado 1, de esta Directiva establece:

«Los Estados miembros adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar que los artículos pirotécnicos solo se pongan en el mercado si, habiendo sido almacenados de manera adecuada y utilizados para los fines previstos, no suponen un peligro para la salud ni para la seguridad de las personas.»

- 15 A tenor del artículo 20, párrafo primero, de dicha 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.»

*Directiva 2013/29*

- 16 El artículo 4 de la Directiva 2013/29, titulado «Libre circulación», establece:

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

2. La presente Directiva no será obstáculo para que un Estado miembro, por motivos de orden público, seguridad pública, salud 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 F2 y F3, de artículos pirotécnicos destinados al uso en teatros y de otros artículos pirotécnicos.

[...]»

- 17 El artículo 45 de esta Directiva preceptúa lo siguiente:

«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.»

18 El artículo 48, párrafo primero, de dicha Directiva dispone:

«La Directiva [2007/23], modificada por el acto indicado en el anexo IV, parte A, de la presente Directiva, queda derogada con efectos a partir del 1 de julio de 2015, sin perjuicio de las obligaciones de los Estados miembros relativas a los plazos de transposición al Derecho nacional y de aplicación de la Directiva, que figuran en el anexo IV, parte B.»

19 A tenor del artículo 49, párrafo primero, de la Directiva 2013/29:

«La presente Directiva entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.»

### ***Derecho belga***

20 El 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), de 28 de mayo de 1956 (*Belgisch Staatsblad*, 9 de junio de 1956, p. 3990), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Ley de 28 de mayo de 1956»), dispone:

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

21 El artículo 200 del koninklijk besluit houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen (Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento General sobre la Fabricación, el Almacenamiento, la Tenencia, la Venta, el Transporte y el Uso de Explosivos), de 23 de septiembre de 1958 (*Belgisch Staatsblad*, 22 de diciembre de 1958, p. 9075), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Real Decreto de 23 de septiembre de 1958»), dispone:

«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.»

22 El artículo 257 de este Real Decreto establece:

«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:

- 1.º el comprador dispone de una autorización de transporte como la contemplada en el artículo 72;
- 2.º el comprador dispone de una autorización para almacenar o poseer provisionalmente tales productos;
- 3.º 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 [a] su posesión provisional en el 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.»

23 A tenor del artículo 260 de dicho Real Decreto:

«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.

Los depósitos se establecerán y mantendrán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 251.»

24 El artículo 261 del Real Decreto de 23 de septiembre de 1958 dispone:

«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 cada depósito.

No podrán conservarse dichos productos en cantidades superiores a las siguientes:

[...]

2.º artificios de pirotecnia para fiestas y para señalización que contengan más de [50 kg] de composición pirotécnica;

[...]».

25 El artículo 265 de este Real Decreto indica:

«No se requerirá autorización para la tenencia de:

[...]

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

26 El artículo 300 de dicho Real Decreto 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.»

### **Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

27 Original, sociedad con domicilio social en Olen (Bélgica), se dedica a actividades de importación, comercio al por mayor y distribución de artículos pirotécnicos. A tal fin, posee dos puntos de venta en Baarle-Hertog (Bélgica), municipio parcialmente situado en la provincia del Brabante Septentrional (Países Bajos) y enclavado en parte en el municipio de Baarle-Nassau (Países Bajos). Estos puntos de venta son explotados por Van Gennip, sociedad cuyo domicilio social se halla en Baarle-Hertog. Los Sres. ten Velde y van der Schoot, ambos de nacionalidad neerlandesa, son los responsables de dichos puntos de venta.

- 28 Los Sres. ten Velde y van der Schoot y Van Gennip y Original han sido procesados, sobre la base del Real Decreto de 23 de septiembre de 1958 y de la Ley de 28 de mayo de 1956, en primer lugar, por haber almacenado artículos pirotécnicos con un contenido de composición pirotécnica supuestamente superior al máximo fijado en las autorizaciones que les concedieron las autoridades belgas; en segundo lugar, por haber almacenado artículos pirotécnicos en lugares no autorizados, y, en tercer lugar, por haber vendido artículos pirotécnicos a personas que no disponían de la debida autorización.
- 29 Para empezar, de la resolución de remisión se desprende que los Sres. ten Velde y van der Schoot consideran que la tipificación de las infracciones establecida en la normativa belga es contraria al artículo 45 de la Directiva 2013/29 porque, a su juicio, este artículo reserva las sanciones penales para las infracciones graves, y ninguno de los hechos que se les imputa constituye una infracción de esta naturaleza. El openbaar ministerie (Ministerio Fiscal, Bélgica) sostiene, en cambio, que esta Directiva ofrece a los Estados miembros la posibilidad de imponer sanciones administrativas o sanciones penales o bien estos dos tipos de sanciones conjuntamente.
- 30 Además, los acusados y el Ministerio Fiscal discrepan sobre la cuestión de si la obligación de disponer tanto de una autorización federal en materia de explosivos como de una autorización regional medioambiental es conforme con las Directivas 2007/23, 2013/29 y 2006/123.
- 31 Por último, el Sr. van der Schoot considera que la normativa nacional, que prohíbe vender productos explosivos que contengan más de 1 kg de composición pirotécnica a los particulares que no dispongan de la debida autorización, es contraria a las Directivas 2007/23 y 2013/29.
- 32 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 composición pirotécnica, lo cual constituye una infracción de los artículos 265, punto 7, y 257 del [Real Decreto de 23 de septiembre de 1958], por los que se prohíbe la venta de artículos pirotécnicos [que contengan] más de 1 kg de [composición pirotécnica] cuando el consumidor no dispone de una autorización administrativa individual para la tenencia de artículos pirotécnicos [que contengan] una cantidad superior [a la mencionada].
  - b) La superación del límite de almacenamiento establecido y el incumplimiento de los lugares de almacenamiento previstos en una autorización federal en materia de [arteficios de pirotecnia], si bien ya existía una autorización [regional medioambiental] 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 artefactos de pirotecnia como de una autorización [regional medioambiental].
- 2) ¿Se opone el principio de libre circulación de artículos pirotécnicos, [tal como está] 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 2006/123], 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 [estos] 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 [uso] de explosivos y, por otra parte, de una autorización expedida en el marco de la normativa sobre [autorizaciones] 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 [composición pirotécnica], [es decir], [de] sustancia explosiva)?

- 3) ¿Se opone el principio de libre circulación de artículos pirotécnicos, [tal como está] establecido en el artículo 4, apartado [2], de la [Directiva 2013/29] y en el artículo 6, apartado 2, de la [Directiva 2007/23] (en su caso, en relación con los artículos [34 TFUE a 36 TFUE])[, junto] con el principio de proporcionalidad, a una normativa nacional que prohíbe la tenencia o el uso por [parte de los consumidores] y la venta a [estos] de artificios de pirotecnia para fiestas (artificios de las categorías 2 y 3 en el sentido de la [Directiva 2007/23]) que [contengan] más de un 1 kg de [composición pirotécnica]?»

## Sobre las cuestiones prejudiciales

### *Observaciones preliminares*

- 33 Debe indicarse que, en sus observaciones escritas, los Sres. ten Velde y van der Schoot sostienen que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que prohíbe la tenencia o el uso por parte de los consumidores y la venta a estos de artificios de pirotecnia que contengan más de 1 kg de composición pirotécnica, constituye un reglamento técnico, concretamente «otro requisito», en el sentido del artículo 1, punto 4, de la Directiva 98/34. Según ellos, esa normativa es ilegal e inaplicable por no haber sido notificada por el Reino de Bélgica a la Comisión.
- 34 En la vista ante el Tribunal de Justicia, el Gobierno belga alegó que dicha normativa es una medida necesaria «para garantizar la protección de las personas, y en particular de los trabajadores, durante la utilización de productos», en el sentido del artículo 1, último párrafo, de la Directiva 98/34, por lo que, en su opinión, esta Directiva no es aplicable al litigio principal.
- 35 A este respecto, por un lado, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que, si bien la normativa nacional controvertida en el litigio principal tiene por objeto efectivamente proteger la seguridad pública, no versa, en cambio, sobre la utilización de los artículos pirotécnicos, sino sobre la venta de estos. En consecuencia, esta normativa no está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 1, último párrafo, de la Directiva 98/34.
- 36 Por otro lado, queda por determinar si la normativa nacional controvertida en el litigio principal constituye un «reglamento técnico», en el sentido del artículo 1, punto 11, de la Directiva 98/34, y si, como tal, está sometida a la obligación de notificación a la Comisión, en virtud del artículo 8, apartado 1, de esta Directiva.
- 37 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 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», a efectos del artículo 1, punto 11, de la misma Directiva (sentencia de 13 de octubre de 2016, M. y S., C-303/15, EU:C:2016:771, apartado 18 y jurisprudencia citada).

- 38 En primer lugar, por lo que se refiere a la categoría «especificación técnica», debe recordarse que esta 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, tales como las dimensiones, la denominación de venta, el etiquetado o el marcado (sentencia de 10 de julio de 2014, *Ivansson y otros*, C-307/13, EU:C:2014:2058, apartado 19 y jurisprudencia citada). Pues bien, como señaló el Abogado General en el punto 74 de sus conclusiones, la normativa belga no se refiere a los artículos pirotécnicos o a su envasado como tales, de manera que esta normativa no fija una de las características exigidas de estos productos. Por consiguiente, dicha normativa no constituye una «especificación técnica», en el sentido del artículo 1, punto 3, de la Directiva 98/34.
- 39 En segundo lugar, por lo que se refiere a la categoría «otro requisito», procede señalar que, 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 (sentencia de 13 de octubre de 2016, *M. y S.*, C-303/15, EU:C:2016:771, apartado 20 y jurisprudencia citada).
- 40 A este respecto, es preciso indicar, como hizo el Abogado General en el punto 76 de sus conclusiones, que la normativa belga supedita la venta de artículos pirotécnicos que contengan más de 1 kg de composición pirotécnica al hecho de que el comprador posea una autorización. Por lo tanto, la autorización exigida no es un requisito impuesto al producto de que se trata, sino a los compradores potenciales e, indirectamente, a los agentes económicos que venden los artículos pirotécnicos (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, apartado 29).
- 41 De ello se deduce que la normativa controvertida en el litigio principal no puede considerarse «otro requisito», en el sentido del artículo 1, punto 4, de la Directiva 98/34.
- 42 En tercer lugar, por lo que se refiere a la categoría «regla relativa a los servicios», debe recordarse que, con arreglo al artículo 1, punto 5, de la Directiva 98/34, constituye tal regla todo requisito de carácter general relativo al acceso a las actividades de servicios contempladas en el artículo 1, punto 2, de esta misma Directiva, las cuales designan «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» (sentencia de 4 de febrero de 2016, *Ince*, C-336/14, EU:C:2016:72, apartado 74).
- 43 En el presente asunto, cabe señalar, como hizo el Abogado General en el punto 73 de sus conclusiones, que la normativa controvertida en el litigio principal no se refiere a los servicios de la sociedad de la información, en el sentido del artículo 1, punto 2, de la Directiva 98/34. Por ende, esta normativa no está comprendida en la categoría «regla relativa a los servicios» de la sociedad de la información, a efectos del artículo 1, punto 5, de esta Directiva.
- 44 En cuarto lugar, por lo que se refiere a la categoría de las prohibiciones mencionadas en el artículo 1, punto 11, de la Directiva 98/34, baste con indicar que la normativa controvertida en el litigio principal tampoco puede entrar en esta categoría, ya que, como puntualizó el Abogado General en el punto 78 de sus conclusiones, esta normativa no prohíbe la comercialización de artículos pirotécnicos que contengan más de 1 kg de composición pirotécnica, sino que supedita dicha comercialización al requisito de que el comprador posea una autorización.
- 45 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede estimar que la normativa controvertida en el litigio principal no está comprendida en el concepto de «reglamento técnico», en el sentido de la Directiva 98/34, sujeto a la obligación de notificación en virtud del artículo 8, apartado 1, de dicha Directiva, cuyo incumplimiento se sanciona con la inaplicabilidad de tal reglamento.

### *Sobre la tercera cuestión prejudicial*

- 46 Mediante su tercera cuestión prejudicial, que procede examinar en primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el principio de libre circulación de artículos pirotécnicos, tal como está establecido en particular en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2007/23 y en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2013/29 (en su caso, en relación con los artículos 34 TFUE a 36 TFUE), junto con el principio de proporcionalidad, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que prohíbe la tenencia o el uso por parte de los consumidores y la venta a estos de artificios de pirotecnia que contengan más de 1 kg de composición pirotécnica.
- 47 Para responder a esta cuestión, cabe empezar subrayando que de la resolución de remisión se desprende que se acusa al Sr. van der Schoot de haber vendido artificios de pirotecnia para fiestas de las categorías 2 y 3, tal como se definen en la Directiva 2007/23, que contenían más de 1 kg de composición pirotécnica, a un particular que no disponía de la autorización necesaria a tal efecto. Habida cuenta de que estos hechos tuvieron lugar el 23 de diciembre de 2012 y, por consiguiente, como resulta de los artículos 48 y 49 de la Directiva 2013/29, antes de la adopción y entrada en vigor de esta, la Directiva 2007/23 es aplicable *ratione temporis* al litigio principal.
- 48 A continuación, procede recordar que, con arreglo al considerando 2 y al artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2007/23, esta tiene como finalidad principal combatir los obstáculos a los intercambios intracomunitarios resultantes de las divergencias en las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que regulan la puesta en el mercado de los artículos pirotécnicos definidos por ella y, por lo tanto, garantizar la libre circulación de dichos artículos en el mercado interior, a la vez que asegurar un elevado nivel de protección de la salud humana y de la seguridad pública, así como un elevado nivel de protección y de seguridad de los consumidores y de los usuarios profesionales (sentencia de 27 de octubre de 2016, Comisión/Alemania, C-220/15, EU:C:2016:815, apartado 40).
- 49 En cuanto a la libre circulación de artículos pirotécnicos, el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2007/23 establece que los Estados miembros no pueden prohibir, restringir u obstaculizar la comercialización de los artículos pirotécnicos en toda la Unión Europea, a menos que las medidas que adopten estén comprendidas en el ámbito de las excepciones previstas en el artículo 6, apartado 2, de dicha Directiva o del control del mercado previsto en el artículo 14, apartado 6, de la misma Directiva (sentencia de 27 de octubre de 2016, Comisión/Alemania, C-220/15, EU:C:2016:815, apartado 43).
- 50 En el presente asunto, en la medida en que la tercera cuestión prejudicial tiene por objeto la interpretación tanto de los artículos 34 TFUE a 36 TFUE como del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2007/23, procede observar que esta última disposición permite a los Estados miembros adoptar medidas nacionales destinadas a limitar, por motivos de orden público, seguridad pública o protección del medio ambiente, la utilización o la venta al público de determinadas categorías de artificios de pirotecnia. Esta facultad de la que disponen los Estados miembros trae su origen del hecho de que, como se desprende del considerando 10 de esta Directiva, el uso de artículos pirotécnicos, y en concreto de artificios de pirotecnia, va íntimamente ligado a costumbres y tradiciones culturales sensiblemente divergentes en los diversos Estados miembros.
- 51 Dado pues que la cuestión de la limitación del uso y de la venta de determinadas categorías de artificios de pirotecnia está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2007/23 —en particular, en el del artículo 6, apartado 2, de esta—, no procede interpretar los artículos 34 TFUE a 36 TFUE.
- 52 Por último, no se discute que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que prohíbe la venta de artificios de pirotecnia que contengan más de 1 kg de composición pirotécnica a consumidores que no dispongan de la autorización requerida a tal efecto, restringe la libre circulación

de esos artificios. Pues bien, como se ha indicado en el apartado 49 de la presente sentencia, en virtud del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2007/23, en principio, está prohibido restringir la libre circulación de los artículos pirotécnicos que cumplan los requisitos establecidos en esta Directiva.

- 53 Sin embargo, como se ha expuesto en el apartado 50 de la presente sentencia, puede justificarse tal restricción, con arreglo al artículo 6, apartado 2, de esta Directiva, por motivos de orden público, seguridad pública o protección del medio ambiente.
- 54 A este respecto, el Gobierno belga adujo en la vista que la normativa nacional controvertida en el litigio principal tiene por objeto proteger el orden y la seguridad públicos y no puede considerarse manifiestamente desproporcionada.
- 55 En cuanto al principio de proporcionalidad, si bien incumbe en última instancia al órgano jurisdiccional remitente comprobar, cuando realice la apreciación global de todas las circunstancias de hecho y de Derecho pertinentes, si esta normativa nacional es apta para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos y no va más allá de lo que es necesario para alcanzarlos, el Tribunal de Justicia, que ha de facilitar una respuesta útil a tal órgano jurisdiccional, es competente para proporcionarle indicaciones, basadas en los autos que obran en su poder y en las observaciones escritas y orales que han sido presentadas ante el Tribunal de Justicia, que permitan a dicho órgano jurisdiccional pronunciarse en el litigio que se halla pendiente ante él.
- 56 En primer lugar, por lo que se refiere a la aptitud de la legislación nacional para proteger el orden y la seguridad públicos, debe recordarse que los Estados miembros gozan de libertad para definir, con arreglo a sus necesidades nacionales, que pueden variar de un Estado miembro a otro y de una época a otra, las exigencias de orden público y de seguridad pública. Así pues, los Estados miembros son los únicos competentes para el mantenimiento del orden público y la protección de la seguridad interior en su territorio y disponen de un margen de apreciación para determinar cuáles son las medidas que permiten alcanzar resultados concretos, en función de la particularidad de los contextos sociales y de la importancia que otorgan a un objetivo legítimo desde el punto de vista del Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de junio de 1999, *Heinonen*, C-394/97, EU:C:1999:308, apartado 43; de 14 de marzo de 2000, *Église de scientologie*, C-54/99, EU:C:2000:124, apartado 17, y de 10 de julio de 2008, *Jipa*, C-33/07, EU:C:2008:396, apartado 23).
- 57 A este respecto, cabe añadir que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el invocar la reserva de orden y de seguridad públicos constituye una excepción al principio fundamental de libre circulación de mercancías, por lo que debe ser objeto de interpretación estricta y su alcance no puede ser determinado unilateralmente por los Estados miembros sin someterse al control de las instituciones de la Unión (véanse, por analogía, las sentencias de 31 de enero de 2006, *Comisión/España*, C-503/03, EU:C:2006:74, apartado 45; de 19 de junio de 2008, *Comisión/Luxemburgo*, C-319/06, EU:C:2008:350, apartado 30, y de 13 de julio de 2017, *E*, C-193/16, EU:C:2017:542, apartado 18 y jurisprudencia citada).
- 58 El Tribunal de Justicia ha precisado que el concepto de orden público requiere, en todo caso, aparte de la perturbación del orden social que constituye cualquier infracción de la ley, que exista una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad (véanse, por analogía, las sentencias de 31 de enero de 2006, *Comisión/España*, C-503/03, EU:C:2006:74, apartado 46; de 19 de junio de 2008, *Comisión/Luxemburgo*, C-319/06, EU:C:2008:350, apartado 50, y de 17 de noviembre de 2011, *Aladzhov*, C-434/10, EU:C:2011:750, apartado 35).
- 59 En el presente asunto, debe señalarse, como hizo el Abogado General en el punto 88 de sus conclusiones, que los artículos pirotécnicos son intrínsecamente peligrosos y pueden, en particular aquellos que contengan más de 1 kg de composición pirotécnica, poner en peligro la seguridad de las personas. También indicó acertadamente que dichos artículos, debido a su propia naturaleza y en función de las circunstancias en las que se utilicen, pueden alterar el orden público.

- 60 Por lo tanto, el hecho de supeditar la venta a particulares de artículos pirotécnicos que contengan más de 1 kg de composición pirotécnica a la obtención de una autorización por parte de esos particulares puede prevenir que se vulneren el orden y la seguridad públicos, puesto que la normativa nacional de que se trata permite controlar y, en su caso, limitar la cantidad de composición pirotécnica que una persona tiene en su posesión. Por consiguiente, dicha normativa nacional resulta apta para proteger el orden y la seguridad públicos.
- 61 En segundo lugar, por lo que se refiere a la cuestión de si la normativa nacional no va más allá de lo que es necesario para proteger los objetivos perseguidos, ha de recordarse que el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2007/23 confiere a los Estados miembros un amplio margen de apreciación en relación con las medidas que estos pueden adoptar para garantizar el orden público, la seguridad pública o la protección del medio ambiente. Entre dichas medidas, que pueden tener por objeto tanto la posesión como la utilización y la venta de determinados artículos pirotécnicos, figuran tanto las medidas de prohibición como las de restricción.
- 62 En el presente asunto, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que la normativa nacional controvertida en el litigio principal no impone una prohibición absoluta de venta de artículos pirotécnicos, sino que únicamente supedita tal venta al requisito de que el consumidor disponga de una autorización previa cuando compre artificios de pirotecnia para fiestas y para señalización que contengan más de 1 kg de composición pirotécnica.
- 63 De ello resulta que esta normativa nacional restringe la venta de determinados artículos pirotécnicos al consumidor.
- 64 Por otra parte, como señaló el Abogado General en el punto 97 de sus conclusiones, algunas medidas menos restrictivas, como el registro tras la compra de productos que contengan una determinada carga de composición pirotécnica, no parecen ser tan eficaces para proteger los intereses fundamentales invocados por el Gobierno belga. No cabe duda de que tal registro permite determinar la cantidad de composición pirotécnica adquirida por un consumidor, pero no permite influir en la cantidad que puede adquirirse ni, en consecuencia, luchar tan eficazmente contra las vulneraciones de los intereses fundamentales de que se trata. Por consiguiente, la normativa nacional controvertida en el litigio principal no parece ir más allá de lo que es necesario para proteger el orden y la seguridad públicos.
- 65 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que el principio de libre circulación de artículos pirotécnicos, tal como está establecido en particular en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2007/23, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que prohíbe la tenencia o el uso por parte de los consumidores y la venta a estos de artificios de pirotecnia que contengan más de 1 kg de composición pirotécnica, en la medida en que tal normativa sea apta para garantizar el orden y la seguridad públicos y no vaya más allá de lo que es necesario para proteger esos intereses fundamentales, extremo este que corresponderá comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

### ***Sobre la segunda cuestión prejudicial***

- 66 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el principio de libre circulación de artículos pirotécnicos, tal como está establecido en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2007/23, en su caso, en relación con el artículo 10 de la Directiva 2006/123, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que supedita el almacenamiento de artículos pirotécnicos conformes con la Directiva 2007/23 y destinados al comercio al por menor a la obtención de una doble autorización, a saber, una autorización federal para explosivos y una autorización regional medioambiental, cuando estos dos

regímenes de autorización persiguen el mismo objetivo —en el presente asunto, prevenir los riesgos para la seguridad— y el primero de ellos establece un límite máximo muy bajo para el almacenamiento de artificios de pirotecnia para fiestas.

- 67 Para aportar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente, debe precisarse, en primer lugar, que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal no está incluida en el ámbito de aplicación *ratione materiae* de la Directiva 2007/23.
- 68 Como señaló el Abogado General en el punto 47 de sus conclusiones, resulta del considerando 4 de esta Directiva y de su artículo 14, apartado 1, que el almacenamiento solo está comprendido en el ámbito de aplicación de dicha Directiva en tanto en cuanto las condiciones de almacenamiento de los artículos pirotécnicos de que se trate no deben poner en riesgo la conformidad de tales artículos con los requisitos esenciales en materia de seguridad enunciados en la misma Directiva.
- 69 Ahora bien, una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que supedita el almacenamiento de artículos pirotécnicos conformes con la Directiva 2007/23 y destinados al comercio al por menor a la obtención de una doble autorización, no puede incidir en la conformidad de estos artículos con tales requisitos.
- 70 En segundo lugar, es necesario determinar si la normativa nacional controvertida en el litigio principal está comprendida en el ámbito de aplicación *ratione materiae* de la Directiva 2006/123.
- 71 A este respecto, debe recordarse que la Directiva 2006/123 se aplica, con arreglo a su artículo 2, apartado 1, a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro, con exclusión de las actividades y del ámbito enumerados en su artículo 2, apartados 2 y 3.
- 72 Pues bien, es meridiano que la normativa nacional controvertida en el litigio principal no tiene por objeto ninguna de las actividades a que se refiere el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2006/123 y no está incluida en el ámbito fiscal.
- 73 Además, con arreglo al artículo 4, punto 1, de esta Directiva, a efectos de esta ha de entenderse por «servicio» cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo 57 TFUE. Por otra parte, el considerando 76 de dicha Directiva precisa que las restricciones prohibidas en virtud de la disposición sobre la libre prestación de servicios tienen por objeto los requisitos aplicables al acceso a las actividades de servicios o a su ejercicio y no los aplicables a los bienes como tales.
- 74 Como señaló el Abogado General en el punto 49 de sus conclusiones, si bien la normativa nacional se refiere formalmente al almacenamiento de artículos pirotécnicos y no al acceso a la actividad de comercio al por menor de estos artículos o al ejercicio de esta actividad, el almacenamiento de artículos pirotécnicos destinados a la venta constituye para los «minoristas», como los encausados en el litigio principal, una condición previa indispensable para el ejercicio de dicha actividad de comercio al por menor.
- 75 Efectivamente, como indicó el Abogado General en el punto 50 de sus conclusiones, por un lado, esta normativa nacional tiene por objeto a los «minoristas» y, en consecuencia, el almacenamiento con miras a la venta. Por otro lado, el hecho de someter a autorización, en el marco de una actividad de comercio al por menor, la tenencia de artificios de pirotecnia para fiestas cuyo contenido supere una determinada cantidad de composición pirotécnica incide indudablemente tanto en el acceso a dicha actividad como en el ejercicio de esta.

- 76 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la actividad de comercio al por menor de productos constituye un «servicio» en el sentido del artículo 4, punto 1, de la Directiva 2006/123 (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 91 y 97).
- 77 En estas circunstancias, procede considerar que la normativa nacional controvertida en el litigio principal, que supedita el almacenamiento de artículos pirotécnicos destinados al comercio al por menor a la obtención de una doble autorización, está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123.
- 78 Habida cuenta de que en el litigio principal el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre la conformidad de dicha normativa con el artículo 10 de la Directiva 2006/123 en la medida en que tal normativa supedita el almacenamiento de artículos pirotécnicos conformes con la Directiva 2007/23 y destinados al comercio al por menor a la obtención de esa doble autorización, por un lado, procede puntualizar que, como señaló el Abogado General en el punto 59 de sus conclusiones, 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 2006/123 por cuanto que, en virtud del artículo 10, apartado 7, de esta Directiva, este artículo no puede cuestionar «el reparto de competencias locales o regionales de las autoridades del Estado miembro habilitadas para conceder dichas autorizaciones».
- 79 Por otro lado, es necesario determinar si las condiciones de concesión de estos dos regímenes de autorización cumplen las obligaciones específicas establecidas en el artículo 10, apartado 2, de la Directiva 2006/123.
- 80 En virtud de esta disposición, las condiciones para la concesión de una autorización no deben ser discriminatorias, han de estar justificadas por una razón imperiosa de interés general y deben ser proporcionadas a este objetivo de interés general, lo que implica que tienen que ser adecuadas para garantizar la realización de dicho objetivo y no ir más allá de lo que es necesario para alcanzarlo (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de octubre de 2015, Trijber y Harmsen, C-340/14 y C-341/14, EU:C:2015:641, apartado 70). Además, esta disposición exige que dichas condiciones sean claras e inequívocas, objetivas, transparentes y accesibles, y que se hagan públicas con antelación.
- 81 Es jurisprudencia reiterada que corresponde en último término al juez nacional, que es el único competente para apreciar los hechos del litigio pendiente ante él, determinar si una medida cumple los requisitos mencionados en el apartado 80 de la presente sentencia. No obstante, el Tribunal de Justicia, que ha de facilitar una respuesta útil a ese juez, es competente para proporcionarle indicaciones, basadas en los autos del asunto principal y en las observaciones escritas y orales que han sido presentadas ante el Tribunal de Justicia, que le permitan pronunciarse (véanse las sentencias de 1 de octubre de 2015, Trijber y Harmsen, C-340/14 y C-341/14, EU:C:2015:641, apartado 55; de 15 de octubre de 2015, Grupo Itevelesa y otros, C-168/14, EU:C:2015:685, apartado 77, y de 30 de enero de 2018, X y Visser, C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44, apartado 56 y jurisprudencia citada).
- 82 En el presente asunto, en primer lugar, de la información de que dispone el Tribunal de Justicia se desprende que las condiciones de concesión de los dos regímenes de autorización de que se trata están justificadas por razones imperiosas de interés general, a saber, la protección de la seguridad y la salud públicas, por lo que respecta a la autorización federal, y la protección del medio ambiente, por lo que respecta a la autorización regional.
- 83 Como alegó el Gobierno belga en la vista, la segunda cuestión prejudicial parte de una premisa errónea al apuntar que los dos regímenes de autorización controvertidos en el litigio principal persiguen el mismo objetivo.

- 84 En segundo lugar, no se discute que las condiciones de concesión de estos regímenes de autorización, habida cuenta de la publicación de las normativas federal y regional, son objeto de publicidad previa y, por lo tanto, son transparentes y accesibles.
- 85 En tercer lugar, no puede afirmarse válidamente que estas condiciones no cumplen el criterio de claridad y univocidad, contemplado en el artículo 10, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123, alegando que los dos regímenes de autorización se solapan. En efecto, para empezar, este criterio se refiere a la necesidad de hacer que las condiciones de autorización resulten comprensibles fácilmente evitando cualquier ambigüedad en el tenor de estas. Además, tal como se ha indicado en el apartado 82 de la presente sentencia, estos dos regímenes de autorización pretenden proteger intereses públicos distintos. Por último, en la vista, el Gobierno belga indicó que la obtención de cada una de estas autorizaciones está supeditada a condiciones precisas diferentes.
- 86 En consecuencia, sin perjuicio de la comprobación que corresponde realizar al órgano jurisdiccional remitente, las condiciones de concesión de los dos regímenes de autorización controvertidos en el litigio principal resultan claras e inequívocas.
- 87 En cuarto lugar, los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia no permiten evaluar si las condiciones de concesión de los regímenes de autorización controvertidos en el litigio principal no son discriminatorias y resultan proporcionadas y objetivas. Por lo tanto, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente realizar esta comprobación. En el marco del control de la proporcionalidad de las condiciones establecidas, el órgano jurisdiccional remitente deberá verificar, en particular, si el límite máximo de 50 kg de composición pirotécnica, establecido en el régimen de autorización federal, constituye un límite apto para garantizar la consecución del objetivo perseguido y no va más allá de lo que es necesario para alcanzarlo.
- 88 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 10 de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que supedita el almacenamiento de artículos pirotécnicos conformes con la Directiva 2007/23 y destinados al comercio al por menor a la obtención de una doble autorización, a saber, una autorización federal para explosivos y una autorización regional medioambiental, siempre que las condiciones de concesión cumplan todos los criterios establecidos en el artículo 10, apartado 2, de esta Directiva, extremo este que corresponderá comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

### ***Sobre la primera cuestión prejudicial***

- 89 Mediante su primera cuestión prejudicial, que procede examinar en último lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si las infracciones penales 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, de modo que pueden ser objeto de sanciones penales.
- 90 De los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que 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. Ahora bien, dado que estos hechos son anteriores a la entrada en vigor de la Directiva 2013/29, esta no es aplicable *ratione temporis* al litigio principal. Por ello, dichos hechos están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2007/23.
- 91 Además, dos de las infracciones que se mencionan en el marco de esta primera cuestión prejudicial son infracciones de las autorizaciones concedidas con arreglo a la normativa belga que establece un sistema de doble autorización para el almacenamiento de los artículos pirotécnicos con miras a su

venta. Como se ha señalado en los apartados 67 y 77 de la presente sentencia, dicha normativa no está comprendida en el ámbito de aplicación *ratione materiae* de la Directiva 2007/23, sino en el de la Directiva 2006/123.

- 92 Por lo tanto, en el presente asunto, únicamente la tipificación de la infracción que consiste en vender artículos pirotécnicos que contengan más de 1 kg de composición pirotécnica a consumidores que no dispongan de la autorización necesaria a tal efecto se realizó sobre la base de disposiciones nacionales que están comprendidas en el ámbito de aplicación tanto material como temporal de la Directiva 2007/23.
- 93 Sin embargo, procede recordar que, aunque desde un punto de vista formal el órgano jurisdiccional remitente haya limitado su cuestión prejudicial a la interpretación del artículo 45 de la Directiva 2013/29, tal circunstancia no impide que el Tribunal de Justicia le facilite todos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que puedan serle útiles para enjuiciar el asunto de que conoce, con independencia de que ese órgano jurisdiccional haya hecho o no referencia a ellos en el enunciado de la cuestión planteada (véase, por analogía, la sentencia de 28 de febrero de 2018, MA.T.I. SUD y Duemme SGR, C-523/16 y C-536/16, EU:C:2018:122, apartado 41 y jurisprudencia citada).
- 94 En estas circunstancias, ha de entenderse que con la primera cuestión prejudicial se pretende averiguar, por un lado, si el artículo 20 de la Directiva 2007/23 debe interpretarse en el sentido de que permite a los Estados miembros imponer sanciones penales y, por otro, si la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que permite a los Estados miembros establecer sanciones penales en caso de infracción de una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que supedita el almacenamiento de artículos pirotécnicos conformes con la Directiva 2007/23 y destinados al comercio al por menor a la obtención de una doble autorización.
- 95 En primer lugar, por lo que se refiere a la interpretación del artículo 20 de la Directiva 2007/23, debe recordarse que este artículo no determina ni las tipificaciones ni las sanciones aplicables, sino que se limita a indicar que los Estados miembros están obligados a establecer tales sanciones.
- 96 Como señaló el Abogado General en el punto 37 de sus conclusiones, dado que este artículo no especifica la naturaleza de las sanciones que deben adoptar los Estados miembros, pero sí indica que estas han de ser eficaces, proporcionadas y disuasorias, se desprende del tenor de este artículo que los Estados miembros conservan la facultad de determinar la naturaleza de las sanciones aplicables y pueden, en consecuencia, establecer sanciones penales para reprimir las infracciones de la normativa nacional adoptada de conformidad con la Directiva 2007/23, siempre que esas sanciones sean eficaces, proporcionadas y disuasorias.
- 97 Por un lado, de ello resulta que pueden pronunciarse sanciones penales en caso de infracción de las disposiciones nacionales que estén comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2007/23. Ahora bien, como se ha indicado en los apartados 91 y 92 de la presente sentencia, únicamente está incluida en el ámbito de aplicación *ratione materiae* y *ratione temporis* de la Directiva 2007/23 la tipificación penal de la venta de artículos pirotécnicos, tal como está establecida en la normativa nacional, mientras que las tipificaciones penales relativas al almacenamiento de esos artículos, según están previstas en el sistema de doble autorización, están reguladas por la Directiva 2006/123.
- 98 Por otro lado, de ello se desprende que, si bien el artículo 20 de la Directiva 2007/23, a diferencia del artículo 45 de la Directiva 2013/29, no contemplaba explícitamente la posibilidad de que los Estados miembros pudiesen adoptar sanciones penales en el supuesto de infracciones graves, esta disposición tampoco excluía tal posibilidad. Por ende, no puede considerarse que el artículo 45 constituya una *lex mitior*.

- 99 Debe recordarse que corresponde igualmente al juez nacional comprobar que las sanciones aplicables sean eficaces, proporcionadas y disuasorias. Al evaluar el carácter proporcionado de esas sanciones, corresponderá al juez nacional tener en cuenta la gravedad de la infracción (véase, por analogía, la sentencia de 9 de febrero de 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, apartados 41 y 44).
- 100 En segundo lugar, por lo que refiere a la interpretación de la Directiva 2006/123, cabe señalar que, en virtud del artículo 1, apartado 5, de esta Directiva, esta no afecta a las disposiciones de los Estados miembros en materia de Derecho penal a condición de que tales disposiciones no tengan como efecto eludir las normas establecidas en dicha Directiva.
- 101 Por lo tanto, los Estados miembros pueden establecer sanciones penales en caso de infracción de una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que supedita el almacenamiento de artículos pirotécnicos conformes con la Directiva 2007/23 y destinados al comercio al por menor a la obtención de una doble autorización, siempre que las disposiciones nacionales en materia de Derecho penal no tengan como efecto eludir lo dispuesto en la Directiva 2006/123.
- 102 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 20 de la Directiva 2007/23 y el artículo 1, apartado 5, de la Directiva 2006/123 deben interpretarse en el sentido de que los Estados miembros pueden adoptar sanciones penales siempre que, por lo que respecta a la Directiva 2007/23, esas sanciones sean eficaces, proporcionadas y disuasorias y que, por lo que respecta a la Directiva 2006/123, las disposiciones nacionales en materia de Derecho penal no tengan como efecto eludir lo dispuesto en esta última Directiva.

### Costas

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

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

- 1) **El principio de libre circulación de artículos pirotécnicos, tal como está establecido en particular en el artículo 6, apartado 2, 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, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que prohíbe la tenencia o el uso por parte de los consumidores y la venta a estos de artificios de pirotecnia que contengan más de 1 kg de composición pirotécnica, en la medida en que tal normativa sea apta para garantizar el orden y la seguridad públicos y no vaya más allá de lo que es necesario para proteger esos intereses fundamentales, extremo este que corresponderá comprobar al órgano jurisdiccional remitente.**
- 2) **El artículo 10 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que supedita el almacenamiento de artículos pirotécnicos conformes con la Directiva 2007/23 y destinados al comercio al por menor a la obtención de una doble autorización, a saber, una autorización federal para explosivos y una autorización regional medioambiental, siempre que las condiciones de concesión cumplan todos los criterios establecidos en el artículo 10, apartado 2, de esta Directiva, extremo este que corresponderá comprobar al órgano jurisdiccional remitente.**

- 3) El artículo 20 de la Directiva 2007/23 y el artículo 1, apartado 5, de la Directiva 2006/123 deben interpretarse en el sentido de que los Estados miembros pueden adoptar sanciones penales siempre que, por lo que respecta a la Directiva 2007/23, esas sanciones sean eficaces, proporcionadas y disuasorias y que, por lo que respecta a la Directiva 2006/123, las disposiciones nacionales en materia de Derecho penal no tengan como efecto eludir lo dispuesto en esta última Directiva.

Firmas