



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena)

de 10 de febrero de 2022 *

«Procedimiento prejudicial — Aproximación de las legislaciones — Directiva 97/23/CE — Equipos a presión — Mercado CE — Comercialización y puesta en servicio — Restricciones con las que se pretende garantizar la protección de las personas — Artículos 34 TFUE y 36 TFUE — Normativa nacional que impone restricciones relativas al modo de instalación de las tuberías de gas»

En el asunto C-499/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Symvoulío tis Epikrateias (Consejo de Estado, Grecia), mediante resolución de 27 de agosto de 2020, recibida en el Tribunal de Justicia el 1 de octubre de 2020, en el procedimiento entre

DIMCO Dimovasili M.I.K.E.

e

Ypourgos Perivallontos kai Energeias,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena),

integrado por la Sra. K. Jürimäe, Presidenta de la Sala Tercera, en funciones de Presidenta de la Sala Novena, y los Sres. S. Rodin y N. Piçarra (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. H. Saugmandsgaard Øe;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de DIMCO Dimovasili M.I.K.E., por los Sres. S. Papageorgiou, D. Tsarapatsanis y P. Yatagantzidis, dikigoroí;
- en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. S. Charitaki, A. Magrippi y K. Nasopoulou y por el Sr. K. Boskovits, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: griego.

- en nombre del Gobierno español, por el Sr. J. Rodríguez de la Rúa Puig, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. A. Katsimerou y M. Jáuregui Gómez, en calidad de agentes;

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

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 2, 4, apartado 1, punto 1.1, 7, apartado 4, y 8 y del anexo I de la Directiva 97/23/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de mayo de 1997, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre equipos a presión (DO 1997, L 181, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de septiembre de 2003 (DO 2003, L 284, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva 97/23»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre DIMCO Dimovasili M.I.K.E. (en lo sucesivo, «Dimco») y el Ypourgos Perivallontos kai Energeias (Ministro de Medio Ambiente y Energía, Grecia), relativo a la legalidad de una Orden Ministerial, de 20 de marzo de 2012, por la que se aprueba el reglamento técnico sobre las instalaciones interiores de gas natural sometidas a una presión máxima de 500 mbar.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 A tenor de los considerandos 3 y 6 de la Directiva 97/23:
 - «(3) Considerando que la armonización de las legislaciones nacionales es el único medio para eliminar esos obstáculos al libre comercio; que este objetivo no pueden alcanzarlo satisfactoriamente los Estados miembros por separado; que la presente Directiva solo establece los requisitos imprescindibles para la libre circulación de los equipos a los que se aplica;
- [...]
- (6) [...] la presente Directiva armoniza las disposiciones nacionales en lo que se refiere a los riesgos debidos a la presión; [...] en consecuencia, los demás riesgos que pueden presentar dichos equipos se regularán, en su caso, mediante otras directivas que se ocupen de los mismos; [...] no obstante, los equipos a presión pueden incluirse dentro de los productos que figuren en otras directivas adoptadas con arreglo al artículo 100 A del Tratado [CE]; [...] las disposiciones previstas por algunas de dichas directivas se refieren a los riesgos debidos a la presión [y] se consideran suficientes para prevenir de forma adecuada los

peligros debidos a la presión que presenten dichos equipos cuando el nivel de riesgo de los mismos permanezca bajo; [...] en consecuencia, cabe excluir dichos equipos del ámbito de aplicación de la presente Directiva».

4 El artículo 1 de esa Directiva, con la rúbrica «Ámbito de aplicación y definiciones», dispone:

«1. La presente Directiva se aplica al diseño, la fabricación y la evaluación de la conformidad de los equipos a presión y de los conjuntos sometidos a una presión máxima admisible PS superior a 0,5 bar.

2. A los efectos de la presente Directiva se entiende:

2.1. Por “equipos a presión”, los recipientes, tuberías, accesorios de seguridad y accesorios a presión.

En su caso, se considerará que forman parte de los equipos a presión los elementos fijados a las partes sometidas a presión, como bridas, tubuladuras, acoplamientos, abrazaderas, soportes, orejetas para izar, etc.

[...]

2.1.2. Por “tuberías”, los elementos de canalización destinados a la conducción de fluidos, cuando estén conectados para integrarse en un sistema a presión. [...]

[...]»

5 El artículo 2 de la referida Directiva, titulado «Vigilancia del mercado», dispone, en sus apartados 1 y 2:

«1. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas oportunas para que los equipos a presión y los conjuntos contemplados en el artículo 1 solo puedan comercializarse y ponerse en servicio si no comprometen la seguridad ni la salud de las personas ni, en su caso, de los animales domésticos o de los bienes, cuando estén instalados y mantenidos convenientemente y se utilicen conforme al fin a que se destinan.

2. Las disposiciones de la presente Directiva no afectarán a la facultad de los Estados miembros de prescribir, en cumplimiento de lo dispuesto en el Tratado, los requisitos que consideren necesarios para garantizar la protección de las personas y, en particular, de los trabajadores que utilicen los equipos a presión o los conjuntos de que se trate, siempre que ello no suponga modificaciones de los mismos en relación con la presente Directiva.»

6 El artículo 3 de la Directiva 97/23, titulado «Requisitos técnicos», establece, en su apartado 1:

«Los equipos a presión enumerados en los puntos 1.1, 1.2, 1.3 y 1.4 deberán cumplir los requisitos esenciales que figuran en el Anexo I [...]».

7 El artículo 4 de esta Directiva, titulado «Libre circulación», establece en su apartado 1, punto 1.1:

«Los Estados miembros no prohibirán, restringirán ni obstaculizarán, a causa de los riesgos debidos a la presión, la comercialización ni la puesta en servicio, en las condiciones fijadas por el fabricante, de los equipos a presión o de los conjuntos contemplados en el artículo 1 que cumplan lo dispuesto en la

presente Directiva y que lleven el marcado “CE”, que indica que han sido sometidos a una evaluación de la conformidad con arreglo al artículo 10.»

- 8 Según el artículo 7 de dicha Directiva, titulado «Comité “equipos a presión”», cuando un Estado miembro considere que, por motivos muy graves de seguridad, un equipo a presión, un conjunto o una familia de conjuntos de esos equipos deben someterse a lo dispuesto en el artículo 3 o en el anexo II de la Directiva 97/23, presentará una solicitud ante la Comisión Europea, asistida por un Comité permanente, para que esta tome las medidas oportunas. De conformidad con el mismo artículo 7, apartado 4, ese Comité podrá examinar toda cuestión que se plantee por el desarrollo y la aplicación práctica de la citada Directiva, y que suscite su presidente, por iniciativa propia o a petición de un Estado miembro.
- 9 El artículo 8 de la misma Directiva, titulado «Cláusula de salvaguardia», establece en su apartado 1 que, si un Estado miembro comprueba que equipos a presión o conjuntos contemplados en el artículo 1 que lleven el marcado «CE» y que se utilicen de acuerdo con su fin previsto pueden poner en peligro la seguridad de las personas y, en su caso, de los animales domésticos o de los bienes, adoptará todas las medidas necesarias para retirar del mercado tales equipos, prohibir su comercialización, su puesta en servicio o restringir su libre circulación. El Estado miembro informará inmediatamente a la Comisión de dichas medidas e indicará las razones de su decisión.
- 10 El anexo I de la Directiva 97/23, titulado «Requisitos esenciales de seguridad», establece, en su parte 1, titulada «Generalidades»:

«1.1. Los equipos a presión serán diseñados, fabricados, controlados y, cuando proceda, montados e instalados de manera que se garantice la seguridad de los mismos si se ponen en servicio de conformidad con las instrucciones del fabricante o en condiciones razonablemente previsibles.

[...]»

Derecho griego

- 11 Mediante la Orden D3/A'/oik.6598, de 20 de marzo de 2012, el secretario de Estado de Medio Ambiente, Energía y Cambio Climático aprobó el Reglamento sobre las instalaciones interiores de gas natural sometidas a una presión de servicio de hasta 500 mbar y estableció las directrices para el diseño, el material, la instalación, la inspección, las pruebas, la seguridad y el funcionamiento de las redes e instalaciones interiores de los consumidores de gas natural (FEK B' 976/28.3.2012) (en lo sucesivo, «Reglamento de 20 de marzo de 2012»).
- 12 El apartado 1.2.4 de dicho Reglamento establece:

«El modo de instalación de las tuberías de gas no está comprendido en el ámbito de aplicación [de la Directiva 97/23 ni de otras] directivas y se regirá por el presente Reglamento teniendo en cuenta las particularidades del país (por ejemplo, los terremotos).»
- 13 El anexo 9 del citado Reglamento, titulado «Especificaciones de la red de tuberías», establece en el punto P. 9.5.6.9:

«Recorrido por los espacios libres de un edificio

Cuando los conductos se instalen en los espacios libres de un edificio, como, por ejemplo, los falsos techos, el espacio vacío deberá ventilarse, por ejemplo, mediante

- aberturas laterales en la pared,
- dos aberturas de ventilación dispuestas en diagonal con una superficie de 20 cm² cada una.

Se recomienda soldar la red y, si es posible, protegerla con vainas.»

- 14 El punto P. 9.5.8.2 del anexo 9 del mismo Reglamento establece:

«Los conductos de gas no podrán instalarse en el interior de placas de hormigón ni por debajo del suelo. Podrán instalarse en vainas, en espacios vacíos dentro de un falso techo o ir revestidos de una capa de aislamiento acústico (o similar) en un falso techo, tomando las medidas de protección contra la corrosión previstas para las tuberías en el suelo.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 15 La actividad de Dimco consiste en el comercio, la importación y la distribución de productos de alta tecnología utilizados en la puesta en marcha de instalaciones de gas natural en edificios. Dimco importa del Reino Unido y comercializa, en Grecia, tubos flexibles de acero inoxidable.
- 16 El 16 de mayo de 2012, Dimco interpuso un recurso ante el Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado, Grecia) por el que solicita la anulación de diversas disposiciones del Reglamento de 20 de marzo de 2012, alegando, en particular, que dichas disposiciones tienen por objeto promover la utilización de tuberías convencionales de gas fabricadas en acero y cobre, en detrimento de las que comercializa Dimco, haciendo prácticamente imposible la utilización y, por tanto, la comercialización de las tuberías que importa. Así pues, considera que el apartado 1.2.4 de este Reglamento y los puntos P. 9.5.6.9 y P. 9.5.8.2 de su anexo 9 infringen el artículo 4, apartado 1, punto 1.1, de la Directiva 97/23.
- 17 A este respecto, Dimco señala que las tuberías que comercializa llevan un marcado CE. Añade que del anexo I y del artículo 4, apartado 1, punto 1.1, de la Directiva 97/23 se desprende que las condiciones y limitaciones adicionales impuestas por razones de protección antisísmica no pueden aplicarse a las tuberías de gas que lleven el marcado CE y cuyo fabricante certifique en las instrucciones que su instalación y utilización son seguras.
- 18 El órgano jurisdiccional remitente considera que las disposiciones del Reglamento de 20 de marzo de 2012, que establecen condiciones y limitaciones respecto al modo de instalar las tuberías de gas, teniendo en cuenta las particularidades del país y, en concreto, los fenómenos sísmicos, se basan en el artículo 2 de la Directiva 97/23 y se ajustan a lo dispuesto en dicho artículo. Según ese órgano jurisdiccional, estos requisitos y limitaciones son conformes con el artículo 36 TFUE, pues se aplican indistintamente a todos los tipos de tuberías, cualquiera que sea el material del que estén hechas o su país de origen, han sido considerados por la autoridad nacional competente necesarios para garantizar la salud y la seguridad de las personas, respetan el principio de proporcionalidad y no suponen ninguna modificación del material comercializado por la demandante en el litigio principal. Así pues, el órgano jurisdiccional remitente considera que el motivo de anulación, planteado por la demandante en el litigio principal y dirigido contra esas disposiciones, puede ser

desestimado por infundado. No obstante, alberga dudas sobre la conformidad de determinadas disposiciones del Reglamento de 20 de marzo de 2012 con las disposiciones combinadas de los artículos 4, apartado 1, punto 1.1, 7, apartado 4, y 8 y del anexo I de la Directiva 97/23.

19 En estas circunstancias, el Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Deben interpretarse los artículos 4, [apartado 1, punto 1.1,] 7, apartado 4, y 8, en relación con el anexo I de la Directiva 97/23 [...], en el sentido de que se oponen a disposiciones normativas nacionales, como las del apartado 1.2.4 y de los puntos P. 9.5.6.9 y P. 9.5.8.2 del anexo 9 del Reglamento [de 20 de marzo de 2012] sobre las instalaciones interiores de gas natural que disponen de una presión de hasta 500 mbar, en virtud de las cuales se imponen, por razones de protección de las personas, en particular, frente a los terremotos, condiciones y restricciones (obligación de ventilación, prohibición de que el recorrido de las tuberías se instale en el interior del suelo) por lo que se refiere a las modalidades de instalación de equipos a presión (de tuberías de gas), en el supuesto de que tales condiciones y restricciones también se apliquen indistintamente a tuberías que, como en el litigio principal, están provistas del marcado CE y, en relación con las cuales, su fabricante acredita que pueden ser instaladas y utilizadas con seguridad sin necesidad de tener en cuenta las condiciones y restricciones en cuestión?
- 2) ¿O deben interpretarse, por el contrario, las citadas disposiciones de la Directiva 97/23, en relación con el artículo 2 de esta, en el sentido de que no se oponen a condiciones y restricciones relativas a las modalidades de instalación de equipos a presión (de tuberías de gas) como las controvertidas en el presente asunto?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 20 Mediante sus dos cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 4, apartado 1, punto 1.1, y el anexo I de la Directiva 97/23, en relación con el artículo 2 de esta, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que, para garantizar la seguridad de las personas, en particular frente a los terremotos, impone determinados modos de instalación de los equipos a presión, incluidos los que llevan el marcado CE.
- 21 En primer lugar, ha de recordarse, por una parte, que el artículo 1, apartado 1, de la Directiva 97/23 establece que esta se aplica al diseño, la fabricación y la evaluación de la conformidad de los equipos a presión y, por otra parte, que el artículo 3 de dicha Directiva dispone que tales equipos deberán cumplir determinados requisitos técnicos esenciales que figuran en el anexo I de la citada Directiva.
- 22 Así pues, de esas disposiciones, interpretadas a la luz del considerando 6 de la Directiva 97/23, se desprende que esta Directiva pretende armonizar los requisitos esenciales de diseño y fabricación de los equipos a presión, en lo que se refiere a los riesgos debidos a la presión, para que esos equipos puedan disponer del marcado CE (véase, por analogía, la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Alemania/Comisión, C-475/19 P y C-688/19 P, EU:C:2020:1036, apartado 70), y no los requisitos de instalación de esos equipos.

- 23 Ciertamente, el anexo I de la Directiva 97/23, que enumera los requisitos técnicos esenciales que deben cumplir los equipos a presión, de conformidad con el artículo 3 de esa Directiva, en su parte titulada «Generalidades», enuncia, en el punto 1.1, que «los equipos a presión serán diseñados, fabricados, controlados y, cuando proceda, montados e instalados de manera que se garantice la seguridad de los mismos». No obstante, la mención, en esa disposición, de los requisitos de instalación de esos equipos constituye una mera remisión a otros textos aplicables en ese ámbito. Por lo tanto, este anexo no establece ningún requisito específico para la instalación de dichos equipos.
- 24 Lo mismo ocurre con la referencia a las condiciones normales de instalación y uso que figura en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 97/23, con arreglo al cual los Estados miembros adoptarán todas las medidas oportunas para que los equipos a presión solo puedan comercializarse y ponerse en servicio si no comprometen la seguridad ni la salud de las personas, «cuando estén instalados y mantenidos convenientemente y se utilicen conforme al fin a que se destinan». Esta disposición no establece ningún requisito para la instalación de dichos equipos.
- 25 Por lo que respecta, en segundo lugar, al artículo 4, apartado 1, punto 1.1, de la Directiva 97/23, de esta disposición se desprende que los Estados miembros no prohibirán, restringirán ni obstaculizarán, a causa de los riesgos debidos a la presión, la comercialización ni la puesta en servicio, en las condiciones fijadas por el fabricante, de los equipos a presión que cumplan lo dispuesto en esa Directiva y lleven el marcado CE, para no menoscabar el objetivo de armonización de las disposiciones nacionales perseguido por esa Directiva en lo que atañe a tales riesgos. En cambio, la citada disposición no prohíbe a los Estados miembros adoptar medidas para prevenir riesgos distintos de los debidos a la presión, con el fin de que dichos equipos se comercialicen y se pongan en servicio sin comprometer la salud y la seguridad de las personas.
- 26 En tercer lugar, el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 97/23 establece expresamente que las disposiciones de esta no afectarán a la facultad de los Estados miembros de prescribir, en cumplimiento de lo dispuesto en el Tratado, los requisitos que consideren necesarios para garantizar la protección de las personas, en particular cuando se utilicen esos equipos, siempre que ello no suponga modificaciones de los citados equipos o conjuntos cuando son conformes con dicha Directiva.
- 27 Entre las disposiciones específicas del Tratado que los Estados miembros deben respetar en el ejercicio de la facultad que les reconoce el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 97/23, procede referirse, habida cuenta del objetivo perseguido por esa Directiva, consistente en eliminar los obstáculos a la libre circulación de los equipos a presión en el mercado interior, a los artículos 34 TFUE y 36 TFUE, que regulan la libre circulación de mercancías y prohíben, entre los Estados miembros, las restricciones cuantitativas a la importación y todas las medidas de efecto equivalente.
- 28 A este respecto, es jurisprudencia reiterada que las medidas adoptadas por un Estado miembro que tienen por objeto o efecto tratar de manera menos favorable a los productos que provienen de otros Estados miembros, así como cualquier otra medida que obstaculice el acceso al mercado de un Estado miembro de los productos originarios de otros Estados miembros, han de considerarse medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a la importación, prohibidas por el artículo 34 TFUE, salvo que puedan justificarse objetivamente por una de las razones de interés general enumeradas en el artículo 36 TFUE o por exigencias imperativas de interés general. En ambos casos, las citadas medidas nacionales deben ser adecuadas para

garantizar la realización del objetivo que persiguen y no deben ir más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de febrero de 2009, Comisión/Italia, C-110/05, EU:C:2009:66, apartados 37 y 59 y jurisprudencia citada).

- 29 En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente señala que las condiciones impuestas por el Reglamento de 20 de marzo de 2012, a saber, la obligación de ventilar los espacios en los que se instalan los conductos de gas natural y la prohibición de instalarlos en el interior de placas de hormigón y por debajo del suelo para que queden accesibles, no suponen ninguna modificación del material comercializado por la demandante en el litigio principal, extremo que, por otro lado, no es discutido por las partes del litigio principal, y tienen por objeto garantizar la seguridad de las personas frente a los riesgos debidos a factores externos a los equipos a presión, como los terremotos.
- 30 Además, el órgano jurisdiccional remitente considera que las disposiciones del Reglamento de 20 de marzo de 2012 son conformes con el artículo 36 TFUE, ya que son aplicables a todos los tipos de tuberías con independencia del material utilizado o del país de origen, han sido consideradas por la autoridad nacional competente necesarias para garantizar la salud y la seguridad de las personas y respetan el principio de proporcionalidad.
- 31 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente que el artículo 4, apartado 1, punto 1.1, y el anexo I de la Directiva 97/23, en relación con el artículo 2, apartado 2, de esta, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que, para garantizar la seguridad de las personas, en particular frente a los terremotos, impone determinados modos de instalación de los equipos a presión, como tuberías destinadas al transporte de gas, incluidas las que llevan el marcado CE, siempre que dicha normativa no suponga ninguna modificación de esos equipos y no constituya un obstáculo prohibido por los artículos 34 TFUE y 36 TFUE.

Costas

- 32 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 han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia sin ser partes del litigio principal no pueden ser objeto de reembolso.

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

El artículo 4, apartado 1, punto 1.1, y el anexo I de la Directiva 97/23/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de mayo de 1997, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre equipos a presión, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, en relación con el artículo 2, apartado 2, de esta Directiva, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que, para garantizar la seguridad de las personas, en particular frente a los terremotos, impone determinados modos de instalación de los equipos a presión, como tuberías destinadas al transporte de gas, incluidas las que llevan el marcado CE, siempre que dicha normativa no suponga ninguna modificación de esos equipos y no constituya un obstáculo prohibido por los artículos 34 TFUE y 36 TFUE.

Firmas