Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. TAMARA ĆAPETA
presentadas el 1 de diciembre de 2022[1]

Asunto C-626/21

Funke Sp. z o.o.,
con intervención de
Landespolizeidirektion Wien

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria)]

«Procedimiento prejudicial — Aproximación de las legislaciones — Directiva 2001/95/CE — Seguridad general de los productos — Sistema de Intercambio Rápido de Información de la Unión Europea (RAPEX) para productos no alimenticios peligrosos — Decisión de Ejecución (UE) 2019/417 — Directrices RAPEX — Reglamento (CE) n.º 765/2008 — Vigilancia del mercado — Directiva 2013/29/UE — Puesta en el mercado de artículos pirotécnicos — Derecho de un agente económico a completar una notificación RAPEX — Artículo 34 TFUE — Libre circulación de mercancías — Medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa»

I. Introducción

1. La circulación de mercancías favorecida por el mercado interior supone que los productos inseguros pueden llegar fácilmente a los consumidores en múltiples Estados miembros. Con el fin de reaccionar ante tales situaciones, la Unión Europea estableció el sistema RAPEX[2] (su versión de las «tres volutas enviadas mediante señales de humo»).[3]

2. De forma resumida, con arreglo al sistema RAPEX, un Estado miembro que descubra que un producto peligroso ha entrado en su mercado notifica a los demás Estados miembros a través de la Comisión Europea. El presente asunto versa sobre dicho sistema y, más concretamente, sobre los derechos de los agentes económicos a intervenir en el marco de este sistema si las mercancías con las que comercian son objeto de tal notificación.

1 Lengua original: inglés.

2 RAPEX significa Sistema de Intercambio Rápido de Información de la Unión Europea. Sus características se explicarán con mayor detalle más adelante (véanse los puntos 24 a 37 de las presentes conclusiones).

3 Los nativos americanos usaban señales de humo para transmitir información a largas distancias. Tres volutas de humo significaban que un peligro de algún tipo amenazaba a quien enviaba la señal.

3. Las mercancías controvertidas en el presente asunto son petardos, es decir, artificios de pirotecnia que producen ruido, importados desde China a la Unión Europea por Funke Sp. z o.o., el demandante en el procedimiento principal. Se vendían a través de distintos distribuidores en varios Estados miembros, incluida Austria.

II. Antecedentes de hecho del litigio principal, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

4. El presente asunto deriva de una petición de decisión prejudicial planteada por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria).

5. Según la resolución de remisión, mientras realizaba labores de vigilancia del mercado respecto de un distribuidor de artículos pirotécnicos con arreglo a la normativa austriaca aplicable,[4] la Landespolizeidirektion Wien (Dirección Regional de Policía de Viena, Austria; en lo sucesivo, «LPD») determinó que la manipulación de ciertos tipos de petardos que almacenaba ese distribuidor no era segura para los usuarios. Mediante resolución administrativa, la LPD impuso al distribuidor una prohibición de venta de dichos artículos y ordenó su recuperación (en lo sucesivo, «medidas administrativas impuestas al distribuidor»).

6. Posteriormente, la LPD, como autoridad de vigilancia del mercado competente en Austria para ese tipo de mercancías, inició un procedimiento de notificación RAPEX. A través del Punto de Contacto RAPEX nacional, la LPD realizó tres notificaciones separadas (en lo sucesivo, «notificaciones RAPEX»). Tras verificarlas, la Comisión remitió estas notificaciones a los Estados miembros.

7. Funke, una sociedad establecida en Polonia, es la importadora de los petardos afectados por las notificaciones RAPEX.

8. Funke consideró que dichas notificaciones, tal como se transmitieron a través de RAPEX, no describían adecuadamente los productos que eran objeto de las medidas administrativas impuestas al distribuidor. Por tanto, mediante escrito de 30 de abril de 2020, Funke realizó una serie de peticiones a la LPD solicitando que se completaran las notificaciones RAPEX añadiendo los números de lote de los productos afectados. Como se explicó en la vista ante el Tribunal de Justicia, con esta petición, de hecho, lo que estaba solicitando es que se indicara el año de producción (2017) de los petardos en cuestión.[5] Asimismo, Funke solicitó acceso al expediente del procedimiento de notificación RAPEX, en particular a la clasificación del riesgo de los productos incluidos en dichas notificaciones.

9. El 29 de junio de 2020, la LPD declaró la inadmisibilidad de las peticiones de Funke, debido a que dicha sociedad no tenía la consideración de parte en el procedimiento. Funke interpuso recurso.

[4] Bundesgesetz, mit dem polizeiliche Bestimmungen betreffend pyrotechnische Gegenstände und Sätze sowie das Böllerschießen erlassen werden [Ley federal por la que se establecen disposiciones de policía relativas a los artículos y compuestos pirotécnicos y al lanzamiento de salvas (Pyrotechnikgesetz 2010 — PyroTG 2010)].

[5] En sus observaciones escritas, además, Funke alegó que la LPD también debería haber incluido en las notificaciones RAPEX, como parte de su obligación de rellenar el campo para la descripción del producto y el embalaje, el embalaje exterior de Peng 1 y Peng 2 relativo a los productos, y que la LPD había ignorado el hecho de que la denominación exacta del producto o tipo de productos era «generador de ruido».

10. Tal como se expone en la resolución de remisión, el Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Viena, Austria) desestimó las pretensiones de Funke. Según dicho órgano jurisdiccional, las notificaciones en el sistema RAPEX no son resoluciones administrativas, sino actos materiales (meras actuaciones administrativas de hecho). Con arreglo al Derecho austriaco, la resolución de una autoridad administrativa solo puede ser recurrida, por ser contraria a Derecho, ante los tribunales de lo contencioso-administrativo por quien afirme que dicha resolución ha lesionado sus derechos. Sin embargo, el citado órgano jurisdiccional consideró que, en el ordenamiento jurídico austriaco, no se ha concedido a los agentes económicos como Funke el derecho a solicitar que se complete una notificación RAPEX o a obtener acceso a los expedientes. El referido órgano jurisdiccional también consideró que no existía ninguna disposición del Derecho de la Unión aplicable que sugiriera que Funke tuviera tales derechos o la condición de parte en el procedimiento de notificación RAPEX.

11. El recurso interpuesto por Funke contra dicha sentencia ante el Verfassungsgerichtshof (Tribunal Constitucional, Austria) fue trasladado al Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), que es el órgano jurisdiccional remitente en el presente asunto.

12. El órgano jurisdiccional remitente trata de averiguar si el Derecho de la Unión pertinente relativo a RAPEX otorga directamente a los agentes económicos el derecho a solicitar que se complete una notificación RAPEX y a la tutela judicial efectiva frente a los efectos perjudiciales derivados de una notificación RAPEX. Dicho órgano jurisdiccional explica que, a su juicio, los agentes económicos carecen del derecho a solicitar que se complete lo que consideran que constituye una notificación RAPEX incompleta, sino que más bien el procedimiento de notificación RAPEX se desarrolla exclusivamente entre la Comisión y las autoridades de los Estados miembros, sin atribuir derechos propios a los agentes económicos al respecto.

13. No obstante, si existe tal derecho, el órgano jurisdiccional remitente quiere saber qué autoridad es responsable de dar respuesta a la petición de un agente económico de que se complete una notificación RAPEX. Estima que algunas disposiciones del Derecho de la Unión señalan que la autoridad del Estado miembro es competente para decidir sobre dichas peticiones (dado que dicha autoridad es responsable de la información facilitada), mientras que otras abogan en favor de atribuir esta competencia a la Comisión (dado que la Comisión comprueba que las notificaciones RAPEX sean correctas y estén completas).

14. Asimismo, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si debe considerarse que las medidas administrativas impuestas al distribuidor (y no a Funke como importadora) constituyen el punto de partida del procedimiento de notificación RAPEX. Si los dos procedimientos se consideran uno solo, puede reconocerse un derecho de acción contra la notificación respecto del distribuidor. No obstante, incluso esta postura seguiría sin conceder derechos a una importadora, como Funke, que no fue la destinataria de la resolución administrativa original. El órgano jurisdiccional remitente se plantea la duda de si dicha tutela judicial es suficiente con arreglo al Derecho de la Unión.

15. En estas circunstancias, el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento principal y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«¿Deben interpretarse

– la Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad general de los productos [(DO 2002, L 11, p. 4)], en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 765/2008 [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008 (DO 2008, L 218, p. 30),] y por el Reglamento (CE) n.º 596/2009 [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009 (DO 2009, L 188, p. 14)], en particular su artículo 12 y su anexo II,

– el Reglamento (CE) n.º 765/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 339/93 [(DO 2008, L 218, p. 30)], en particular sus artículos 20 y 22, así como

– la Decisión de Ejecución (UE) 2019/417 de la Comisión, de 8 de noviembre de 2018, por la que se establecen directrices para la gestión del Sistema de Intercambio Rápido de Información de la Unión Europea, "RAPEX", creado en virtud del artículo 12 de la Directiva 2001/95/CE, relativa a la seguridad general de los productos, y su sistema de notificación [(DO 2019, L 73, p. 121)], en el sentido de que

1) se deduce directamente de estas disposiciones el derecho de un agente económico a que una notificación RAPEX sea completada?

2) la [Comisión] es competente para pronunciarse acerca de ese tipo de solicitud?

   o bien

3) la autoridad del Estado miembro de que se trate es competente para pronunciarse sobre dicha solicitud?

   (En caso de respuesta afirmativa a la tercera cuestión prejudicial)

4) la tutela judicial (nacional) frente a ese tipo de decisión es suficiente cuando no se concede a cualquier persona, sino únicamente al agente económico afectado por la medida (obligatoria) y contra la medida (obligatoria) adoptada por la autoridad?»

16. Funke, el Gobierno austriaco y la Comisión han presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia. En la vista ante el Tribunal de Justicia, que se celebró el 21 de septiembre de 2022, dichas partes expusieron sus alegaciones orales.

III. Derecho aplicable

17. El órgano jurisdiccional remitente solicita la interpretación de los siguientes actos del Derecho de la Unión relativos a RAPEX, a los que me referiré de forma conjunta como el «Derecho de la Unión aplicable a RAPEX»:

– la Directiva 2001/95 (en lo sucesivo, «Directiva sobre seguridad general de los productos»);[6]

[6] Existe una propuesta legislativa para sustituir esta Directiva. Véase además la nota 18 de las presentes conclusiones.

– el Reglamento n.º 765/2008 (en lo sucesivo, «Reglamento sobre vigilancia del mercado»);[7] y

– la Decisión de Ejecución 2019/417 (en lo sucesivo, «Directrices RAPEX»).[8]

18. Estas disposiciones resultan aplicables a los petardos de que se trata en el presente asunto en virtud de la Directiva 2013/29/UE sobre artículos pirotécnicos.[9]

19. Como mi análisis demostrará, las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías también son relevantes en el presente asunto.

IV. Análisis

20. Las cuestiones prejudiciales planteadas en el presente asunto surgen como consecuencia de las particularidades del Derecho administrativo austriaco. Como explicó el Gobierno austriaco en la vista, se considera que se ha respondido a una solicitud efectuada por una persona ante una autoridad administrativa mediante un «acto administrativo» si la persona tenía un derecho en relación con dicha autoridad. En tal supuesto, esa persona también tiene derecho a interponer un recurso ante un tribunal de lo contencioso-administrativo contra una resolución mediante la cual la autoridad administrativa haya dado respuesta a su solicitud. En cambio, si la persona no tenía ningún derecho de esa naturaleza, la respuesta de la autoridad administrativa no se considera un acto administrativo y no es susceptible de revisión por un órgano jurisdiccional.

21. Por consiguiente, mediante su primera cuestión prejudicial, en esencia, el órgano jurisdiccional remitente pretende averiguar si, con arreglo al Derecho de la Unión aplicable, un agente económico como Funke tiene derecho a solicitar que se complete una notificación RAPEX en calidad de parte en dicho procedimiento. Mediante las cuestiones prejudiciales segunda y tercera, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si la autoridad responsable de la exactitud de la información es la autoridad del Estado miembro o la Comisión. En el supuesto de que se estime que un agente económico tiene derecho a solicitar a la autoridad del Estado miembro que complete una notificación RAPEX, la negativa de la LPD a tomar en consideración la petición de Funke de que se completaran las notificaciones RAPEX podrá ser objeto de revisión por los tribunales de lo contencioso-administrativo austriacos.

22. La cuarta cuestión prejudicial está menos clara. Habida cuenta de que el procedimiento de notificación RAPEX en el presente asunto se inició mediante las medidas administrativas impuestas al distribuidor, el órgano jurisdiccional remitente parece considerar que puede existir un derecho del distribuidor a solicitar que se complete una notificación RAPEX, pero no de Funke. Sin embargo, se plantea la duda de si dicha tutela judicial es suficiente con arreglo al Derecho de la Unión o si debe concederse acceso a los órganos jurisdiccionales a otros agentes económicos interesados, incluidos los importadores. Para poder responder a esta cuestión de una

[7] Este Reglamento ha sido modificado de forma significativa por el Reglamento (UE) 2019/1020 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativo a la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos y por el que se modifican la Directiva 2004/42/CE y los Reglamentos (CE) n.º 765/2008 y (UE) n.º 305/2011 (DO 2019, L 169, p. 1). Véase, además, la nota 19 de las presentes conclusiones.

[8] Véase además la nota 20 de las presentes conclusiones.

[9] Directiva 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).

forma que resulte útil al órgano jurisdiccional remitente,[10] abordaré esta cuestión entendiendo que pregunta si el Derecho de la Unión exige que los Estados miembros concedan acceso a los órganos jurisdiccionales a los agentes económicos interesados, como Funke, contra una notificación RAPEX.[11]

23. Esta es la primera ocasión en que se ha solicitado al Tribunal de Justicia que interprete las disposiciones del Derecho de la Unión relativas a RAPEX. En consecuencia, en primer lugar, realizaré algunas observaciones preliminares sobre RAPEX y sobre cómo funciona su procedimiento de notificaciones (A). A continuación, responderé a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera explicando que el Derecho de la Unión aplicable a RAPEX hace responsable de la exactitud de la información contenida en las notificaciones RAPEX a la autoridad del Estado miembro (B). No obstante, esta misma legislación no contempla a los agentes económicos como partes en el procedimiento de notificación RAPEX. Por consiguiente, en mi opinión, el derecho de un agente económico a solicitar que se complete una notificación RAPEX no puede basarse en el Derecho de la Unión aplicable a RAPEX (C). Esto no significa que el agente, en una situación como la examinada en el presente asunto, quede privado de vías de recurso en virtud del Derecho de la Unión contra las notificaciones incompletas. Argumentaré que, desde el punto de vista de un agente económico, una notificación RAPEX incompleta puede constituir un obstáculo al comercio en el mercado interior. Por este motivo, el derecho a solicitar que se complete una notificación RAPEX puede derivarse de las disposiciones de los Tratados relativas a la libre circulación de mercancías (D). Finalmente, abordaré las consecuencias que se derivan de tal conclusión para el órgano jurisdiccional remitente (E).

A. RAPEX y el procedimiento de notificación

24. A grandes rasgos, RAPEX, como su nombre indica, es un sistema establecido por el Derecho de la Unión para el intercambio rápido de información entre los Estados miembros[12] y la Comisión sobre productos no alimenticios peligrosos.[13] Tuvo su origen en una serie de

[10] En la vista se produjo un cierto debate sobre la posible pertinencia del artículo 18 de la Directiva sobre seguridad general de los productos y del artículo 21 del Reglamento sobre vigilancia del mercado, que se refieren ambos a medidas estatales que restringen la puesta en el mercado de productos. En relación con dichas medidas, las disposiciones mencionadas contemplan el derecho a ser oído y las vías de recurso adecuadas. Sin embargo, el Gobierno austriaco explicó en la vista que, a tenor del Derecho austriaco, el distribuidor afectado por dichas medidas no tendría ningún derecho en relación con las notificaciones RAPEX. Por lo tanto, incluso si fuera posible realizar una interpretación amplia del artículo 18 de la Directiva sobre seguridad general de los productos y del artículo 21 del Reglamento sobre vigilancia del mercado, y esta permitiera la inclusión de un importador que no fuera el destinatario de las medidas, esto sería irrelevante a efectos de la cuestión que se plantea en el presente asunto, que es si un importador como Funke dispone de derechos frente a una notificación RAPEX.

[11] Según reiterada jurisprudencia, se ha de recordar que, en el procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este último proporcionar al órgano jurisdiccional remitente una respuesta útil que le permita dirimir el litigio de que conoce. A tal efecto, el Tribunal de Justicia no solo puede tener que reformular las cuestiones que se le hayan planteado, sino también tomar en consideración normas de Derecho de la Unión a las que el juez nacional no se haya referido en sus cuestiones. Véanse, por ejemplo, las sentencias de 15 de julio de 2021, Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:597), apartado 31, y de 24 de febrero de 2022, Eulex Kosovo (C-283/20, EU:C:2022:126), apartado 33.

[12] RAPEX también incluye a los Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (Islandia, Liechtenstein y Noruega). Además, el acceso a RAPEX está abierto a terceros países y a organizaciones internacionales en virtud de los acuerdos internacionales pertinentes concluidos con la Unión Europea. Véase el artículo 12, apartado 4, de la Directiva sobre seguridad general de los productos.

[13] Véase, a este respecto, la sentencia de 26 de enero de 2017, GGP Italia/Comisión (T-474/15, EU:T:2017:36), apartado 12.

decisiones del Consejo adoptadas desde la década de 1980.[14] Posteriormente, ese sistema se integró en la Directiva 92/59/CE,[15] que fue la predecesora de la Directiva sobre seguridad general de los productos.

25. El número de notificaciones enviadas a través de RAPEX se ha incrementado progresivamente a lo largo de los años.[16] En 2021 se distribuyeron a través de RAPEX 2 142 notificaciones y 4 965 notificaciones de seguimiento.[17]

26. Como se ha mencionado, actualmente el Derecho de la Unión aplicable a RAPEX incluye la Directiva sobre seguridad general de los productos,[18] el Reglamento sobre vigilancia del mercado[19] y las Directrices RAPEX.[20] Todos estos actos se basan en el artículo 114 TFUE.

27. RAPEX tiene como objeto principal el intercambio de información entre los Estados miembros y la Comisión en situaciones que exigen una intervención rápida en el mercado en relación con un producto (no alimenticio).[21] Su objetivo es prevenir accidentes al alertar a las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la normativa en otros Estados miembros de productos potencialmente peligrosos.[22] RAPEX desempeña un papel importante en materia de seguridad de los productos y, en particular, impide y limita el suministro de productos peligrosos

14 Véanse la Decisión 84/133/CEE del Consejo, de 2 de marzo de 1984, por la que se crea un sistema comunitario de intercambio rápido de informaciones sobre los peligros derivados de la utilización de productos de consumo (DO 1984, L 70, p. 16; EE 15/05, p. 18); la Decisión 89/45/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema comunitario de intercambio rápido de informaciones sobre los peligros derivados de la utilización de productos de consumo (DO 1989, L 17, p. 51); la Decisión 90/352/CEE del Consejo, de 29 de junio de 1990, por la que se modifica la Decisión 89/45/CEE relativa a un sistema comunitario de intercambio rápido de informaciones sobre los peligros derivados de la utilización de productos de consumo (DO 1990, L 173, p. 49). Véanse además, por ejemplo, Falke, J., «The Community System for the Rapid Exchange of Information on Dangers Arising from the Use of Consumer Products», en Micklitz, H.-W., Roethe, T., y Weatherill, S. (eds.), *Federalism and Responsibility: A Study on Product Safety Law and Practice in the European Community*, Graham & Trotman, Londres, 1994, pp. 215 a 232; Howells, G., y Wilhelmsson, T., *EC Consumer Law*, Ashgate, Oxford, 1997, pp. 75 a 79.

15 Directiva del Consejo, de 29 de junio de 1992, relativa a la seguridad general de los productos (DO 1992, L 228, p. 24). Véanse, en particular, su decimoquinto considerando, el artículo 8 y el anexo («Procedimientos detallados para la aplicación del sistema comunitario de intercambio rápido de información contemplado en el artículo 8»).

16 Véase Comisión Europea, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la ejecución de la Directiva sobre seguridad general de los productos [COM(2021) 342 final], de 30 de junio de 2021, puntos 2.4 y 3.

17 Véase Comisión Europea, *Safety Gate 2021 results: Modelling cooperation for health and safety of consumers in the European Union*, 2022, disponible en: https://ec.europa.eu/safety-gate/, pp. 9 y 13.

18 Existe una propuesta legislativa para sustituir la Directiva sobre seguridad general de los productos: véase Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la seguridad general de los productos, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 87/357/CEE del Consejo y la Directiva sobre seguridad general de los productos [COM(2021) 346 final], de 30 de junio de 2021. Si bien esta propuesta cambiaría el nombre de RAPEX a Safety Gate (véase el considerando 50 propuesto), mantendría las mismas características de RAPEX (véase exposición de motivos, punto 5, p. 16).

19 El Reglamento sobre vigilancia del mercado ha sido ampliamente modificado por el Reglamento 2019/1020, que forma parte del «Paquete sobre mercancías» de la Comisión (Comunicación de la Comisión, El paquete sobre mercancías: reforzar la confianza en el mercado único [COM(2017) 787 final], de 19 de diciembre de 2017). En particular, el Reglamento 2019/1020 sustituye los artículos 15 a 29 del Reglamento sobre vigilancia del mercado (véanse el considerando 7 y el artículo 39, apartado 1, punto 4, de aquel Reglamento). Sin embargo, según el artículo 44 del Reglamento 2019/1020, este es aplicable a partir del 16 de julio de 2021. Por lo tanto, como ha indicado el Gobierno austriaco, no resulta aplicable *ratione temporis* al presente asunto. En cualquier caso, según señalaron en la vista tanto el Gobierno austriaco como la Comisión, no realiza cambios sustantivos a los efectos del presente asunto.

20 Estas Directrices son las terceras directrices de este tipo emitidas por la Comisión, que vienen precedidas, en primer lugar, por la Decisión 2004/418/CE de la Comisión, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen directrices para la gestión del Sistema Comunitario de Intercambio Rápido de Información (RAPEX) y para las notificaciones presentadas conforme al artículo 11 de la Directiva sobre seguridad general de los productos (DO 2004, L 151, p. 88), y, en segundo lugar, por la Decisión 2010/15/UE de la Comisión, de 16 de diciembre de 2009, por la que se establecen directrices para la gestión del Sistema Comunitario de Intercambio Rápido de Información «RAPEX», creado en virtud del artículo 12 de la Directiva sobre seguridad general de los productos, y del procedimiento de notificación establecido en el artículo 11 de esa misma Directiva (DO 2010, L 22, p. 1). Tales directrices, según el considerando 28 de la Directiva sobre seguridad general de los productos, no son vinculantes.

21 Véase, a este respecto, Directiva sobre seguridad general de los productos, considerando 27 y anexo, parte II, punto 2; Reglamento sobre vigilancia del mercado, considerando 30; Directrices RAPEX, anexo, parte II, punto 3.5.1, letra a).

22 Véase Howells y Wilhelmsson, citado en la nota 14 de las presentes conclusiones, p. 78.

que entrañan un riesgo grave para la salud y la seguridad de los consumidores, con lo que ayuda a garantizar el buen funcionamiento del mercado interior y un nivel elevado de protección de los consumidores. [23]

28. RAPEX, en sí mismo, consiste en diversos elementos, que incluyen el marco jurídico que regula el funcionamiento del sistema (a saber, la Directiva sobre seguridad general de los productos y las Directrices RAPEX); la aplicación en línea RAPEX, que permite a los Estados miembros y a la Comisión intercambiar información con rapidez; los Puntos de Contacto RAPEX nacionales, encargados del funcionamiento de RAPEX en los Estados miembros, y el sitio web RAPEX, [24] que ofrece resúmenes de las notificaciones RAPEX y actualizaciones semanales al público en general. [25]

29. RAPEX funciona en las siguientes tres fases. [26] En primer lugar, existe una fase de notificación en la que las autoridades competentes de un Estado miembro crean una notificación que a continuación se transmite a través del Punto de Contacto RAPEX nacional a la Comisión. En segundo lugar, está la fase de validación y distribución, en la que la Comisión verifica todas las notificaciones para asegurarse de que son correctas y están completas y después las remite a los Estados miembros, además de publicarlas en el sitio web RAPEX. En tercer lugar, hay una fase de seguimiento en la que los Estados miembros, tras recibir una notificación RAPEX, examinan la información proporcionada y adoptan las acciones pertinentes, que también notifican a la Comisión. [27]

30. A tenor del artículo 12 de la Directiva sobre seguridad general de los productos y del artículo 22 del Reglamento sobre vigilancia del mercado, los Estados miembros deben enviar una notificación RAPEX a la Comisión cuando se reúnan los cuatro requisitos siguientes. [28] En primer lugar, *el producto* está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre seguridad general de los productos o del Reglamento sobre vigilancia del mercado. En segundo lugar, el producto está *sujeto a medidas* que impiden, restringen o someten a condiciones particulares su eventual comercialización o utilización, que pueden adoptarse bien a instancias de un agente económico (medidas voluntarias) o ser ordenadas por las autoridades competentes del Estado miembro (medidas obligatorias), como sucede en el presente caso. [29] En tercer lugar, el producto supone un *riesgo grave* para la salud y la seguridad de los consumidores o, en el caso del Reglamento sobre vigilancia del mercado, para otros intereses públicos relevantes. En cuarto lugar, el riesgo grave rebasa las fronteras del territorio del Estado miembro notificante y, por tanto, tiene *efectos transfronterizos*. [30]

[23] Véase la Directiva sobre seguridad general de los productos, considerando 4; Directrices RAPEX, considerandos 12 y 13; anexo, parte II, punto 1.1.

[24] Esta página web, denominada Safety Gate: el sistema de alerta rápida de la UE para productos peligrosos no alimentarios, está disponible en https://ec.europa.eu/safety-gate/.

[25] Véanse las Directrices RAPEX, anexo, parte II, punto 1.2.

[26] Véase, por ejemplo, Comunicación de la Comisión, «Guía azul» sobre la aplicación de la normativa europea relativa a los productos, de 2022 (DO 2022, C 247, p. 1), punto 7.6.4.

[27] Véanse las Directrices RAPEX, anexo, parte II, puntos 3.4 y 4.

[28] En consecuencia, las notificaciones RAPEX son obligatorias según el Derecho de la Unión en el caso de las «notificaciones del artículo 12» y de las «notificaciones del artículo 22». El presente asunto se refiere a dichas notificaciones obligatorias (sobre la base del artículo 22 del Reglamento sobre vigilancia del mercado). Existen otros tipos de notificaciones (véanse las Directrices RAPEX, anexo, parte II, punto 3.1), que no son objeto de examen en el caso de autos.

[29] Véanse la Directiva sobre seguridad general de los productos, artículo 12, apartados 1 y 2, y las Directrices RAPEX, anexo, parte I, punto 4.1.

[30] Véanse la Directiva sobre seguridad general de los productos, artículo 12, apartados 1 y 2, y anexo II, punto 2, y las Directrices RAPEX, anexo, parte I, puntos 3 a 6, y parte II, punto 2.1. Cuando se reúnen estos requisitos y existen circunstancias graves adicionales (por ejemplo, si el producto entraña un riesgo para la vida), la notificación se clasifica como una «notificación que requiere intervención urgente», lo que implica plazos aún más cortos: véanse las Directrices RAPEX, anexo, parte II, punto 3.1.1.

31. Más concretamente, extremo que es relevante a los efectos del presente asunto, cabe distinguir varios aspectos en cuanto al procedimiento de notificación RAPEX. En primer lugar, cuando en el contexto de la vigilancia del mercado las autoridades competentes de un Estado miembro se encuentran con un producto que plantea un riesgo grave que requiere una intervención rápida, dicho producto debe recuperarse, retirarse o se debe prohibir su comercialización en el mercado. [31]

32. En segundo lugar, cuando un Estado miembro adopte tal medida o prevea hacerlo, debe evaluar si las razones que condujeron a la adopción de la medida o los efectos de dicha medida se extienden más allá de su territorio. [32] El Estado miembro también debe valorar si un producto entraña un riesgo grave, lo que significa que, antes de que el Estado miembro decida presentar una notificación RAPEX, debe realizar una evaluación del riesgo. [33]

33. En tercer lugar, si se reúnen los requisitos para una notificación RAPEX, el Estado miembro debe enviar una notificación a la Comisión «inmediatamente». [34] El Estado miembro notificante facilita todas las precisiones disponibles, incluyendo, en particular, la información que permita identificar el producto. [35] La notificación RAPEX, generada por las autoridades competentes del Estado miembro, [36] se envía mediante un formulario tipo de notificación, como se establece en las Directrices RAPEX. [37] Cada Estado miembro debe establecer un único Punto de Contacto RAPEX para gestionar RAPEX a nivel nacional. [38] El Punto de Contacto RAPEX nacional verifica y valida la exhaustividad de la información recibida de las autoridades competentes antes de enviar una notificación RAPEX a la Comisión. [39]

34. A este respecto, las notificaciones RAPEX deben contener varios tipos de datos, incluyendo información que permita la identificación del producto notificado. La intención es que «la identificación detallada y precisa del producto es un elemento clave para la vigilancia del mercado y las acciones destinadas a garantizar el cumplimiento de la normativa, ya que permite a las autoridades nacionales identificar el producto objeto de la notificación, distinguirlo de otros productos del mismo tipo o categoría o de tipo o categoría similar que están disponibles en el mercado, localizarlo en el mercado y adoptar o acordar medidas adecuadas». [40] A tal efecto, como destacan las Directrices RAPEX, las notificaciones deben ser lo más completas posible y todos los campos del modelo de notificación deben completarse con la información requerida. Cuando en

31 Véase el Reglamento sobre vigilancia del mercado, artículo 20.

32 Véanse la Directiva sobre seguridad general de los productos, artículo 12, y el Reglamento sobre vigilancia del mercado, artículo 22; véanse también las Directrices RAPEX, anexo, parte I, punto 6.1, que señalan que «se insta a las autoridades nacionales a interpretar los criterios para determinar los efectos transfronterizos en un sentido bastante amplio».

33 Véanse la Directiva sobre seguridad general de los productos, artículo 12, y el Reglamento sobre vigilancia del mercado, artículo 22; véanse también las Directrices RAPEX, anexo, parte I, puntos 5.1 y 5.3, que indican que la parte III, apéndice 6, establece el método de evaluación del riesgo que pueden utilizar los Estados miembros al respecto y que existe una herramienta específica (Directrices para la evaluación del riesgo o «DER») a su disposición para facilitar las evaluaciones de riesgo, además del punto 5.4, que indica que la evaluación del riesgo la realiza o la verifica la autoridad competente del Estado miembro que, en particular, haya adoptado las medidas adecuadas.

34 Véanse la Directiva sobre seguridad general de los productos, artículo 12, apartado 1, y el Reglamento sobre vigilancia del mercado, artículo 22, apartado 1. Los Estados miembros deben enviar una notificación RAPEX en el plazo de diez días desde la adopción de las medidas adecuadas (y en el caso de las notificaciones urgentes, en el plazo de tres días) y deben confirmar las medidas en el plazo de cuarenta y cinco días desde la presentación de la notificación si dicha notificación se envió antes de decidir adoptar medidas. Véanse la Directiva sobre seguridad general de los productos, anexo II, punto 4; Directrices RAPEX, anexo, parte III, apéndice 4.

35 Véanse la Directiva sobre seguridad general de los productos, anexo II, punto 3, y las Directrices RAPEX, anexo, parte II, punto 3.2.1.

36 Véanse las Directrices RAPEX, anexo, parte II, puntos 3.4.1 y 3.4.1.1.

37 Véanse la Directiva sobre seguridad general de los productos, anexo II, punto 3, y las Directrices RAPEX, anexo, parte III, apéndice 1.

38 Véanse las Directrices RAPEX, anexo, parte II, punto 5.1.

39 Véanse las Directrices RAPEX, anexo, parte II, puntos 3.4.2 y 5.1.2, letra e).

40 Directrices RAPEX, anexo, parte II, punto 3.2.1, letra a).

el momento del envío de la notificación no se disponga de esta información, debe indicarse claramente, junto con los motivos, y, cuando se consiga la información, el Estado miembro notificante debe actualizar su notificación.[41] Según el modelo de notificación establecido en las Directrices RAPEX, se señala que determinada información referida al producto —incluido el tipo/número del modelo, el número de lote/código de barras y la descripción del producto y del embalaje— son campos obligatorios, lo que significa que en principio deben rellenarse.[42]

35. A tenor de la Directiva sobre seguridad general de los productos, el Estado miembro notificante es responsable de la información proporcionada.[43] Por este motivo, las Directrices RAPEX exigen que «el Estado miembro notificante y la autoridad nacional responsable garanti[cen] que todos los datos facilitados a través de la aplicación RAPEX son lo suficientemente precisos como para evitar cualquier confusión con productos similares de la misma categoría o tipo disponibles en el mercado de la UE».[44]

36. En cuarto lugar, en el procedimiento de notificación RAPEX, la Comisión actúa esencialmente como un «nodo central»[45] o «distribuidora de mensajes»[46] entre los Estados miembros. Debe verificar «en el plazo más breve posible» todas las notificaciones RAPEX para asegurarse de que son correctas y están completas antes de transmitirlas a otros Estados miembros.[47] En lo referente a la exhaustividad, debe prestarse especial atención a las partes de una notificación RAPEX relativas a la identificación del producto.[48] La Comisión también publica resúmenes de las notificaciones RAPEX en el sitio web RAPEX para informar al público sobre los productos que entrañan riesgos graves.[49] Sin embargo, las Directrices RAPEX señalan que cualquier acción emprendida por la Comisión, como la validación y distribución de las notificaciones RAPEX y su publicación en el sitio web RAPEX, no implica que asuma responsabilidad alguna por la información transmitida, que sigue correspondiendo al Estado miembro notificante.[50]

37. Finalmente, al recibir una notificación RAPEX, los demás Estados miembros deben garantizar un seguimiento adecuado.[51] Deben examinar la información facilitada en una notificación RAPEX y adoptar las acciones adecuadas para determinar si el producto se ha comercializado en su territorio, establecer qué medidas preventivas o restrictivas deben adoptarse, llevar a cabo, en su caso, una evaluación adicional del riesgo y someter a ensayo el producto y obtener cualquier información adicional que pueda ser pertinente para otros Estados miembros (por ejemplo,

41 Véanse las Directrices RAPEX, anexo, parte II, punto 3.2.2.

42 Véanse las Directrices RAPEX, anexo, parte III, apéndice 1.

43 Véase la Directiva sobre seguridad general de los productos, anexo II, punto 10.

44 Directrices RAPEX, anexo, parte II, punto 3.2.4.

45 Falke, citado en la nota 14 de las presentes conclusiones, p. 220.

46 Howells y Wilhelmsson, citado en la nota 14 de las presentes conclusiones, p. 79.

47 Directiva sobre seguridad general de los productos, anexo II, punto 5; Directrices RAPEX, anexo, parte II, punto 3.4.3. La Comisión, en principio, debe validar y distribuir todas las notificaciones RAPEX en el plazo de cinco días desde su recepción (y en cuanto a las que requieren intervención urgente, en el plazo de tres días). Véanse las Directrices RAPEX, anexo, parte III, apéndice 5.

48 Véanse las Directrices RAPEX, anexo, parte II, punto 3.4.3.2.

49 Véanse las Directrices RAPEX, anexo, parte II, punto 3.4.5.1. Existen excepciones a la divulgación general y los Estados miembros notificantes pueden solicitar la confidencialidad de las notificaciones: véanse las Directrices RAPEX, anexo, parte II, puntos 3.4.5.2 a 3.4.5.5.

50 Véanse las Directrices RAPEX, anexo, parte II, punto 3.2.4.

51 Véanse la Directiva sobre seguridad general de los productos, anexo II, punto 6, y las Directrices RAPEX, anexo, parte II, punto 4.1.

información sobre los canales de distribución del producto).[52] A continuación, los Estados miembros notifican a la Comisión las constataciones y las acciones derivadas de estas actividades en forma de notificaciones de seguimiento.[53]

38. Las cuestiones prejudiciales planteadas en el presente asunto deben examinarse a la luz de las consideraciones precedentes.

B. Responsabilidad por la exactitud de la información contenida en las notificaciones RAPEX

39. En virtud del Derecho de la Unión aplicable a RAPEX, el Estado miembro notificante es responsable de la información proporcionada en una notificación RAPEX y garantiza su exactitud (véanse los puntos 33 a 36 de las presentes conclusiones).

40. Al mismo tiempo, el punto 5 del anexo II de la Directiva sobre seguridad general de los productos responsabiliza parcialmente a la Comisión al exigir que verifique, «en el plazo más breve posible», todas las notificaciones RAPEX para garantizar que son correctas y están completas (véase el punto 36 de las presentes conclusiones). Sin embargo, como han indicado el Gobierno austriaco y la Comisión, es evidente que se trata esencialmente de una verificación formal y que no sustituye la responsabilidad principal del Estado miembro notificante de asegurarse de la exhaustividad de una notificación RAPEX.[54]

41. El Estado miembro notificante sigue siendo responsable de los datos notificados mientras la notificación RAPEX relativa a determinados productos siga presente en el sistema y debe informar a la Comisión de cualquier cambio que precise de la introducción de modificaciones en una notificación RAPEX.[55] Asimismo, dado que el Estado miembro notificante asume toda la responsabilidad respecto de la información transmitida a través de RAPEX, cualquier retirada definitiva o temporal de una notificación RAPEX solo puede producirse a solicitud de dicho Estado.[56]

52 Véanse las Directrices RAPEX, anexo, parte II, puntos 3.4.6.1 y 3.4.6.2.

53 Véanse las Directrices RAPEX, anexo, parte II, punto 4.2. Las notificaciones de seguimiento están sujetas a un procedimiento similar al de las notificaciones RAPEX originales. Por ejemplo, la notificación de seguimiento es generada por la autoridad nacional competente, el Punto de Contacto RAPEX nacional comprueba y valida la notificación de seguimiento antes de transmitirla a la Comisión, y la Comisión verifica todas las notificaciones de seguimiento para asegurarse de que son correctas y están completas antes de remitirlas a los Estados miembros. Véanse las Directrices RAPEX, anexo, parte II, puntos 4.2.4 y 4.4.

54 La jurisprudencia parece apoyar esta postura hasta cierto punto. Véanse, a este respecto, la sentencia de 4 de julio de 1989, Francesconi y otros/Comisión (326/86 y 66/88, EU:C:1989:282), en particular los apartados 10 a 12 y 23, y las conclusiones del Abogado General Lenz presentadas en los asuntos acumulados Francesconi y otros/Comisión (326/86 y 66/88, EU:C:1989:211), puntos 7, 21, 22 y 25. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia desestimó un recurso de indemnización basado en la supuesta falta de la Comisión al no haber divulgado información sobre vino adulterado, indicando que son los Estados miembros quienes, con arreglo a las primeras normas de la Unión por las que se estableció RAPEX (véase la nota 14 de las presentes conclusiones), pueden decidir adoptar medidas urgentes con objeto de impedir la comercialización de un producto debido a un riesgo serio e inmediato que supone dicho producto para la salud o la seguridad de los consumidores, y que la Comisión transmite dicha información. También ha habido asuntos relativos a recursos de indemnización contra la Unión Europea referidos a un sistema de alerta rápida de la Unión similar para alimentos y piensos (RASFF), que, en este contexto, confirma la responsabilidad de los Estados miembros por la exactitud de la información proporcionada, en lugar de la Comisión. Véanse, a este respecto, las sentencias de 10 de marzo de 2004, Malagutti-Vezinhet/Comisión (T-177/02, EU:T:2004:72), apartados 43 a 67, en particular los apartados 51 y 52 (desestimación de un recurso interpuesto por un demandante cuyos productos fueron objeto de una notificación errónea), y de 29 de octubre de 2009, Bowland Dairy Products/Comisión (T-212/06, EU:T:2009:419), apartados 34 a 46, en particular los apartados 40 y 41 (desestimación del recurso basado en la supuesta negativa de la Comisión a hacer circular una notificación complementaria).

55 Véanse las Directrices RAPEX, anexo, parte II, punto 3.2.3.

56 Véanse las Directrices RAPEX, anexo, parte II, puntos 3.4.7.1.2 y 3.4.7.2.2.

42. Todo esto indica que el legislador de la Unión pretendía atribuir la responsabilidad principal por la exactitud de la información notificada a través de RAPEX, incluida la responsabilidad por la exhaustividad de la información sobre el producto afectado, al Estado miembro notificante. En consecuencia, propongo que al Tribunal de Justicia responda en este sentido a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera.

C. Derecho a solicitar que se complete una notificación RAPEX en virtud del Derecho de la Unión aplicable a RAPEX

43. Si el Estado miembro notificante es responsable de la exactitud de la información notificada, se plantea la cuestión de si los agentes económicos interesados disponen, como partes en el procedimiento de notificación RAPEX, de un derecho a solicitar a las autoridades competentes del Estado miembro que completen una notificación RAPEX.

44. De conformidad con las alegaciones formuladas por Funke, tal derecho puede derivarse del Derecho de la Unión aplicable a RAPEX. El Gobierno austriaco y la Comisión discrepan.

45. Es pacífico que no existen disposiciones del Derecho de la Unión relativas a RAPEX que establezcan expresamente dicho derecho.

46. En mi opinión, un derecho de participación en el procedimiento de notificación RAPEX, que permitiría a un agente económico solicitar que se completase una notificación RAPEX, no puede derivarse del Derecho de la Unión aplicable a RAPEX, incluidas las disposiciones que el órgano jurisdiccional remitente menciona en sus cuestiones prejudiciales.

47. Se desprende del Derecho de la Unión aplicable a RAPEX que, según han señalado el Gobierno austriaco y la Comisión, el procedimiento de notificación RAPEX está diseñado como un procedimiento en el que intervienen las autoridades competentes de los Estados miembros y la Comisión. La Directiva sobre seguridad general de los productos (de conformidad con su artículo 12) y el Reglamento sobre vigilancia del mercado (a tenor de su artículo 22) obligan a un Estado miembro a notificar inmediatamente a la Comisión a través de RAPEX cuando adopte o decida adoptar medidas voluntarias u obligatorias que impidan, restrinjan o sometan a condiciones particulares la comercialización de productos que entrañan un riesgo grave (véanse los puntos 30 y 33 de las presentes conclusiones).

48. Es posible que la información relativa a productos que entrañan un riesgo sea presentada por agentes económicos a través de una herramienta específica [Product Safety Business Alert Gateway (Portal de Alerta sobre Seguridad de los Productos para Empresas)] en el sitio web RAPEX. Sin embargo, las evaluaciones de riesgo realizadas por los agentes económicos no son vinculantes para las autoridades nacionales, que son responsables de llevar a cabo su propia evaluación del riesgo y que, en consecuencia, pueden llegar a una conclusión distinta.[57] A este respecto, las Directrices RAPEX indican claramente que los agentes económicos no están directamente involucrados en la presentación de las notificaciones RAPEX,[58] aun cuando pueden estar involucrados de forma indirecta hasta cierto punto. Los agentes económicos tienen la obligación de informar inmediatamente a las autoridades competentes en todos los Estados

[57] Véanse las Directrices RAPEX, anexo, parte II, punto 3.3.1.

[58] Véanse las Directrices RAPEX, anexo, parte II, punto 3.3.1.

miembros en cuyos mercados se comercialice el producto si descubren que entraña un riesgo. No obstante, la notificación RAPEX de dicha información, que obliga a todos los Estados miembros a reaccionar, se intercambia entre los Estados miembros y la Comisión.

49. En consecuencia, me parece que el Derecho de la Unión aplicable a RAPEX, ya sea con arreglo a la Directiva sobre seguridad general de los productos, al Reglamento sobre vigilancia del mercado o a las Directrices RAPEX (o a cualquier otra norma),[59] no se ha diseñado con el fin de tratar a los agentes económicos como partes que disfrutan de ciertos derechos en el marco del procedimiento de notificación RAPEX.

50. Debo señalar que, como se ha comentado en la doctrina, sí existen sistemas de intercambio de información de la Unión Europea en los que la normativa aplicable concede expresamente a las personas afectadas un derecho a solicitar una corrección de la información.[60] Sin embargo, parece que actualmente RAPEX no es uno de ellos.

51. Por lo tanto, como respuesta a la primera cuestión prejudicial, considero que el derecho de un agente económico a solicitar a las autoridades competentes del Estado miembro que se complete una notificación RAPEX no puede derivarse del Derecho de la Unión aplicable a RAPEX.

52. Dicho esto, opino que los agentes económicos que se vean negativamente afectados por una notificación RAPEX incompleta no carecen de protección jurídica en el ordenamiento jurídico de la Unión. Su derecho a solicitar que se complete una notificación RAPEX resulta de las disposiciones de los Tratados que prohíben a los Estados miembros imponer obstáculos desproporcionados al comercio.

D. Derecho a solicitar que se complete una notificación RAPEX basado en los Tratados

1. Las notificaciones RAPEX incompletas como obstáculo al comercio

53. A mi entender, desde el punto de vista de un agente económico como Funke, una notificación RAPEX incompleta puede constituir una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa (en lo sucesivo, «medida de efecto equivalente») si obstaculiza la posibilidad del agente de poner productos seguros con los que comercia en los mercados de otros Estados miembros.

[59] Procede señalar que esta conclusión no cambiaría en virtud de la propuesta legislativa para sustituir la Directiva sobre seguridad general de los productos o de las modificaciones del Reglamento sobre vigilancia del mercado introducidas por el Reglamento 2019/1020, véanse las notas 18 y 19 de las presentes conclusiones.

[60] Véanse, a este respecto, Eliantonio, M., «Information Exchange in European Administrative Law: A Threat to Effective Judicial Protection?», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 23, 2016, p. 531, y la edición especial de *European Public Law*, vol. 20, 2014, p. 65. Mencionan, por ejemplo, el artículo 43 del Reglamento (CE) n.º 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) (DO 2006, L 381, p. 4), y el artículo 59 de la Decisión 2007/533/JAI del Consejo, de 12 de junio de 2007, relativa al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) (DO 2007, L 205, p. 63); ambos disponen que «toda persona podrá emprender acciones ante el órgano jurisdiccional o la autoridad competente en virtud del Derecho nacional de cualquier Estado miembro, para acceder, rectificar, suprimir u obtener información o para obtener una indemnización en relación con una descripción que se refiera a ella». Véase también Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL), artículo VI-19 «Deberes de actualización, rectificación o supresión de datos», *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, 2014, disponible en http://reneual.eu.

54. La libre circulación de mercancías entre los Estados miembros es un principio fundamental del Tratado FUE que se plasma, entre otros, en la prohibición, establecida en el artículo 34 TFUE (y en el artículo 35 TFUE), de las restricciones cuantitativas a la importación (y la exportación) entre Estados miembros, así como de todas las medidas de efecto equivalente. [61]

55. Según reiterada jurisprudencia, los artículos 34 TFUE y 35 TFUE tienen efecto directo en el sentido de que confieren derechos que se pueden defender ante los órganos jurisdiccionales a los agentes económicos en relación con los Estados miembros. [62]

56. Por consiguiente, si una notificación RAPEX incompleta puede calificarse como una medida de efecto equivalente, un agente económico, como Funke, puede derivar un derecho defendible ante los órganos jurisdiccionales directamente de los Tratados para solicitar que dicha medida no se aplique en relación con su negocio. Una notificación RAPEX incompleta puede dejar de ser una medida de efecto equivalente cuando es completada. En consecuencia, un agente económico podría derivar el derecho a solicitar que se complete una notificación RAPEX directamente de los Tratados.

57. Cuando se les interrogó sobre este aspecto en la vista, el Gobierno austriaco y la Comisión adoptaron la postura de que una notificación RAPEX no puede ser calificada como una medida de efecto equivalente. Funke adoptó la postura opuesta, alegando que eran precisamente las notificaciones RAPEX las que dieron lugar a una vulneración directa de su derecho como agente económico a vender sus productos en los mercados de los demás Estados miembros. A este respecto, Funke explicó que no podía vender los productos que habían quedado indebidamente afectados por las notificaciones RAPEX y que, en virtud de la publicación en el sitio web RAPEX, se influía en los consumidores para que no adquirieran dichos productos.

58. Cabe recordar que, desde la sentencia Dassonville, [63] es jurisprudencia reiterada que la prohibición de las medidas de efecto equivalente afecta a cualquier medida de los Estados miembros que pueda obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio dentro de la Unión.

59. En consecuencia, no solo las medidas adoptadas por un Estado miembro que tengan como objeto o efecto tratar menos favorablemente a productos procedentes de otros Estados miembros, sino también cualquier otra medida que obstaculice el acceso al mercado de un Estado miembro de los productos originarios de otro Estados miembro han de considerarse medidas de efecto equivalente en el sentido del artículo 34 TFUE. [64]

60. Una notificación RAPEX incompleta puede obstaculizar el comercio de productos seguros que estén comprendidos en esta de forma injustificada. Precisamente este es el motivo por el cual la normativa de la Unión aplicable exige que los datos notificados sean lo más exactos y completos posible (véanse los puntos 33 y 34 de las presentes conclusiones). Esta obligación impuesta a las

[61] Véanse, por ejemplo, las sentencias de 1 de julio de 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037), apartado 65, y de 18 de junio de 2019, Austria/Alemania (C-591/17, EU:C:2019:504), apartado 119.

[62] Véanse, en relación con el artículo 34 TFUE, las sentencias de 22 de marzo de 1977, Iannelli & Volpi (74/76, EU:C:1977:51), apartado 13, y de 29 de noviembre de 1978, Redmond (83/78, EU:C:1978:214), apartados 66 y 67. Esta última sentencia también confirma el efecto directo del artículo 35 TFUE. A este respecto, véase también la sentencia de 3 de marzo de 2011, Kakavetsos-Fragkopoulos (C-161/09, EU:C:2011:110), apartado 22.

[63] Véase la sentencia de 11 de julio de 1974 (8/74, EU:C:1974:82), apartado 5. Véanse también, por ejemplo, las sentencias de 10 de febrero de 2009, Comisión/Italia (C-110/05, EU:C:2009:66), apartado 33, y de 15 de julio de 2021, DocMorris (C-190/20, EU:C:2021:609), apartado 34.

[64] Véanse, por ejemplo, las sentencias de 10 de febrero de 2009, Comisión/Italia (C-110/05, EU:C:2009:66), apartado 37, y de 18 de junio de 2019, Austria/Alemania (C-591/17, EU:C:2019:504), apartado 121.

autoridades nacionales permite a las autoridades nacionales de otros Estados miembros, así como a los agentes económicos y a los consumidores, identificar el producto que se considera que entraña un riesgo y distinguirlo de otros productos similares en el mercado, con el fin de evitar obstáculos a la comercialización de productos seguros.

61. Aplicado a la situación actual, la mera posibilidad de que, debido a una notificación incompleta transmitida por las autoridades austriacas a través de RAPEX, un agente económico en otro Estado miembro pueda verse disuadido de importar o comercializar los productos incluidos erróneamente en las notificaciones RAPEX constituye, en mi opinión, una restricción a la libre circulación de mercancías para un agente económico como Funke. [65]

62. Es cierto que una notificación RAPEX no es una medida controvertida habitual en asuntos relativos al artículo 34 TFUE. Por lo general, el Tribunal de Justicia se enfrenta a medidas adoptadas por el Estado miembro de importación. A la vista de los hechos examinados en el presente asunto, tal medida sería adoptada, por ejemplo, por las autoridades alemanas, que, al recibir las notificaciones RAPEX, prohibirían la venta de todos los petardos importados por Funke en el mercado alemán. De hecho, Funke indicó que las autoridades alemanas adoptaron determinadas medidas, pero no entró en detalles.

63. En mi opinión, incluso sin que exista ninguna medida adoptada por las autoridades alemanas (como en el ejemplo anterior), los agentes económicos relevantes en Alemania (por ejemplo, los distribuidores con los que Funke mantiene relaciones comerciales) pueden decidir no importar sus productos a Alemania simplemente debido a las notificaciones RAPEX emitidas por las autoridades austriacas. Del mismo modo, dado que las notificaciones RAPEX están disponibles al público en el sitio web RAPEX, un cierto número de consumidores puede decidir no comprar productos importados por Funke y distribuidos en los mercados de distintos Estados miembros, lo que, a su vez, podría conducir a una reducción de las importaciones.

64. El Gobierno austriaco y la Comisión consideran, no obstante, que la mera posibilidad de que las importaciones se vean afectadas debido a una notificación RAPEX incompleta es demasiado remota para permitir que se la califique de medida de efecto equivalente.

65. A este respecto, quisiera recordar la jurisprudencia consolidada según la cual la mera posibilidad de que se venda un menor número de productos como consecuencia de una medida (o acción) estatal basta para que esta última se califique como una medida de efecto equivalente. Por citar un ejemplo clásico, en la sentencia Comisión/Irlanda (campaña «Buy Irish», es decir, «Compre irlandés»), [66] el Tribunal de Justicia declaró que una campaña publicitaria patrocinada por el Gobierno irlandés que animaba a sus ciudadanos a comprar productos irlandeses obstaculizaba la libre circulación de mercancías, dado que, al influir en la conducta de comerciantes y consumidores en dicho Estado miembro, el efecto potencial de la campaña sobre las importaciones era comparable al resultante de las medidas de carácter obligatorio. Asimismo, en la sentencia AGM-COS.MET, [67] se consideró que las declaraciones de un funcionario imputables a un Estado miembro, en el sentido de que ciertos productos eran peligrosos y contrarios a lo dispuesto en la normativa de armonización de la Unión aplicable, podían obstaculizar, al menos indirecta y potencialmente, la comercialización de los productos y, por tanto, constituían un obstáculo al comercio a los efectos del artículo 34 TFUE.

[65] Véanse, por ejemplo, las sentencias de 20 de septiembre de 2007, Comisión/Países Bajos (C-297/05, EU:C:2007:531), apartado 53, y de 12 de julio de 2012, Fra.bo (C-171/11, EU:C:2012:453), apartado 22.

[66] Véase la sentencia de 24 de noviembre de 1982 (249/81, EU:C:1982:402), en particular los apartados 27 a 30.

[67] Véase la sentencia de 17 de abril de 2007 (C-470/03, EU:C:2007:213), en particular los apartados 56 a 60 y 65.

66. Cabe colegir de ello que una notificación RAPEX incompleta puede ser calificada como una medida de efecto equivalente.

2. Tutela judicial efectiva frente a las supuestas medidas de efecto equivalente

67. No todos los obstáculos al comercio están prohibidos. Se permiten si existe una finalidad legítima que justifique el obstáculo y la medida no es desproporcionada en relación con dicha finalidad.

68. Si bien la protección de la salud y la seguridad de los consumidores ciertamente constituye una finalidad legítima que justifica las notificaciones RAPEX, no necesariamente justifica las incompletas. Mientras que una notificación RAPEX exacta evita que se dañen la salud y la seguridad de los consumidores, una notificación RAPEX inexacta puede obstaculizar la comercialización de productos que no entrañan un riesgo grave. En mi opinión, por tanto, una notificación RAPEX incompleta puede constituir una medida de efecto equivalente prohibida si impone un obstáculo desproporcionado al comercio de productos seguros incluidos erróneamente en la notificación.

69. A la vista de esta posibilidad, se debe permitir que los agentes económicos puedan recurrir a un órgano jurisdiccional con capacidad para comprobar si una notificación RAPEX incompleta está justificada.

70. El representante del Punto de Contacto RAPEX austriaco explicó en la vista que el año de producción que, según Funke, falta de las notificaciones RAPEX no podía encontrarse en los productos controvertidos. Por consiguiente, no fue posible indicarlo en dichas notificaciones. Además, afirmó que tal información era irrelevante para la evaluación del riesgo que entrañaban los petardos en cuestión. A su juicio, el defecto en el producto (en el caso de autos, una mecha que era demasiado corta) es un indicador de un control inadecuado en el país de producción, lo que hace que estos productos sean inseguros en general, con independencia del año de producción.

71. Puede que sea cierto. Sin embargo, este tipo de cuestiones deben evaluarse y decidirse en los foros apropiados en los Estados miembros, lo que incluye necesariamente a un órgano jurisdiccional con competencia para realizar un control judicial de las decisiones de las autoridades administrativas nacionales. No cabe presumir, como afirmó la Comisión, que los Estados miembros siempre transmiten únicamente información exacta y completa y que el sistema según se ha establecido con arreglo a RAPEX lo garantiza.

72. El acceso a un órgano jurisdiccional con competencia suficiente para pronunciarse sobre una supuesta vulneración de los derechos de los agentes económicos basados en el Derecho de la Unión es una exigencia que se deriva del principio de tutela judicial efectiva, actualmente consagrado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»). Es la base del Estado de Derecho según se entiende en el ordenamiento jurídico de la Unión.

73. La Comisión, sin embargo, alega que un derecho de acción que permita a un agente económico solicitar que se complete una notificación RAPEX incompleta no es necesario para satisfacer la exigencia de tutela judicial efectiva. A juicio de la Comisión, basta con que el agente perjudicado por una notificación RAPEX incorrecta pueda interponer una demanda de indemnización por daños y perjuicios contra el Estado miembro notificante.

74. No estoy de acuerdo. Una demanda de indemnización por daños y perjuicios no me parece que constituya una tutela judicial efectiva en el sentido del artículo 47 de la Carta en esta situación. [68]

75. En primer lugar, tal como ha señalado Funke, la resolución del órgano jurisdiccional seguramente llegaría años después. Lo que es más importante, una resolución de concesión de una indemnización por daños y perjuicios no tendría un efecto directo y específico en la notificación RAPEX errónea controvertida. En otras palabras, no eliminaría el obstáculo injustificado al comercio. Mientras tanto, un agente económico podría haber perdido su negocio. Asimismo, dado que tal demanda de indemnización por daños y perjuicios se basaría en una supuesta infracción del Derecho de la Unión por parte de un Estado miembro (principio de responsabilidad del Estado), supondría que se deberían cumplir unos requisitos exhaustivos (a saber, la existencia de una violación suficientemente caracterizada de una norma del Derecho de la Unión que confiera derechos a los particulares y de una relación de causalidad directa con el daño sufrido), [69] lo que, de hecho, parecería llevar la cuestión de los derechos conferidos al punto de partida.

76. Dado que el acceso directo a un órgano jurisdiccional para impugnar una medida que supuestamente constituye un obstáculo injustificado al comercio impuesto por un Estado miembro es una exigencia del Derecho de la Unión, no cabe contemplar la demanda de indemnización por daños y perjuicios como una alternativa efectiva a este respecto.

77. Por último, contrariamente a lo alegado por el Gobierno austriaco, considero que el reconocimiento del derecho de un agente económico a solicitar que se complete una notificación RAPEX no es contrario al objetivo perseguido por RAPEX de permitir un intercambio rápido de información entre los Estados miembros y la Comisión sobre productos no alimenticios peligrosos.

78. La solución que propongo no otorga a un agente económico la posibilidad de participar en el procedimiento de notificación RAPEX en calidad de parte o de impedir la notificación solicitando que se complete. Simplemente reconoce el derecho de que disponen todos los agentes económicos sobre la base de los Tratados a que los Estados miembros no impongan restricciones injustificadas a sus actividades comerciales. Esta obligación se materializa en la normativa relativa a RAPEX en la exigencia de que la información enviada a través del sistema sea lo más exacta y completa posible. Tomar en consideración la queja de un agente económico sobre la falta de exhaustividad de la información enviada puede dar lugar a una decisión de las autoridades competentes de completar la notificación o a su negativa a hacerlo, que debe tener una explicación racional. La decisión de completar la notificación sigue siendo competencia de las autoridades del Estado miembro.

[68] Véanse, a este respecto, las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en los asuntos acumulados État luxembourgeois (Derecho de recurso contra una solicitud de información en materia fiscal) (C-245/19 y C-246/19, EU:C:2020:516), punto 102, que consideró que un recurso posterior por vía incidental en el marco de una acción de responsabilidad contra el Estado no constituye una tutela judicial efectiva en el sentido del artículo 47 de la Carta, dado que esta vía de recurso, que también está sujeta a otros requisitos, no puede impedir una vulneración de los derechos de los demandantes afectados, sino, a lo sumo, reparar un perjuicio sufrido, y que las posibilidades meramente secundarias de resarcimiento no constituyen por sí solas una tutela judicial efectiva. Es cierto que, en su sentencia, el Tribunal de Justicia dictaminó que, en ese caso particular, la posibilidad de que un justiciable ejercitara una acción judicial con el fin de que se declarase que se habían vulnerado derechos que le garantizaba el Derecho de la Unión y de que obtuviese la reparación del perjuicio que esa vulneración le había ocasionado satisfacía las exigencias de la tutela judicial efectiva. Véase la sentencia de 6 de octubre de 2020, État luxembourgeois (Derecho de recurso contra una solicitud de información en materia fiscal) (C-245/19 y C-246/19, EU:C:2020:795), apartado 101. Sin embargo, considero que, en el presente asunto, dicha vía de recurso no es efectiva.

[69] Véanse, por ejemplo, las sentencias de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apartado 51, y de 28 de junio de 2022, Comisión/España (Infracción del Derecho de la Unión por el legislador) (C-278/20, EU:C:2022:503), apartado 31.

79. Solicitar a las autoridades que tomen en consideración y respondan a la petición de un agente económico de que se complete la notificación no puede entenderse que sea inconsistente con los objetivos de RAPEX. Por el contrario, considero que es probable que el reconocimiento de un derecho de los agentes económicos (*post festum*) a solicitar que se complete una notificación RAPEX incremente la efectividad de ese sistema. Contribuiría a garantizar que se identifiquen los productos correctos y a que puedan ser objeto de rastreo en todos los Estados miembros, que entonces podrán adoptar las acciones pertinentes.

80. En consecuencia, sobre la base de las razones descritas anteriormente, considero que el derecho de un agente económico a solicitar que se complete una notificación RAPEX puede derivarse de las disposiciones de los Tratados que prohíben a los Estados miembros imponer obstáculos injustificados al comercio. Un agente económico cuya solicitud de que se complete una notificación sea denegada por una autoridad competente debe tener acceso a un órgano jurisdiccional para impugnar dicha denegación y alegar que la notificación incompleta es un obstáculo injustificado al comercio. La forma más eficiente de eliminar tal obstáculo es completar la notificación.

E. Consecuencias

81. Queda por abordar la cuestión de cuáles son, en las circunstancias del presente asunto, las consecuencias, para el órgano jurisdiccional remitente, del reconocimiento del derecho de un agente económico a solicitar que se complete una notificación RAPEX sobre la base del Derecho de la Unión.

82. Como ha declarado el Tribunal de Justicia de forma reiterada, el principio de interpretación conforme exige que los órganos jurisdiccionales nacionales, tomando en consideración la totalidad de su Derecho interno y aplicando los métodos de interpretación reconocidos por este, hagan todo lo que sea de su competencia a fin de garantizar la plena efectividad del Derecho de la Unión y de alcanzar una solución conforme con el objetivo perseguido por este.[70]

83. A este respecto, el Gobierno austriaco ha indicado que, según el Derecho procesal administrativo austriaco, cuando una persona tiene derecho, sobre la base de una disposición del Derecho de la Unión directamente aplicable, a solicitar a una autoridad administrativa que adopte una determinada medida, la autoridad afectada, si no admite dicha solicitud, debe dictar una resolución al respecto. Parece deducirse de ello que el reconocimiento del derecho de un agente económico a solicitar que se complete una notificación RAPEX, basado en los Tratados, cambiaría la evaluación de las posibles vías de recurso en el Derecho procesal administrativo austriaco. La negativa de la autoridad competente a tomar en consideración la solicitud de Funke, por tanto, podría calificarse como un acto administrativo, lo que, a su vez, permitiría que fuera objeto de control judicial en virtud del Derecho austriaco.

84. En estas circunstancias, considero que es posible una interpretación conforme con las exigencias del Derecho de la Unión. Sin embargo, en virtud del reparto de funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia en el procedimiento prejudicial, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinarlo.

[70] Véanse, por ejemplo, las sentencias de 24 de enero de 2012, Domínguez (C-282/10, EU:C:2012:33), apartado 27, y de 13 de julio de 2016, Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550), apartado 43.

V. Conclusión

85. Habida cuenta de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria) de la siguiente manera:

«La Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad general de los productos, en particular su artículo 12 y su anexo II, el Reglamento (CE) n.º 765/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 339/93, en particular los artículos 20 y 22, y la Decisión de Ejecución (UE) 2019/417 de la Comisión, de 8 de noviembre de 2018, por la que se establecen directrices para la gestión del Sistema de Intercambio Rápido de Información de la Unión Europea, "RAPEX", creado en virtud del artículo 12 de la Directiva 2001/95/CE, relativa a la seguridad general de los productos, y su sistema de notificación,

deben interpretarse en el sentido de que

la responsabilidad principal en cuanto a la exactitud de la información transmitida a través del procedimiento de notificación RAPEX corresponde al Estado miembro notificante, pero el derecho de un agente económico a solicitar que se complete una notificación RAPEX no resulta directamente de estas disposiciones.

No obstante, tal derecho puede derivarse de la prohibición de las medidas de efecto equivalente a una restricción cuantitativa que se establece en el artículo 34 TFUE.

Los Estados miembros tienen la obligación de proporcionar tutela judicial a todos los agentes económicos que aleguen que una notificación RAPEX incompleta les supone un obstáculo injustificado al comercio.»