

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NFJ093167

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Sentencia de 30 de mayo de 2024

Sala 2.^a

Asunto n.º C-663/22

SUMARIO:

Libre prestación de servicios. Servicios de la sociedad de la información. Obligación de facilitar información sobre la situación económica de un proveedor de servicios de intermediación en línea. Mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Reglamento 2019/1150 debe interpretarse en el sentido de que justifica la adopción por un Estado miembro de unas medidas en virtud de las cuales, so pena de sanciones, los proveedores de servicios de intermediación en línea están obligados, para prestar sus servicios en ese Estado miembro, a remitir periódicamente a una autoridad de este último un documento relativo a su situación económica, en el que debe detallarse abundante información relativa, en particular, a los ingresos obtenidos por dichos proveedores. El Reglamento 2019/1150 tiene como objetivo garantizar un entorno comercial dentro del mercado interior en línea que sea equitativo, predecible, sostenible y confiable, en el que los usuarios profesionales cuenten con la transparencia adecuada, equidad y posibilidades de reclamación efectiva, la información recopilada por las autoridades nacionales únicamente puede calificarse de «pertinente», a efectos de los arts. 16 y 18 de dicho Reglamento, si presenta un vínculo suficientemente directo con ese objetivo. Cuando un Estado miembro encomienda a una autoridad administrativa la tarea de controlar, de conformidad con el art.15 del Reglamento 2019/1150, la aplicación de este último, la información que dicha autoridad puede recabar en el ejercicio de esta función solamente es adecuada para alcanzar el objetivo de ese Reglamento si presenta un vínculo suficientemente directo con él. La información exigida a los proveedores de esos servicios sobre la base del Reglamento 2019/1150 debe referirse a las condiciones del servicio prestado, con el fin, en particular, de permitir a las autoridades competentes conocer y evaluar la equidad de las condiciones contractuales establecidas por esos proveedores a los usuarios profesionales dentro de la Unión. Pues bien, el vínculo entre, por un lado, la situación económica de un proveedor de tales servicios y, por otro, las distintas formas en las que se prestan estos servicios a los usuarios profesionales, suponiendo que exista, solo puede ser indirecto. Por lo tanto, a la luz de este Reglamento, el control de la veracidad de la información relativa a dicha situación económica, invocada por el Gobierno italiano, no es pertinente. En cuanto a la detección de eventuales «distorsiones de la competencia», a la que también hace referencia dicho Gobierno, no forma parte del objetivo de dicho Reglamento, dado que este último se entiende sin perjuicio del Derecho de la Unión aplicable en el ámbito de la competencia. Por tanto concluye el Tribunal que el Reglamento 2019/1150 debe interpretarse en el sentido de que no justifica, en aras de su aplicación adecuada y efectiva, la adopción por un Estado miembro de unas medidas en virtud de las cuales, so pena de sanciones, los proveedores de servicios de intermediación en línea están obligados, para prestar sus servicios en ese Estado miembro, a remitir periódicamente a una autoridad de este último un documento relativo a su situación económica, en el que debe detallarse abundante información relativa, en particular, a los ingresos obtenidos por dichos proveedores.

PRECEPTOS:

Reglamento (UE) 2019/1150 del Parlamento Europeo y del Consejo (Equidad y la transparencia para los usuarios profesionales de servicios de intermediación en línea), arts. 1, 2, 16 y 18.

PONENTE:

Don N. Wahl.

En el asunto C-663/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia), mediante resolución de 10 de octubre de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de octubre de 2022, en el procedimiento entre

Expedia Inc.

y

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. A. Prechal, Presidenta de Sala, y los Sres. F. Biltgen, N. Wahl (Ponente) y J. Passer y la Sra. M. L. Arastey Sahún, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Expedia Inc., por los Sres. P. Actis Perinetto, F. Brunetti, C. Osti y A. Vitale, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por las Sras. L. Delbono y R. Guizzi, avvocati dello Stato;
- en nombre del Gobierno checo, por el Sr. M. Smolek, la Sra. T. Suchá y el Sr. J. Vlácil, en calidad de agentes;
- en nombre de Irlanda, por la Sra. M. Browne, Chief State Solicitor, y los Sres. A. Joyce y M. Tierney, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. D. Fennelly, BL;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. L. Armati y los Sres. S. L. Kal?da y L. Malferrari, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de enero de 2024;

dicta la siguiente

Sentencia

1. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del Reglamento (UE) 2019/1150 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre el fomento de la equidad y la transparencia para los usuarios profesionales de servicios de intermediación en línea (DO 2019, L 186, p. 57).

2. Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Expedia Inc., sociedad domiciliada en los Estados Unidos, y la Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Autoridad para la Garantía de las Comunicaciones, Italia; en lo sucesivo, «AGCOM»), relativo a unas medidas adoptadas por esta última en relación con los proveedores de servicios de intermediación en línea.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3. Según los considerandos 7, 46 y 51 del Reglamento 2019/1150:

(7) Debe establecerse un conjunto específico de normas obligatorias a nivel de la Unión [Europea] para garantizar un entorno comercial dentro del mercado interior en línea que sea equitativo, predecible, sostenible y confiable. En concreto, los usuarios profesionales que recurren a los servicios de intermediación en línea deben contar con la transparencia adecuada y con posibilidades de reclamación efectiva en toda la Unión, a fin de facilitar las actividades comerciales transfronterizas dentro de la Unión, mejorando así el correcto funcionamiento del mercado interior, y contrarrestar la fragmentación que pudiera surgir en sectores específicos a los que se aplica el presente Reglamento.

[...]

(46) Los Estados miembros deben tener la obligación de velar de forma adecuada y efectiva por el cumplimiento del presente Reglamento. En los Estados miembros ya existen diversos sistemas de control del cumplimiento, y no se les debe obligar a crear nuevos organismos nacionales a tal efecto. Los Estados miembros han de contar con la posibilidad de encomendar el control del cumplimiento del presente Reglamento a autoridades existentes, incluidos los órganos jurisdiccionales. El presente Reglamento no debe obligar a los Estados miembros a disponer que se haga cumplir de oficio o a imponer multas.

[...]

(51) Dado que el objetivo del presente Reglamento, a saber, asegurar un entorno comercial en línea equitativo, predecible, sostenible y confiable, no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros, sino que, debido a su dimensión y a sus efectos, puede lograrse mejor a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 [TUE]. De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el mismo artículo, el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.»

4. A tenor del artículo 1 de este Reglamento:

«1. La finalidad del presente Reglamento es contribuir al correcto funcionamiento del mercado interior mediante el establecimiento de normas para asegurar que se conceden opciones apropiadas de transparencia, de equidad y de reclamación a los usuarios profesionales de servicios de intermediación en línea y a los usuarios de sitios web corporativos en relación con los motores de búsqueda en línea.

2. El presente Reglamento se aplicará a los servicios de intermediación en línea y a los motores de búsqueda en línea que se faciliten o cuyo uso se proponga a los usuarios profesionales y los usuarios de sitios web corporativos, respectivamente, cuyo lugar de establecimiento o domicilio se sitúe en la Unión y que, por medio de servicios de intermediación en línea o motores de búsqueda en línea, ofrezcan bienes o servicios a los consumidores ubicados en la Unión, con independencia de dónde estén establecidos o residan los proveedores de dichos servicios y cualquiera que fuese la ley aplicable.

[...]

5. El presente Reglamento se entenderá sin perjuicio del Derecho de la Unión, en particular el aplicable en los ámbitos de la cooperación judicial en materia civil, la competencia, la protección de datos, la protección de secretos comerciales, la protección de los consumidores, el comercio electrónico y los servicios financieros.»

5. El artículo 2, punto 1, de dicho Reglamento dispone lo siguiente:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

1) “usuario profesional”: todo particular que actúa en el marco de una actividad comercial o profesional o toda persona jurídica que ofrece bienes o servicios a los consumidores a través de servicios de intermediación en línea con fines relativos a su comercio, negocio, oficio o profesión».

6. Según el artículo 15 de ese mismo Reglamento:

«1. Cada Estado miembro garantizará la aplicación adecuada y efectiva del presente Reglamento.

2. Los Estados miembros establecerán las normas que determinen las medidas aplicables en caso de infracción de las disposiciones del presente Reglamento y garantizarán su ejecución. Las medidas previstas serán eficaces, proporcionadas y disuasorias.»

7. El artículo 16 del Reglamento 2019/1150 establece cuanto sigue:

«La Comisión [Europea], en estrecha cooperación con los Estados miembros, seguirá de cerca las repercusiones del presente Reglamento en las relaciones entre los servicios de intermediación en línea y sus usuarios profesionales y entre los motores de búsqueda en línea y los usuarios de sitios web corporativos. Con este fin, la Comisión recopilará la información pertinente para hacer un seguimiento de los cambios en dichas relaciones, también mediante la realización de los estudios pertinentes. Los Estados miembros asistirán a la Comisión proporcionando, previa solicitud, toda la información pertinente que hayan recopilado, también sobre casos concretos. A los efectos del presente artículo y del artículo 18, la Comisión podrá solicitar información a los proveedores de servicios de intermediación en línea.»

8. A tenor del artículo 18, apartados 1 y 3, de este Reglamento:

«1. Antes del 13 de enero de 2022, y posteriormente cada tres años, la Comisión evaluará el presente Reglamento e informará de ello al Parlamento Europeo, al Consejo [de la Unión Europea] y al Comité Económico y Social Europeo.

[...]

3. Los Estados miembros proporcionarán a la Comisión toda la información pertinente de la que dispongan y que esta pueda necesitar para elaborar el informe que se estipula en el apartado 1.»

Derecho italiano

Ley n.º 249, de 31 de julio de 1997

9. El artículo 1 de la legge n. 249 — Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (Ley n.º 249, por la que se crea la Autoridad para la Garantía de las Comunicaciones y se establecen normas relativas a los sistemas de telecomunicaciones y de radiotelevisión), de 31 de julio de 1997 (suplemento ordinario de la GURI n.º 177, de 31 de julio de 1997), establece cuanto sigue:

«[...]

29. Quienes proporcionen, en las comunicaciones solicitadas por la [AGCOM], datos contables o hechos relativos al ejercicio de su actividad que no correspondan a la realidad serán sancionados con las penas previstas en el artículo 2621 del Código Civil.

30. Quienes no faciliten, en los plazos y en la forma prescritos, los documentos, datos e información solicitados por la [AGCOM] serán sancionados con una multa administrativa de un millón de liras [italianas (ITL) (unos 516 euros)] a doscientos millones de [ITL (unos 103 000 euros)] impuesta por dicha Autoridad.

[...]»

10. La Ley n.º 249, de 31 de julio de 1997, en su versión modificada por la legge n. 178 — Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023 (Ley n.º 178, por la que se establecen el presupuesto del Estado para el ejercicio 2021 y el presupuesto plurianual para el trienio 2021-2023), de 30 de diciembre de 2020 (suplemento ordinario de la GURI n.º 322, de 30 de diciembre de 2020), establece lo siguiente en su artículo 1, apartado 6, letra c), punto 14-*bis*:

«Las competencias de la [AGCOM] quedan determinadas del siguiente modo:

[...]

c) el Consejo:

[...]

14-*bis*) garantizará la aplicación adecuada y efectiva del Reglamento [2019/1150], en particular mediante la adopción de directrices, el fomento de códigos de conducta y la recopilación de información pertinente».

Decisión n.º 397/13

11. El 25 de junio de 2013, la AGCOM adoptó la delibera n. 397/13/CONS — Informativa economica di sistema (Decisión n.º 397/13/CONS — Declaración económica del sistema de comunicaciones) (en lo sucesivo, «Decisión n.º 397/13»).

12. El artículo 2, apartado 1, de la Decisión n.º 397/13 enumera quiénes están obligados a remitir a la AGCOM un documento denominado «Informativa economica di sistema» (declaración económica del sistema de comunicaciones) (en lo sucesivo, «IES»).

13. El artículo 6 de esta Decisión establece lo siguiente:

«1. Quienes, a efectos de la obligación establecida en el artículo 2 de la presente Decisión, faciliten datos que no se correspondan con la realidad serán sancionados de conformidad con el artículo 1, apartado 29, de la Ley n.º [249, de 31 de julio de 1997].

2. Quienes no cumplan, en los plazos y en la forma prescrita, la obligación establecida en el artículo 2 serán sancionados de conformidad con el artículo 1, apartado 30, de la Ley n.º [249, de 31 de julio de 1997].»

Decisión n.º 161/21

14. El 12 de mayo de 2021, la AGCOM adoptó la delibera n. 161/21/CONS — Modifiche alla delibera n. 397/13 del 25 giugno 2013 «Informativa Economica di Sistema» (Decisión n.º 161/21/CONS, por la que se modifica la Decisión n.º 397/13, de 25 de junio de 2013, «Declaración económica del sistema de comunicaciones») (en lo sucesivo, «Decisión n.º 161/21»).

15. Según la exposición de motivos de la Decisión n.º 161/21:

«[...]

[Visto] el Reglamento [2019/1150] [...]

[Vista] la Ley [n.º 178, de 30 de diciembre de 2020] [...]

[...]

[Considerando] que la [IES] es una declaración anual que están obligados a cumplimentar los operadores de comunicaciones y que se refiere a los datos de identificación y a los datos económicos relativos a la actividad ejercida por los interesados, con el fin de recabar los elementos necesarios para cumplir determinadas obligaciones legales, entre ellas la valorización del Sistema integrato delle comunicazioni [(sistema integrado de comunicaciones)] (SIC) y la verificación de los límites [de concentración] en el marco de dicho sistema; los análisis del mercado y de las eventuales posiciones dominantes o que, en cualquier caso, menoscaban el pluralismo; el informe anual y las encuestas [...], así como para permitir la actualización de la base estadística de los operadores de comunicaciones;

[Considerando] que la Ley [n.º 178, de 30 de diciembre de 2020,] atribuye nuevas competencias a la [AGCOM], confiriéndole la función de garantizar “la aplicación adecuada y efectiva del Reglamento [2019/1150], en particular mediante la adopción de directrices, el fomento de códigos de conducta y la recopilación de información pertinente”;

[Considerando], por lo tanto, que es necesario extender [determinadas] obligaciones de comunicación de la IES a los proveedores de servicios de intermediación en línea y de motores de búsqueda en línea a fin de recabar cada año información pertinente y llevar a cabo las actividades destinadas a garantizar la aplicación adecuada y efectiva del Reglamento [2019/1150] y el ejercicio de las funciones atribuidas a la [AGCOM] por la Ley [n.º 178, de 30 de diciembre de 2020];

[...]».

16. El artículo 1, apartado 1, de dicha Decisión modificó la lista que figuraba en el artículo 2 de la Decisión n.º 397/13 con el fin de extender la obligación de remitir la IES a la AGCOM a las dos categorías de personas siguientes:

«[...]

h) Los proveedores de servicios de intermediación en línea: personas físicas o jurídicas que, aunque no estén establecidas o no sean residentes en el territorio nacional, presten o propongan la prestación de servicios de intermediación en línea, tal como se definen en el Reglamento [2019/1150], a los usuarios profesionales establecidos o residentes en Italia;

i) Los proveedores de motores de búsqueda en línea: personas físicas o jurídicas que, aunque no estén establecidas o no sean residentes en el territorio nacional, suministren o propongan suministrar un motor de búsqueda en línea, tal como se define en el Reglamento [2019/1150], en lengua italiana o a los usuarios establecidos o residentes en Italia.

[...]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

17. Expedia es una sociedad con domicilio social en Seattle (Estados Unidos) que gestiona plataformas en línea a través de las cuales se prestan servicios de reserva en línea de alojamientos y viajes.

18. A raíz de las modificaciones del marco jurídico nacional resultantes de la Ley n.º 178, de 30 de diciembre de 2020, y de la Decisión n.º 161/21, adoptadas por las autoridades italianas, en particular, con el fin de garantizar la aplicación del Reglamento 2019/1150, Expedia, como proveedora de servicios de intermediación en línea, quedó sujeta a la obligación de remitir a la AGCOM la IES, un documento en el que debe incluirse información relativa a la situación económica del proveedor.

19. Expedia interpuso un recurso ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia), que es el órgano jurisdiccional remitente, en el que solicitaba la anulación de la Decisión n.º 161/21.

20. Ante ese órgano jurisdiccional, Expedia alega que esa Decisión, al imponerle la obligación de remitir la IES a la AGCOM, es contraria al Reglamento 2019/1150, que es un acto de armonización inspirado en el principio de proporcionalidad y que, por lo tanto, no permite endurecer los requisitos procesales impuestos a los proveedores de servicios de intermediación en línea, ya estén establecidos en la Unión o en un país tercero.

21. A este respecto, dicho órgano jurisdiccional recuerda, en primer lugar, que, a raíz de la adopción del Reglamento 2019/1150, el legislador italiano, mediante la Ley n.º 178, de 30 de diciembre de 2020, modificó la Ley n.º 249, de 31 de julio de 1997.

22. Así, se encomendó a la AGCOM que garantizara la aplicación del Reglamento 2019/1150, en particular mediante la recopilación de información [artículo 1, apartado 6, letra c), punto 14-*bis*, de la Ley n.º 249, de 31 de julio de 1997, en su versión modificada por la Ley n.º 178, de 30 de diciembre de 2020].

23. En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente expone que, mediante la Decisión n.º 161/21, la AGCOM modificó la Decisión n.º 397/13 para tener en cuenta las medidas adoptadas por el legislador italiano con vistas a la aplicación del Reglamento 2019/1150. En consecuencia, la obligación de remitir la IES a la AGCOM se extendió a los proveedores de servicios de intermediación en línea y de motores de búsqueda en línea (en lo sucesivo, «proveedores de los servicios en cuestión») que ofrecen servicios en Italia.

24. Dicho órgano jurisdiccional puntualiza que la remisión de la IES se previó inicialmente para las necesidades del Garante per la radiodifusione e l'editoria (Garante de la radiodifusión y de la edición, Italia), en virtud de disposiciones legislativas que le conferían la facultad de adoptar medidas para determinar los datos contables y otras informaciones que determinadas entidades debían comunicarle, y que las competencias de dicho Garante fueron transferidas a la AGCOM.

25. El órgano jurisdiccional remitente considera que, mediante la Decisión n.º 161/21, la AGCOM obligó a los proveedores de los servicios en cuestión a transmitirle información importante y específica relativa a su situación económica. Así, por ejemplo, dichos proveedores estarían obligados a comunicar los ingresos totales procedentes de sitios de venta en línea; los importes percibidos como cánones por los abonos y como gastos de inscripción, afiliación o suscripción por el uso de la plataforma de venta en línea de esos proveedores por usuarios establecidos en Italia para ofrecer bienes o servicios a los consumidores; las comisiones fijas y variables cobradas por las ventas, realizadas a través de la plataforma de venta en línea, de bienes o servicios ofrecidos a los consumidores por usuarios profesionales de servicios de intermediación en línea, en el sentido del artículo 2, punto 1, del Reglamento 2019/1150 (en lo sucesivo, «usuarios profesionales»), establecidos en Italia; las comisiones fijas y variables abonadas por los usuarios profesionales establecidos en Italia por las ventas de bienes o servicios ofrecidos a los consumidores a través de la plataforma de venta en línea; otros ingresos procedentes de los servicios de intermediación, distintos de la publicidad, prestados a usuarios profesionales o a usuarios distintos de estos, establecidos en Italia y que ofrecen bienes o servicios a los consumidores a través de la plataforma de venta en línea.

26. El órgano jurisdiccional remitente subraya que la no remisión de la IES a la AGCOM o la comunicación de datos incorrectos están sujetas a las sanciones previstas en el artículo 1, apartados 29 y 30, de la Ley n.º 249, de 31 de julio de 1997.

27. Considerando estos elementos, dicho órgano jurisdiccional estima que la obligación de remitir la IES a la AGCOM podría ser incompatible con el Reglamento 2019/1150.

28. El referido órgano jurisdiccional manifiesta que este Reglamento contiene disposiciones relativas al control de su aplicación y de sus repercusiones. Por un lado, recuerda que, según su artículo 15, los Estados miembros garantizan la aplicación adecuada y efectiva de dicho Reglamento y establecen las medidas aplicables en caso de infracción de sus disposiciones, medidas que deben ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.

29. Por otro lado, el órgano jurisdiccional remitente cita el artículo 16 del Reglamento 2019/1150, según el cual, en primer lugar, la Comisión, en estrecha cooperación con los Estados miembros, seguirá de cerca las repercusiones del Reglamento en las relaciones, en particular, entre los servicios de intermediación en línea y los usuarios profesionales de esos servicios; en segundo lugar, y con este fin, la Comisión recopilará la información pertinente para hacer un seguimiento de los cambios en dichas relaciones, con la ayuda de los Estados miembros que, previa solicitud, le remitirán toda la información pertinente que hayan recopilado, también sobre casos concretos, y, por último, la Comisión podrá solicitar información a los proveedores de los servicios en cuestión.

30. En consecuencia, dicho órgano jurisdiccional considera que no existe relación alguna entre el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Reglamento 2019/1150 y la información requerida en virtud de la IES, que se refiere principalmente a los ingresos de los proveedores de los servicios en cuestión y no es pertinente para garantizar la transparencia y la equidad de las relaciones entre esos proveedores y los usuarios profesionales. Por consiguiente, el referido órgano jurisdiccional estima que, mediante las medidas nacionales en virtud de las cuales los proveedores de servicios de intermediación en línea quedan obligados a remitir la IES a la AGCOM (en lo sucesivo, «medidas nacionales controvertidas»), las autoridades italianas introdujeron en su ordenamiento jurídico disposiciones que establecen un control sobre elementos subjetivos inherentes a esos proveedores totalmente diferente del control previsto en el citado Reglamento, relativo al cumplimiento por estos últimos de las obligaciones establecidas en ese Reglamento.

31. Puntualiza que, en el supuesto de que la obligación de remitir la IES a la AGCOM fuera incompatible con el Reglamento 2019/1150, la Decisión n.º 161/21 sería inválida, en la medida en que la Ley n.º 178, de 30 de diciembre de 2020, únicamente atribuye a la AGCOM la función de garantizar la aplicación adecuada y efectiva de dicho Reglamento.

32. En esas circunstancias, el Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Se oponen el Reglamento [2019/1150], en particular su artículo 15, y el principio de proporcionalidad a una normativa de un Estado miembro o a una medida adoptada por una autoridad independiente nacional [...] que impone a los proveedores de servicios de intermediación en línea extranjeros la obligación de presentar una declaración que contenga información ajena a los objetivos de dicho Reglamento?

2) En cualquier caso, ¿puede considerarse pertinente e idónea para la adecuada y efectiva aplicación del Reglamento [2019/1150] la información solicitada mediante la [remisión de la IES]?»

Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

33. El Gobierno italiano alberga dudas en cuanto a la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial, por considerar que las dos cuestiones prejudiciales planteadas son contradictorias, en la medida en que el órgano jurisdiccional remitente, por un lado, afirma, sin explicar los motivos, que la obligación de remitir la IES a la AGCOM es ajena a la aplicación del Reglamento 2019/1150 y, por otro lado, solicita al Tribunal de Justicia que examine la pertinencia y la idoneidad de la información que debe incluirse en la IES a efectos de la correcta aplicación de dicho Reglamento, siendo así que tal examen es competencia del órgano jurisdiccional remitente, en particular por cuanto implica efectuar apreciaciones de orden fáctico.

34. En primer lugar, es preciso recordar que, en el marco de un procedimiento con arreglo al artículo 267 TFUE, basado en una clara separación de las funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, toda apreciación de los hechos del asunto es competencia del juez nacional. Sin embargo, para proporcionarle una respuesta útil, el Tribunal de Justicia puede, en aras de la cooperación con los órganos jurisdiccionales nacionales, facilitarle todas las indicaciones que considere necesarias (sentencia de 1 de julio de 2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, apartado 30 y jurisprudencia citada).

35. Además, si bien no le corresponde al Tribunal de Justicia interpretar las normas de Derecho interno de un Estado miembro, sí puede proporcionar al órgano jurisdiccional remitente las aclaraciones requeridas sobre disposiciones del Derecho de la Unión que puedan oponerse a tales normas (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de noviembre de 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, apartado 64 y jurisprudencia citada, y de 8 de mayo de 2019, Rossato y Conservatorio di Musica F.A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, apartado 29 y jurisprudencia citada).

36. En segundo lugar, debe señalarse, como hizo el Abogado General en el punto 80 de sus conclusiones, que la contradicción invocada por el Gobierno italiano, tal como se menciona en el apartado 33 de la presente sentencia, obedece al hecho de que el propio órgano jurisdiccional remitente, en su primera cuestión prejudicial, indica que la información que debe proporcionarse en virtud de la IES es, según su apreciación, ajena a los objetivos del Reglamento 2019/1150, a la vez que desea saber, mediante su segunda cuestión prejudicial, si esa información puede ser pertinente e idónea a efectos de la aplicación adecuada y efectiva de dicho Reglamento.

37. Pues bien, las dudas del Gobierno italiano, relativas tanto a los límites de la competencia del Tribunal de Justicia como al supuesto carácter contradictorio de las cuestiones prejudiciales planteadas, pueden disiparse mediante un examen conjunto de estas, sobre la cuestión de si el Reglamento 2019/1150 se opone a unas medidas nacionales como las medidas nacionales controvertidas.

38. De lo anterior se deduce que procede declarar la admisibilidad de la presente petición de decisión prejudicial.

Sobre las cuestiones prejudiciales

39. Mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Reglamento 2019/1150 debe interpretarse en el sentido de que justifica la adopción por un Estado miembro de unas medidas en virtud de las cuales, so pena de sanciones, los proveedores de servicios de intermediación en línea están obligados, para prestar sus servicios en ese Estado miembro, a remitir periódicamente a una autoridad de este último un documento relativo a su situación económica, en el que debe detallarse abundante información relativa, en particular, a los ingresos obtenidos por dichos proveedores.

40. Con carácter preliminar, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, en virtud del artículo 288 TFUE y en razón de la propia índole de los reglamentos y de su función en el sistema de fuentes del Derecho de la Unión, sus disposiciones tienen, por regla general, efecto directo en los ordenamientos jurídicos nacionales, sin necesidad de que las autoridades nacionales adopten medidas de aplicación. No obstante, algunas de estas disposiciones pueden requerir, para su ejecución, la adopción de medidas de aplicación por los Estados miembros (sentencia de 15 de junio de 2021, Facebook Ireland y otros, C-645/19, EU:C:2021:483, apartado 110 y jurisprudencia citada).

41. En la medida en que la ejecución de determinadas disposiciones de un reglamento lo exija, los Estados miembros pueden adoptar medidas de aplicación de ese reglamento siempre que no obstaculicen su aplicabilidad directa, no oculten su naturaleza de acto de Derecho de la Unión y regulen el ejercicio del margen de apreciación que dicho reglamento les confiere manteniéndose dentro de los límites de sus disposiciones (sentencia de 22 de enero de 2020, Ursa Major Services, C-814/18, EU:C:2020:27, apartado 34 y jurisprudencia citada).

42. A este respecto, hay que remitirse a las disposiciones pertinentes del reglamento en cuestión, interpretadas de conformidad con sus objetivos, para comprobar si dichas disposiciones prohíben, exigen o permiten que los Estados miembros adopten determinadas medidas de aplicación y, en particular en este último supuesto, si la medida de que se trata está comprendida en el margen de apreciación reconocido a todos los Estados miembros (sentencia de 22 de enero de 2020, Ursa Major Services, C-814/18, EU:C:2020:27, apartado 35 y jurisprudencia citada).

43. También se desprende de la jurisprudencia que, cuando adoptan tales medidas, los Estados miembros están obligados a respetar el principio de proporcionalidad, que debe ser observado por sus legisladores y sus órganos con potestad reglamentaria cuando aplican el Derecho de la Unión y exige que los medios aplicados mediante una disposición sean adecuados para conseguir el objetivo perseguido por la normativa de la Unión de que se trate y no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de abril de 2018, Comisión/Dinamarca, C-541/16, EU:C:2018:251, apartados 49 y 50 y jurisprudencia citada).

44. Así pues, para responder a las cuestiones prejudiciales planteadas, es preciso determinar cuál es el objetivo perseguido por el Reglamento 2019/1150 y las disposiciones de este que atribuyen funciones a los Estados miembros para su aplicación.

45. Por un lado, por lo que respecta a dicho objetivo, de sus considerandos 7 y 51 se desprende que este Reglamento tiene por objeto establecer un conjunto específico de normas obligatorias a escala de la Unión para garantizar un entorno comercial en línea dentro del mercado interior que sea equitativo, predecible, sostenible y confiable. En particular, los usuarios profesionales deben contar con la transparencia adecuada y con posibilidades de reclamación efectiva en toda la Unión, a fin de facilitar las actividades comerciales transfronterizas dentro de la Unión, mejorando así el correcto funcionamiento del mercado interior.

46. El artículo 1, apartado 1, de dicho Reglamento precisa que este contribuye al correcto funcionamiento de dicho mercado mediante el establecimiento de normas para asegurar que se conceden opciones apropiadas de transparencia, de equidad y de reclamación a los usuarios profesionales y a los usuarios de sitios web corporativos en relación con los motores de búsqueda en línea.

47. En este contexto, como señaló el Abogado General, en esencia, en el punto 100 de sus conclusiones, el Reglamento 2019/1150 impone a los proveedores de los servicios en cuestión obligaciones específicas relativas a la transparencia y a la equidad de las condiciones aplicadas a los usuarios profesionales y establece disposiciones referentes a la resolución extrajudicial y judicial de los litigios entre tales proveedores y los usuarios profesionales.

48. Por otro lado, por lo que respecta a las disposiciones del Reglamento 2019/1150 que atribuyen funciones a los Estados miembros para su aplicación, es preciso recordar, en primer lugar, que, a tenor del artículo 15, apartado 1, de dicho Reglamento, «cada Estado miembro garantizará la aplicación adecuada y efectiva» de dicho Reglamento. El apartado 2 de este artículo 15 precisa que «los Estados miembros establecerán las normas que determinen las medidas aplicables en caso de infracción de las disposiciones [de este] Reglamento y garantizarán su ejecución» y que tales medidas «serán eficaces, proporcionadas y disuasorias».

49. Dicho artículo 15 debe interpretarse a la luz del considerando 46 del Reglamento 2019/1150, según el cual, «los Estados miembros han de contar con la posibilidad de encomendar el control del cumplimiento del presente Reglamento a autoridades existentes, incluidos los órganos jurisdiccionales», precisándose, no obstante, que este «Reglamento no debe obligar a los Estados miembros a disponer que se haga cumplir de oficio o a imponer multas».

50. En segundo lugar, el artículo 16 del Reglamento 2019/1150 establece, entre otras cosas, que «la Comisión, en estrecha cooperación con los Estados miembros, seguirá de cerca las repercusiones del presente Reglamento en las relaciones entre los servicios de intermediación en línea y sus usuarios profesionales». Con este fin, «la Comisión recopilará la información pertinente para hacer un seguimiento de los cambios en dichas relaciones». En cuanto a los Estados miembros, este artículo 16 establece que «asistirán a la Comisión proporcionando, previa solicitud, toda la información pertinente que hayan recopilado, también sobre casos concretos». Además, «la Comisión podrá solicitar información a los proveedores de servicios de intermediación en línea».

51. En tercer lugar, el artículo 18, apartado 3, del Reglamento 2019/1150 precisa que «los Estados miembros proporcionarán a la Comisión toda la información pertinente de la que dispongan y que esta pueda necesitar para elaborar el informe» que esta institución está obligada a elaborar periódicamente en el marco de la revisión de dicho Reglamento prevista en el apartado 1 de dicho artículo 18.

52. En primer término, de los apartados 50 y 51 de la presente sentencia se desprende que la información que los Estados miembros pueden tener que facilitar a la Comisión en virtud de los artículos 16 y 18 del Reglamento 2019/1150 debe ser pertinente para que esta institución pueda supervisar los cambios en las relaciones, en particular, entre los proveedores de servicios de intermediación en línea y los usuarios profesionales o redactar informes sobre la evaluación de dicho Reglamento.

53. Dado que, como se desprende de los apartados 45 a 47 de la presente sentencia, el Reglamento 2019/1150 tiene como objetivo garantizar un entorno comercial dentro del mercado interior en línea que sea equitativo, predecible, sostenible y confiable, en el que los usuarios profesionales cuenten con la transparencia adecuada, equidad y posibilidades de reclamación efectiva, la información recopilada por las autoridades nacionales únicamente puede calificarse de «pertinente», a efectos de los artículos 16 y 18 de dicho Reglamento, si presenta un vínculo suficientemente directo con ese objetivo.

54. En cambio, como señaló, en esencia, el Abogado General en los puntos 113 y 114 de sus conclusiones, un Estado miembro no puede, en virtud de la aplicación del Reglamento 2019/1150, recabar información escogida arbitrariamente por el hecho de que podría ser solicitada posteriormente por la Comisión en el ejercicio de su función de seguimiento y evaluación de dicho Reglamento. En efecto, la posibilidad de recabar información con tal pretexto permitiría a un Estado miembro eludir las exigencias que se derivan de los principios recordados en los apartados 41 a 43 de la presente sentencia en cuanto a la adopción por los Estados miembros de medidas de aplicación de un reglamento. Por otra parte, el Reglamento 2019/1150 no obliga a los Estados miembros a recabar, por iniciativa propia, la información que la Comisión podría necesitar para llevar a cabo sus tareas, ya que tal información únicamente debe presentarse «previa solicitud» de dicha institución, que, por lo demás, puede solicitar información directamente a los proveedores de servicios de intermediación en línea.

55. En segundo término, cuando un Estado miembro encomienda a una autoridad administrativa la tarea de controlar, de conformidad con el artículo 15 del Reglamento 2019/1150, la aplicación de este último, la información

que dicha autoridad puede recabar en el ejercicio de esta función solamente es adecuada para alcanzar el objetivo de ese Reglamento si presenta un vínculo suficientemente directo con él.

56. A este respecto, como señaló el Abogado General, en esencia, en los puntos 121 a 123 de sus conclusiones, la información relativa a la situación económica de los proveedores de servicios de intermediación en línea no presenta un vínculo suficientemente directo con el objetivo del Reglamento 2019/1150, recordado en los apartados 45 a 47 de la presente sentencia. En efecto, la información exigida a los proveedores de esos servicios sobre la base del Reglamento 2019/1150 debe referirse a las condiciones del servicio prestado, con el fin, en particular, de permitir a las autoridades competentes conocer y evaluar la equidad de las condiciones contractuales establecidas por esos proveedores a los usuarios profesionales dentro de la Unión. Pues bien, el vínculo entre, por un lado, la situación económica de un proveedor de tales servicios y, por otro, las distintas formas en las que se prestan estos servicios a los usuarios profesionales, suponiendo que exista, solo puede ser indirecto. Por lo tanto, a la luz de este Reglamento, el control de la veracidad de la información relativa a dicha situación económica, invocada por el Gobierno italiano, no es pertinente. En cuanto a la detección de eventuales «distorsiones de la competencia», a la que también hace referencia dicho Gobierno, no forma parte del objetivo de dicho Reglamento, dado que este último se entiende sin perjuicio del Derecho de la Unión aplicable en el ámbito de la competencia, como se precisa en su artículo 1, apartado 5.

57. Por consiguiente, a la vista de los datos relativos al contenido de la IES proporcionados como ejemplo por el órgano jurisdiccional remitente, tal como se mencionan en el apartado 25 de la presente sentencia, resulta, como señaló esencialmente el Abogado General en los puntos 125 a 128 de sus conclusiones, que la ejecución del Reglamento 2019/1150 no justifica unas medidas como las medidas nacionales controvertidas.

58. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el Reglamento 2019/1150 debe interpretarse en el sentido de que no justifica, en aras de su aplicación adecuada y efectiva, la adopción por un Estado miembro de unas medidas en virtud de las cuales, so pena de sanciones, los proveedores de servicios de intermediación en línea están obligados, para prestar sus servicios en ese Estado miembro, a remitir periódicamente a una autoridad de este último un documento relativo a su situación económica, en el que debe detallarse abundante información relativa, en particular, a los ingresos obtenidos por dichos proveedores.

Costas

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

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

El Reglamento (UE) 2019/1150 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre el fomento de la equidad y la transparencia para los usuarios profesionales de servicios de intermediación en línea, debe interpretarse en el sentido de que no justifica, en aras de su aplicación adecuada y efectiva, la adopción por un Estado miembro de unas medidas en virtud de las cuales, so pena de sanciones, los proveedores de servicios de intermediación en línea están obligados, para prestar sus servicios en ese Estado miembro, a remitir periódicamente a una autoridad de este último un documento relativo a su situación económica, en el que debe detallarse abundante información relativa, en particular, a los ingresos obtenidos por dichos proveedores.

Firmas

* Lengua de procedimiento: italiano.

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia.