

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Sentencia de 13 de marzo de 2025

Sala Quinta

Asunto C-120/24

SUMARIO:

Servicios de la sociedad de la información. Conceptos de “reglamento técnico” y de “regla relativa a los servicios”. Incitación a la práctica de juegos de azar. Notificación a la Comisión Europea.

El Tribunal de Justicia declara que:

- 1) El artículo 1, apartado 1, letra f), de la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, debe interpretarse en el sentido de que una normativa nacional que prohíbe incitar a la práctica de juegos de azar a distancia mediante la publicación de información relativa a esos juegos en el sitio de Internet de un operador de tales juegos constituye un «**reglamento técnico**», en el sentido de dicha disposición.
- 2) El artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2015/1535 debe interpretarse en el sentido de que, en el caso de una normativa nacional que constituye un «reglamento técnico», según el artículo 1, apartado 1, letra f), de esa Directiva, y que ha sido notificada a la Comisión de conformidad con tal artículo 5, apartado 1, una modificación de esa normativa **no es oponible a los operadores económicos cuando no ha sido notificada** y tiene por efecto ampliar el ámbito de aplicación de dicha normativa, de modo que constituye un «reglamento técnico» sujeto a la obligación de notificación establecida en esta última disposición.

PONENTE: Sra. M. L. Arastey Sahún

En el asunto C-120/24,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Lietuvos vyriausioji administracinis teismas (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Lituania), mediante resolución de 14 de febrero de 2024, recibida en el Tribunal de Justicia el 15 de febrero de 2024, en el procedimiento entre

Unigames UAB

y

Lošimų priežiūros tarnyba prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por la Sra. M. L. Arastey Sahún (Ponente), Presidenta de Sala, y los Sres. D. Gratsias, E. Regan, J. Passer y B. Smulders, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Emiliou;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Unigames UAB, por el Sr. M. Rindinas, advokatas;
- en nombre del Gobierno lituano, por el Sr. S. Grigonis y la Sra. V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. S. Fiorentino, en calidad de agente, asistido por el Sr. F. Meloncelli, avvocato dello Stato;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. M. Escobar Gómez y J. Jokubauskaitė, en calidad de agentes;

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

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 1, apartado 1, letra f), y 5, apartado 1, de la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (DO 2015, L 241, p. 1).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Unigames UAB y la Lošimų priežiūros tarnyba prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos (Comisión de Supervisión de los Juegos de Azar del Ministerio de Hacienda de la República de Lituania; en lo sucesivo, «Comisión de Supervisión») en relación con una orden del director de dicha comisión por la que se declara que Unigames ha infringido la prohibición de incitar a la práctica de juegos de azar y se le impone una multa.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 El artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2015/1535 está redactado en los siguientes términos:

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

[...]

- b) “servicio”: todo servicio de la sociedad de la información, es decir, todo servicio prestado normalmente a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios.

A efectos de la presente definición, se entenderá por:

- i) “a distancia”, un servicio prestado sin que las partes estén presentes simultáneamente,
- ii) “por vía electrónica”, un servicio enviado desde la fuente y recibido por el destinatario mediante equipos electrónicos de tratamiento (incluida la compresión digital) y de almacenamiento de datos y que se transmite, canaliza y recibe enteramente por hilos, radio, medios ópticos o cualquier otro medio electromagnético,
- iii) “a petición individual de un destinatario de servicios”, un servicio prestado mediante transmisión de datos a petición individual.

En el anexo I figura una lista indicativa de los servicios no cubiertos por esta definición;

[...]

- e) “regla relativa a los servicios”: un requisito de carácter general relativo al acceso a las actividades de servicios contempladas en la letra b) y a su ejercicio, especialmente las disposiciones relativas al prestador de servicios, a los servicios y al destinatario de servicios, con exclusión de las normas que no se refieren específicamente a los servicios determinados en dicho punto.

A efectos de la presente definición:

- i) se considerará que una norma se refiere específicamente a los servicios de la sociedad de la información cuando, por lo que respecta a su motivación y al texto de su articulado, tenga como finalidad y objeto específicos, en su totalidad o en determinadas disposiciones concretas, regular de manera explícita y bien determinada dichos servicios,
- ii) se considerará que una norma no se refiere específicamente a los servicios de la sociedad de la información cuando solo haga referencia a esos servicios implícita o incidentalmente;
- f) “reglamento técnico”: las especificaciones técnicas u otros requisitos o las reglas relativas a los servicios, incluidas las disposiciones administrativas que sean de aplicación y cuyo cumplimiento sea obligatorio, de *iure* o de facto, para la comercialización, prestación de servicio o establecimiento de un operador de servicios o la utilización en un Estado miembro o en gran parte del mismo, así como, a reserva de las contempladas en el artículo 7, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que prohíben la fabricación, importación, comercialización o utilización de un producto o que prohíben el suministro o utilización de un servicio o el establecimiento como prestador de servicios.

[...]

- g) “proyecto de reglamento técnico”: el texto de una especificación técnica, de otro requisito o de una regla relativa a los servicios, incluidas las disposiciones administrativas, elaborado con intención de aprobarlo o de hacer que finalmente se apruebe como reglamento técnico, y que se encuentre en un nivel de preparación que permita aún la posibilidad de modificaciones sustanciales.»

- 4 El artículo 5, apartado 1, de esta Directiva establece:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7, los Estados miembros comunicarán inmediatamente a la Comisión [Europea] todo proyecto de reglamento técnico, salvo si se trata de una simple transposición íntegra de una norma internacional o europea, en cuyo caso bastará una simple información referente a dicha norma; igualmente, los Estados miembros dirigirán a la Comisión una notificación referente a las razones por las cuales es necesaria la adopción de tal reglamento técnico, a menos que dichas razones se deduzcan ya del proyecto.

En su caso, y salvo cuando ya se haya remitido en combinación con una comunicación anterior, los Estados miembros comunicarán a la Comisión simultáneamente el texto de las disposiciones legales y reglamentarias básicas de las que se trate principal y directamente, si el conocimiento de dicho texto es necesario para apreciar el alcance del proyecto de reglamento técnico.

Los Estados miembros procederán a una nueva comunicación a la Comisión del proyecto de reglamento técnico en las condiciones mencionadas en los párrafos primero y segundo del presente apartado cuando aporten a dicho proyecto de forma significativa modificaciones que tengan por efecto modificar el ámbito de aplicación, reducir el calendario de aplicación previsto inicialmente, añadir especificaciones o requisitos, o hacer que estos últimos sean más estrictos.

[...]

Derecho lituano

- 5 El artículo 10, apartado 19, de la Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymas Nr. IX-325 (Ley de la República de Lituania n.º IX-325, sobre Juegos de Azar), de 17 de mayo de 2001 (Žin., 2001, n.º 43-1495), en su versión aplicable al litigio principal, a saber, la versión resultante de la Ley n.º XIV-337, de 20 de mayo de 2021 (TAR, 2021, n.º 2021-12786) (en lo sucesivo, «Ley sobre Juegos de Azar»), dispone:

«En Lituania, queda prohibido incitar a la práctica de juegos de azar, esto es, publicar información o realizar actos destinados a convencer al público de que participe en ellos en cualquier forma y por cualquier medio, incluidos eventos especiales, partidas de prueba, acciones promocionales, descuentos, obsequios e incentivos similares aplicadas por el propio organizador, que inciten a la práctica de juegos de azar o de juegos de azar a distancia.»

- 6 Hasta la entrada en vigor de la Ley n.º XIV-337, de 20 de mayo de 2021, el artículo 10, apartado 19, de la Ley sobre Juegos de Azar, en su versión modificada por la Ley n.º XII-1734, de 21 de mayo de 2015 (TAR, 2015, n.º 2015-8980) (en lo sucesivo, «antigua Ley sobre Juegos de Azar»), establecía:

«En Lituania, queda prohibido incitar a la práctica de juegos de azar por los siguientes medios:

- 1) la concesión al jugador del derecho a recibir regalos del organizador de juegos de azar de forma inmediata o en un plazo determinado tras la participación en el juego de azar;
- 2) la organización de juegos o competiciones, partidas de prueba, sorteos y otros eventos que fomenten la participación en juegos de azar, incluidos los juegos de azar a distancia, fuera de los establecimientos de juegos de azar o del sitio de Internet del operador de juegos de azar.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 7 Unigames es una sociedad titular de una licencia para organizar juegos de azar. Presta servicios de juegos de azar a distancia en su sitio de Internet.
- 8 Con ocasión de un control, la Comisión de Supervisión constató que en ese sitio de Internet figuraban una serie de menciones que debían considerarse contrarias a la prohibición de incitar a la práctica de los juegos de azar establecida en el artículo 10, apartado 19, de la Ley sobre Juegos de Azar.
- 9 A raíz de dicho control, el director de tal comisión adoptó, el 19 de mayo de 2022, una orden por la que declaró la existencia de varias infracciones cometidas por Unigames y le impuso una sanción pecuniaria (en lo sucesivo, «orden de 19 de mayo de 2022»). Más concretamente, de esa orden se desprende, en primer lugar, que, durante el período comprendido entre el 13 de octubre de 2021 y el 3 de febrero de 2022, dicha comisión constató que, en el sitio de Internet de Unigames, figuraban menciones que incitaban a los visitantes de tal sitio a la práctica de juegos de azar a distancia, lo que infringía el artículo 10, apartado 19, de la Ley sobre Juegos de Azar. En segundo lugar, en la fecha de adopción de dicha orden, el citado sitio seguía presentando menciones que infringían la prohibición de incitar a la práctica de juegos de azar establecida en la disposición referida. En tercer lugar, mediante aquella orden, se impuso a Unigames una multa de 12 662 euros, se le advirtió de la posibilidad de suspender la licencia que le autorizaba a organizar juegos de azar y se le ordenó que pusiera fin a la infracción constatada a más tardar el 20 de junio de 2022.
- 10 Unigames interpuso ante el Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Vilna, Lituania) un recurso por el que solicitaba la anulación de la orden de 19 de mayo de 2022, alegando una ilegalidad en el procedimiento de adopción del artículo 10, apartado 19, de la Ley sobre Juegos de Azar.
- 11 Mediante sentencia de 10 de agosto de 2022, aquel órgano jurisdiccional desestimó el recurso sobre la base de que la prohibición de incitar a la práctica de juegos de azar no había sido introducida por vez primera en la Ley sobre Juegos de Azar, sino que ya constaba en el artículo 10, apartado 19, de la antigua Ley sobre Juegos de Azar. Dicho órgano jurisdiccional concluyó que, por lo tanto, las autoridades lituanas no estaban obligadas a comunicar a la Comisión, en virtud de la Directiva 2015/1535, el proyecto de modificación del artículo 10, apartado 19, de la Ley sobre Juegos de Azar antes de su adopción por el legislador nacional. Así, desestimó por infundada la alegación de Unigames de que dicha disposición no le era oponible.
- 12 Unigames recurrió esta sentencia ante el Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Lituania), que es el órgano jurisdiccional remitente.
- 13 Este órgano jurisdiccional considera que el asunto del que conoce suscita dudas en cuanto a la interpretación de la Directiva 2015/1535.
- 14 En primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la norma establecida en el artículo 10, apartado 19, constituye un «reglamento técnico», en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra f), de dicha Directiva. Esta última disposición menciona cuatro categorías de reglamentos técnicos, entre las que figura la correspondiente a una «regla relativa a los servicios».
- 15 En la sentencia de 4 de febrero de 2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72), apartado 75, el Tribunal de Justicia ya declaró que determinadas disposiciones aplicables a los juegos de azar en Alemania podían calificarse de «reglas relativas a los servicios», en la medida en que se refieren a un «servicio de la sociedad de la información», en el sentido de dicha Directiva. Estas disposiciones incluían, en particular, la prohibición de proponer juegos de azar en Internet y de difundir publicidad relativa a juegos de azar a través de Internet o de medios de telecomunicación.

- 16 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente subraya que, en Lituania, no está prohibido proponer juegos de azar en Internet, sino incitar a la práctica de los juegos de azar, a saber, publicar información o realizar actos que inciten a practicar tales juegos, en cualquier forma y por cualquier medio.
- 17 Dicho órgano jurisdiccional se pregunta si la norma que figura en el artículo 10, apartado 19, de la Ley sobre Juegos de Azar, en la medida en que se refiere a la información publicada por el operador de juegos de azar en su sitio de Internet, cumple todos los requisitos para que se considere que se aplica a un «servicio», en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra b), de la Directiva 2015/1535, habida cuenta de que se trata de una publicación de tal información por parte del propio operador. Dado que dicho operador ofrece servicios de juegos de azar a los visitantes de su sitio de Internet, es evidente que ese sitio muestra información relativa a esos juegos y contiene menciones que incitan a los visitantes a recurrir a esos servicios. En estas circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el hecho de que sea el visitante quien accede al sitio con la intención de recurrir a los servicios en cuestión implica que estos se prestan mediante una transmisión de datos solicitados por el visitante del sitio de Internet, es decir, «a petición individual de un destinatario de servicios», en el sentido de dicho artículo 1, apartado 1, letra b).
- 18 En segundo lugar, si la respuesta a la primera cuestión prejudicial confirmase que el artículo 10, apartado 19, de la Ley sobre Juegos de Azar constituye en realidad un «reglamento técnico», en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra f), de la Directiva 2015/1535, también sería pertinente saber si tal reglamento debería haber sido notificado a la Comisión con arreglo al artículo 5, apartado 1, de la Directiva.
- 19 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente indica que, durante el procedimiento que condujo a la adopción de la Ley n.º XIV-337, de 20 de mayo de 2021, la Comisión no recibió ninguna notificación del proyecto de modificación del artículo 10, apartado 19, de la Ley sobre Juegos de Azar.
- 20 En el contexto de la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas (DO 1998, L 204, p. 37), en su versión modificada por la Directiva 98/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de julio de 1998 (DO 1998, L 217, p. 18), que la Directiva 2015/1535 derogó, pero cuyas disposiciones eran sustancialmente idénticas a las de esta última, a juicio del órgano jurisdiccional remitente, el Tribunal de Justicia declaró, en la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Falbert y otros (C-255/16, EU:C:2017:983), apartado 23, que, para que una nueva normativa nacional sea considerada un reglamento técnico sujeto a comunicación, no debe limitarse a reproducir o sustituir, sin añadir especificaciones técnicas ni otros requisitos nuevos o adicionales, reglamentos técnicos existentes debidamente notificados a la Comisión.
- 21 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente subraya que la prohibición contenida en el artículo 10, apartado 19, de la antigua Ley sobre Juegos de Azar tenía un ámbito de aplicación limitado, que, si bien no ha cambiado ni territorial ni temporalmente, contiene precisiones sustanciales a raíz del artículo 10, apartado 19, de la Ley sobre Juegos de Azar. En efecto, según el órgano jurisdiccional remitente, la simple información relativa a los juegos de azar publicada en el sitio de Internet del operador de estos juegos no estaba comprendida en la prohibición tal como fue formulada en esa antigua Ley. Por consiguiente, prosigue, en su versión actual, el artículo 10, apartado 19, de la Ley sobre Juegos de Azar restringe la utilización de herramientas de *marketing* y, por tanto, amplía el ámbito de aplicación de la prohibición de incitar a la práctica de juegos de azar.
- 22 Remitiéndose a las sentencias de 4 de febrero de 2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72), apartado 84, y de 27 de octubre de 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821), apartado 64, dicho órgano jurisdiccional recuerda asimismo que el incumplimiento por parte de un Estado miembro de la obligación de notificación previa de un proyecto de reglamento técnico conlleva su inoponibilidad a los particulares, ya sea en

el marco de un procedimiento penal o de un litigio entre particulares. Así, se pregunta cuáles son las consecuencias que deben extraer las autoridades nacionales del incumplimiento de esta obligación de notificación en circunstancias como las del litigio principal, a saber, cuando las modificaciones introducidas en un reglamento técnico no han sido notificadas a la Comisión pese a que la versión anterior de dicho reglamento lo había sido.

- 23 En estas circunstancias, el Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Lituania) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Constituye una disposición nacional como la prevista en el artículo 10, apartado 19, de la Ley sobre Juegos de Azar un “reglamento técnico” en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra f), de la [Directiva 2015/1535], en la medida en que se refiere a la información sobre juegos de azar publicada en el sitio web de un operador de juegos de azar?
- 2) ¿Debe interpretarse la Directiva 2015/1535 en el sentido de que una disposición de una normativa nacional como la Ley sobre Juegos de Azar, cuyas disposiciones deben notificarse con arreglo al artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2015/1535 cuando se consideren “reglamentos técnicos” en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra f), de dicha Directiva, no puede invocarse frente a los operadores económicos en los procedimientos para determinar la responsabilidad por infracciones administrativas, si las modificaciones introducidas en la disposición que se considera un reglamento técnico no han sido notificadas, pero la versión anterior de la Ley sí lo fue?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

Sobre la admisibilidad

- 24 Sin alegar formalmente la inadmisibilidad de la primera cuestión prejudicial, Unigames afirma, en relación con su admisibilidad, que, conforme a las teorías del acto claro y del acto aclarado, el órgano jurisdiccional remitente no estaba obligado a plantear esta cuestión al Tribunal de Justicia.
- 25 Según Unigames, por una parte, el Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija (Ministerio de Justicia de la República de Lituania) declaró, durante el procedimiento que condujo a la adopción del artículo 10, apartado 19, de la Ley sobre Juegos de Azar, que esta disposición constituye un «reglamento técnico», en el sentido de la Directiva 2015/1535, e informó al Lietuvos Respublikos Seimas (Parlamento de la República de Lituania) de la obligación de notificar el proyecto de modificación de esa disposición a la Comisión en virtud de dicha Directiva. En consecuencia, la interpretación de tal disposición se impone con claridad.
- 26 Por otra parte, un órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo de primera instancia declaró que el artículo 10, apartado 19, de la Ley sobre Juegos de Azar constituye un reglamento técnico basándose en la interpretación dada por el Tribunal de Justicia en asuntos prejudiciales similares.
- 27 A este respecto, según reiterada jurisprudencia, en el marco del procedimiento establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar su sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones

planteadas se refieren a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (sentencia de 22 de octubre de 2024, Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, apartado 36 y jurisprudencia citada).

28 En el presente caso, es preciso recordar que nada impide a un órgano jurisdiccional nacional plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial cuya respuesta, según una de las partes del litigio principal, no deje lugar a duda razonable alguna. Por lo tanto, aun suponiendo que así fuera, no por ello resultaría inadmisibles la cuestión prejudicial (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de marzo de 2023, Vapo Atlantic, C-604/21, EU:C:2023:175, apartado 33 y jurisprudencia citada).

29 De ello se deduce que la primera cuestión prejudicial es admisible.

Sobre el fondo

30 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 1, apartado 1, letra f), de la Directiva 2015/1535 debe interpretarse en el sentido de que una normativa nacional que prohíbe incitar a la práctica de juegos de azar a distancia mediante la publicación de información relativa a esos juegos en el sitio de Internet de un operador de tales juegos constituye un «reglamento técnico», en el sentido de dicha disposición.

31 A este respecto, procede recordar que el concepto de «reglamento técnico» comprende cuatro categorías de medidas: en primer lugar, la «especificación técnica», en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra c), de la Directiva 2015/1535; en segundo lugar, el «otro requisito», como se define en el artículo 1, apartado 1, letra d), de esta Directiva; en tercer lugar, la «regla relativa a los servicios», contemplada en el artículo 1, apartado 1, letra e), de dicha Directiva, y, en cuarto lugar, las «disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que prohíben la fabricación, importación, comercialización o utilización de un producto o que prohíben el suministro o utilización de un servicio o el establecimiento como prestador de servicios», a efectos del artículo 1, apartado 1, letra f), de la misma Directiva (sentencia de 8 de octubre de 2020, Admiral Sportwetten y otros, C-711/19, EU:C:2020:812, apartado 25 y jurisprudencia citada).

32 De la motivación de la petición de decisión prejudicial se desprende que, dado que el litigio principal no versa sobre productos, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en particular, si la normativa nacional controvertida en el litigio principal está comprendida en la categoría de «regla relativa a los servicios», en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra e), de la Directiva 2015/1535, o en la de «las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros [...] que prohíben el suministro o utilización de un servicio o el establecimiento como prestador de servicios», en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra f), de dicha Directiva.

33 En cuanto a la categoría de «regla relativa a los servicios», resulta oportuno señalar que el artículo 1, apartado 1, letra e), de la Directiva referida define este concepto de manera que comprende todo requisito de carácter general relativo al acceso a las actividades de servicios contempladas en la letra b) de tal artículo 1, apartado 1, y a su ejercicio, especialmente las disposiciones relativas al prestador de servicios, a los servicios y al destinatario de servicios, con exclusión de las normas que no se refieren específicamente a los servicios determinados en dicho punto.

34 El artículo 1, apartado 1, letra b), de la misma Directiva 2015/1535 define el concepto de «servicio» como «todo servicio de la sociedad de la información», es decir, todo servicio prestado normalmente a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios.

- 35 Así pues, de la lectura conjunta de las letras b) y e) del artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2015/1535 se desprende que la categoría de «regla relativa a los servicios» comprende únicamente las reglas relativas a un servicio de la sociedad de la información.
- 36 A este respecto, procede considerar que los servicios de juegos de azar a distancia, como los contemplados por la normativa nacional controvertida en el litigio principal, deben considerarse «servicio[s] de la sociedad de la información», en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra b), de dicha Directiva, y cumplen todos los requisitos establecidos en esa disposición, incluido el que exige que el servicio se preste «a petición individual de un destinatario de servicios».
- 37 En efecto, la prestación de estos servicios de juegos de azar a distancia está necesariamente supeditada a acciones por parte de su destinatario, como el acceso al sitio de Internet del operador y la creación de una cuenta cliente (véase, por analogía, la sentencia de 29 de febrero de 2024, Doctipharma, C-606/21, EU:C:2024:179, apartado 32) o efectuar apuestas en ese sitio de Internet.
- 38 Las consideraciones expuestas en los apartados 36 y 37 de la presente sentencia no quedan desvirtuadas por el hecho de que la información sobre los juegos de azar que el operador de estos juegos publica en su sitio de Internet no se facilite necesariamente «a petición individual de un destinatario de servicios». En efecto, en circunstancias como las del litigio principal, esta publicación de información no puede considerarse un servicio publicitario u otro servicio prestado a los destinatarios de los servicios de juegos de azar a distancia, sino que constituye un elemento accesorio e indisoluble de los servicios de juegos de azar a distancia que le confiere pleno sentido desde el punto de vista económico [véase, por analogía, la sentencia de 1 de octubre de 2020, A (Publicidad y venta de medicamentos en línea), C-649/18, EU:C:2020:764, apartado 56]. Por consiguiente, solo los propios servicios de juegos de azar deben cumplir los requisitos pertinentes para estar comprendidos en el concepto de «servicio», en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra b), de la Directiva 2015/1535, ya que la prohibición controvertida en el litigio principal, que se refiere a tal publicación de información, debe, por su parte, cumplir los criterios específicos establecidos en el artículo 1, apartado 1, letra e), de dicha Directiva para ser considerada una «regla relativa» a esos servicios, en el sentido de esta última disposición.
- 39 En cuanto a ello, si bien consta que la prohibición controvertida en el litigio principal constituye «un requisito de carácter general», en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra e), de la Directiva 2015/1535, también es preciso examinar, por una parte, si puede considerarse que dicha prohibición se refiere «al acceso a las actividades de servicios [de la sociedad de la información] y a su ejercicio», ya que esta disposición precisa que así sucede, en particular, con las disposiciones relativas al prestador de servicios, a los servicios y al destinatario de servicios.
- 40 A este respecto, procede señalar que el artículo 10, apartado 19, de la Ley sobre Juegos de Azar puede estar comprendido en el concepto de «regla relativa a los servicios», en la medida en que prohíbe incitar, en particular, a la práctica de juegos de azar a distancia y, en concreto, publicar en el sitio de Internet de un operador de tales juegos información relativa a estos o realizar actos que inciten a participar en tales juegos (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de octubre de 2020, Sportingbet e Internet Opportunity Entertainment, C-275/19, EU:C:2020:856, apartado 48 y jurisprudencia citada).
- 41 Por otra parte, como se desprende del propio tenor del artículo 1, apartado 1, letra e), de la Directiva 2015/1535, para ser calificada de «regla relativa a los servicios», la prohibición controvertida en el litigio principal debe referirse «específicamente» a los servicios de la sociedad de la información (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de septiembre de 2019, VG Media, C-299/17, EU:C:2019:716, apartado 31).
- 42 A este respecto, del artículo 1, apartado 1, letra e), párrafo segundo, inciso i), de la Directiva 2015/1535 se desprende que la comprobación de que una norma se refiere específicamente a servicios de la sociedad de la información debe efectuarse teniendo en

cuenta tanto el tenor literal de dicha norma como la finalidad que persigue. Además, con arreglo a esta misma disposición, no es necesario que la norma en cuestión tenga, en su totalidad, «como finalidad y objeto específicos» regular los servicios de la sociedad de la información, sino que basta con que persiga esa finalidad o ese objeto en algunas de sus disposiciones (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de septiembre de 2019, VG Media, C-299/17, EU:C:2019:716, apartado 32 y jurisprudencia citada). Por último, de acuerdo con el artículo 1, apartado 1, letra e), párrafo segundo, inciso ii), de esta Directiva, «se considerará que una norma no se refiere específicamente a los servicios de la sociedad de la información cuando solo haga referencia a esos servicios implícita o incidentalmente».

- 43 En el caso de autos, como subrayan Unigames, el Gobierno lituano y la Comisión en sus respectivas observaciones escritas, es preciso concluir que el artículo 10, apartado 19, de la Ley sobre Juegos de Azar se refiere específicamente a los servicios de la sociedad de la información. En efecto, de su propio tenor se desprende que esta disposición se refiere expresamente, además de a los juegos de azar en el sentido clásico, a los juegos de azar a distancia y a los proveedores de servicios de tales juegos.
- 44 Además, contrariamente a lo que sostiene el Gobierno italiano en sus observaciones escritas, el hecho de que el artículo 10, apartado 19, de la Ley sobre Juegos de Azar establezca una prohibición general de incitar a la práctica de estos juegos por cualquier medio, y no únicamente a través de Internet, no puede implicar que esta disposición se refiera a los servicios de la sociedad de la información de manera implícita o incidental, en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra e), párrafo segundo, inciso ii), de la Directiva 2015/1535 (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de septiembre de 2019, VG Media, C-299/17, EU:C:2019:716, apartado 37 y jurisprudencia citada).
- 45 Por consiguiente, procede declarar que dicho artículo 10, apartado 19, constituye una «regla relativa a los servicios», en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra e), de la Directiva 2015/1535.
- 46 Dicho esto, para ser calificada de «reglamento técnico», en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra f), de esa Directiva, también es preciso que la disposición nacional de que se trate corresponda a la definición contemplada en dicha letra f) y, por tanto, que sea obligatoria *de iure* o *de facto*, en particular, para la prestación del servicio de que se trate o su utilización en un Estado miembro o en gran parte del mismo (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de diciembre de 2020, Star Taxi App, C-62/19, EU:C:2020:980, apartado 61).
- 47 A este respecto, de la petición de decisión prejudicial se desprende que el artículo 10, apartado 19, de la Ley sobre Juegos de Azar establece una norma cuyo cumplimiento es obligatorio para la prestación de servicios de juegos de azar a distancia en Lituania.
- 48 En efecto, la supuesta infracción por parte de Unigames de dicho artículo 10, apartado 19, debido a la publicación, en su sitio de Internet, de determinadas menciones relativas a los juegos de azar a distancia ofrecidos por esta sociedad sirvió de fundamento a la orden de 19 de mayo de 2022, mediante la cual la Comisión de Supervisión le advirtió, en particular, de la posibilidad de suspender la licencia que la autorizaba a organizar juegos de azar.
- 49 A la vista de todo lo anterior, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 1, apartado 1, letra f), de la Directiva 2015/1535 debe interpretarse en el sentido de que una normativa nacional que prohíbe incitar a la práctica de juegos de azar a distancia mediante la publicación de información relativa a esos juegos en el sitio de Internet de un operador de tales juegos constituye un «reglamento técnico», en el sentido de dicha disposición.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

- 50 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2015/1535 debe interpretarse en el sentido de que, en el caso de una normativa nacional que constituye un «reglamento técnico», según el artículo 1, apartado 1, letra f), de dicha Directiva, y que ha sido notificada a la Comisión con arreglo al citado artículo 5, apartado 1, una modificación de esa normativa no es oponible a los operadores económicos cuando no ha sido notificada.
- 51 Se desprende del artículo 5, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva referida que los Estados miembros comunicarán inmediatamente a la Comisión todo proyecto de reglamento técnico, salvo si se trata de una simple transposición íntegra de una norma internacional o europea, y que dirigirán a la Comisión una notificación referente a las razones por las cuales es necesaria la adopción de tal reglamento técnico, a menos que dichas razones se deduzcan ya del proyecto.
- 52 En cuanto a ello, procede recordar, como señala el órgano jurisdiccional remitente, que el Tribunal de Justicia ha precisado que, para que una nueva normativa nacional sea considerada un reglamento técnico sujeto a comunicación en virtud de la Directiva 2015/1535, tal normativa no debe limitarse a reproducir o sustituir, sin añadir especificaciones técnicas ni otros requisitos nuevos o adicionales, reglamentos técnicos existentes debidamente notificados a la Comisión (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Falbert y otros, C-255/16, EU:C:2017:983, apartado 23 y jurisprudencia citada).
- 53 De este modo, el Tribunal de Justicia ha declarado que una nueva normativa que contenga especificaciones técnicas más rigurosas que las que figuran en una normativa anterior que haya sido notificada debe, a su vez, notificarse (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2023, Papier Mettler Italia, C-86/22, EU:C:2023:1023, apartado 50).
- 54 Asimismo, una nueva normativa está sujeta a la obligación de notificación en virtud de la Directiva 2015/1535, en particular cuando amplía el ámbito de aplicación de la normativa anterior. En cambio, no está sujeta a esta obligación cuando se limita a precisar o a aclarar esa normativa anterior (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Falbert y otros, C-255/16, EU:C:2017:983, apartados 20 y 22).
- 55 En el caso de autos, el Gobierno lituano sostiene que el artículo 10, apartado 19, de la antigua Ley sobre Juegos de Azar, que había sido debidamente notificado a la Comisión, ya establecía la prohibición de incitar a la práctica de juegos de azar, incluso a distancia. Según dicho Gobierno, las modificaciones introducidas en esa Ley no son significativas, ya que no modifican las normas ya notificadas ni su ámbito de aplicación y, por consiguiente, el comportamiento reprochado a Unigames habría recibido un trato similar con arreglo a la antigua Ley sobre Juegos de Azar.
- 56 A este respecto, es preciso recordar que la apreciación del alcance de tal modificación legislativa constituye una cuestión de Derecho nacional que es competencia del órgano jurisdiccional remitente (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Falbert y otros, C-255/16, EU:C:2017:983, apartado 21 y jurisprudencia citada).
- 57 Pues bien, de la petición de decisión prejudicial se desprende que el artículo 10, apartado 19, de la Ley sobre Juegos de Azar ha «precisado sustancialmente» la prohibición de incitar a la práctica de juegos de azar. En particular, el órgano jurisdiccional remitente indica que el comportamiento que se reprocha a Unigames sobre la base de la Ley actualmente en vigor, consistente en la publicación, en su sitio de Internet, de información relativa a los juegos de azar que propone, no habría podido ser sancionado con arreglo a la antigua Ley sobre Juegos de Azar. Por consiguiente, según este, dicho artículo 10, apartado 19, amplió el ámbito de aplicación de esta prohibición.
- 58 Así pues, de las indicaciones que figuran en la petición de decisión prejudicial se desprende que el artículo 10, apartado 19, de la Ley sobre Juegos de Azar añadió exigencias nuevas o adicionales, en el sentido de la jurisprudencia mencionada en el

apartado 52 de la presente sentencia, en relación con el artículo 10, apartado 19, de la antigua Ley sobre Juegos de Azar. De ello se deduce que, sin perjuicio de las eventuales comprobaciones que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional remitente, la modificación que dio lugar a la Ley actualmente en vigor debería haber sido notificada con arreglo al artículo 5, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2015/1535.

- 59 Esta conclusión se ve confirmada por el párrafo tercero de ese artículo 5, apartado 1, que establece la obligación de proceder a una «nueva comunicación» de un proyecto de reglamento técnico cuando un Estado miembro introduzca cambios significativos en dicho proyecto que tengan por efecto modificar su ámbito de aplicación, acortar el calendario de aplicación inicialmente previsto, añadir especificaciones o requisitos, o hacer que estos últimos sean más estrictos.
- 60 Es cierto que, como tal, el artículo 5, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2015/1535 no es aplicable a una situación como la controvertida en el litigio principal, puesto que se refiere únicamente al supuesto de que se aporten modificaciones significativas, durante el procedimiento legislativo nacional, a un proyecto de reglamento técnico con posterioridad a la notificación de dicho proyecto a la Comisión (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de febrero de 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, apartado 79) y, por tanto, antes de la adopción definitiva de dicho proyecto.
- 61 No obstante, el referido artículo 5, apartado 1, párrafo tercero, corrobora que, en el supuesto de que, como en el caso de autos, se introduzca una modificación significativa no ya antes de la adopción definitiva de un proyecto de reglamento técnico, sino en un reglamento técnico en vigor, tal modificación, en particular cuando tenga por efecto ampliar el ámbito de aplicación de dicho reglamento técnico, debe ser objeto de una notificación distinta (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de noviembre de 2007, Schwibbert, C-20/05, EU:C:2007:652, apartado 42).
- 62 Por último, según reiterada jurisprudencia, el incumplimiento de la obligación de notificación establecida en el artículo 5, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2015/1535 constituye un vicio sustancial de procedimiento en la adopción de los reglamentos técnicos correspondientes, que se sanciona con la inaplicabilidad de dichos reglamentos, de modo que no pueden ser invocados contra los particulares. Estos pueden alegar la mencionada inaplicabilidad ante el juez nacional, al cual incumbe negarse a aplicar un reglamento técnico nacional que no haya sido notificado de conformidad con tal Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de octubre de 2020, Sportingbet e Internet Opportunity Entertainment, C-275/19, EU:C:2020:856, apartado 53 y jurisprudencia citada).
- 63 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2015/1535 debe interpretarse en el sentido de que, en el caso de una normativa nacional que constituye un «reglamento técnico», según el artículo 1, apartado 1, letra f), de esa Directiva, y que ha sido notificada a la Comisión de conformidad con tal artículo 5, apartado 1, una modificación de esa normativa no es oponible a los operadores económicos cuando no ha sido notificada y tiene por efecto ampliar el ámbito de aplicación de dicha normativa, de modo que constituye un «reglamento técnico» sujeto a la obligación de notificación establecida en esta última disposición.

Costas

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

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

- 1) **El artículo 1, apartado 1, letra f), de la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información,**

debe interpretarse en el sentido de que

una normativa nacional que prohíbe incitar a la práctica de juegos de azar a distancia mediante la publicación de información relativa a esos juegos en el sitio de Internet de un operador de tales juegos constituye un «reglamento técnico», en el sentido de dicha disposición.

- 2) **El artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2015/1535**

debe interpretarse en el sentido de que,

en el caso de una normativa nacional que constituye un «reglamento técnico», según el artículo 1, apartado 1, letra f), de esa Directiva, y que ha sido notificada a la Comisión de conformidad con tal artículo 5, apartado 1, una modificación de esa normativa no es oponible a los operadores económicos cuando no ha sido notificada y tiene por efecto ampliar el ámbito de aplicación de dicha normativa, de modo que constituye un «reglamento técnico» sujeto a la obligación de notificación establecida en esta última disposición.

Firmas

*
_ Lengua de procedimiento: lituano.