



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 10 de julio de 2014*

«Incumplimiento de Estado — Protección de los consumidores — Prácticas comerciales desleales — Directiva 2005/29/CE — Armonización completa — Exclusión de las profesiones liberales, de los dentistas y de los kinesioterapeutas — Modalidades de anuncios de rebajas — Limitación o prohibición de determinadas formas de actividad de venta ambulante»

En el asunto C-421/12,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 13 de septiembre de 2012,

Comisión Europea, representada por el Sr. M. van Beek y por la Sra. M. Owsiany-Hornung, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

y

Reino de Bélgica, representado por los Sres. T. Materne y J.-C. Halleux, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. É. Balate, abogado,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, y los Sres. C.G. Fernlund y A. Ó Caoimh, la Sra. C. Toader (Ponente) y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Cruz Villalón;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de noviembre de 2013;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: francés.

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que:
 - El Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3 de la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n° 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales») (DO L 149, p. 22), en relación con el artículo 2, letras b) y d), de dicha Directiva, al excluir a los titulares de una profesión liberal, así como a los dentistas y a los kinesioterapeutas, del ámbito de aplicación de la Ley de 14 de julio de 1991 sobre las prácticas del comercio y sobre la información y la protección del consumidor (*Moniteur belge* de 29 de agosto de 1991, p. 18712), modificada por la Ley de 5 de junio de 2007 (*Moniteur belge* de 21 de junio de 2007, p. 34272) (en lo sucesivo, «Ley de 14 de julio de 1991»), por la que se transpone la referida Directiva.
 - El Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4 de la Directiva 2005/29, al mantener en vigor los artículos 20, 21 y 29 de la Ley de 6 de abril de 2010 relativa a las prácticas del mercado y a la protección del consumidor (*Moniteur belge* de 12 de abril de 2010, p. 20803; en lo sucesivo, «Ley de 6 de abril de 2010»).
 - El Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4 de la Directiva 2005/29, al mantener en vigor el artículo 4, apartado 3, de la Ley de 25 de junio de 1993, sobre el ejercicio y la organización de actividades ambulantes y feriales (*Moniteur belge* de 30 de septiembre de 1993, p. 21526), en su versión modificada por la Ley de 4 de julio de 2005 (*Moniteur belge* de 25 de agosto de 2005, p. 36965) (en lo sucesivo, «Ley de 25 de junio de 1993»), así como el artículo 5, apartado 1, del Real Decreto de 24 de septiembre de 2006, sobre el ejercicio y la organización de actividades ambulantes (*Moniteur belge* de 29 de septiembre de 2006, p. 50488; en lo sucesivo, «Real Decreto de 24 de septiembre de 2006»).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2005/29

- 2 Los considerandos 6, 15 y 17 de la Directiva 2005/29 son del siguiente tenor:
 - «(6) [...] [L]a presente Directiva aproxima las leyes de los Estados miembros sobre las prácticas comerciales desleales, incluida la publicidad desleal, que son directamente perjudiciales para los intereses económicos de los consumidores y, por ende, indirectamente perjudiciales para los de los competidores legítimos. [...] No comprende ni atañe a las leyes nacionales sobre prácticas comerciales desleales que perjudican sólo a los intereses económicos de los competidores o que se refieren a transacciones entre comerciantes; para tener plenamente en cuenta el principio de subsidiariedad, los Estados miembros seguirán teniendo la capacidad de regular esas prácticas, de conformidad con el Derecho comunitario, si así lo deciden. [...]

[...]

(15) En los casos en que el Derecho comunitario establece requisitos de información relacionados con las comunicaciones comerciales, la publicidad y la comercialización, esa información se considera sustancial con arreglo a la presente Directiva. Los Estados miembros podrán mantener o añadir requisitos de información relacionada con el Derecho contractual y con repercusiones en el ámbito del Derecho contractual si así lo autorizan las cláusulas mínimas de los instrumentos de Derecho comunitario vigentes. En el anexo II figura una lista no exhaustiva de tales requisitos en materia de información previstos en el acervo [comunitario aplicable a las prácticas comerciales que perjudican a los intereses económicos de los consumidores]. Dado que la presente Directiva introduce una armonización plena, únicamente se considera sustancial a efectos del artículo 7, apartado 5, la información exigida por el Derecho comunitario. Cuando los Estados miembros hayan introducido requisitos de información más allá de lo especificado en el Derecho comunitario, sobre la base de cláusulas mínimas, la omisión de esta información complementaria no se considerará una omisión engañosa con arreglo a la presente Directiva. En cambio, los Estados miembros podrán, cuando así lo permitan las cláusulas mínimas del Derecho comunitario, mantener o introducir disposiciones más estrictas, de conformidad con el Derecho comunitario, para garantizar un mayor nivel de protección de los derechos contractuales individuales de los consumidores.

[...]

(17) Para incrementar la seguridad jurídica, es importante que estén identificadas aquellas prácticas comerciales que se consideran desleales en cualquier circunstancia. Ese tipo de prácticas se enumeran exhaustivamente en la lista del anexo I. Se trata exclusivamente de las prácticas comerciales que pueden considerarse desleales sin necesidad de un examen pormenorizado de que se dan en cada caso concreto los supuestos contemplados en los artículos 5 a 9. La lista sólo puede modificarse mediante una revisión de la presente Directiva.»

3 Tal como resulta de su artículo 1, la Directiva 2005/29 «tiene por objeto contribuir al buen funcionamiento del mercado interior y alcanzar un elevado nivel de protección de los consumidores mediante la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros sobre las prácticas comerciales desleales que perjudican a los intereses económicos de los consumidores».

4 Con arreglo al artículo 2, letra b), de esta Directiva, se entenderá por «comerciante» «cualquier persona física o jurídica que, en las prácticas comerciales contempladas por la presente Directiva, actúe con un propósito relacionado con su actividad económica, negocio, oficio o profesión, así como cualquiera que actúe en nombre del comerciante o por cuenta de éste». Por su parte, el artículo 2, letra d), de dicha Directiva define las «prácticas comerciales de las empresas en sus relaciones con los consumidores» como «todo acto, omisión, conducta o manifestación, o comunicación comercial, incluidas la publicidad y la comercialización, procedente de un comerciante y directamente relacionado con la promoción, la venta o el suministro de un producto a los consumidores».

5 Bajo el título «Ámbito de aplicación», el artículo 3 de la misma Directiva dispone:

«1. La presente Directiva será aplicable a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores según establece el artículo 5, antes, durante y después de una transacción comercial en relación con un producto.

2. La presente Directiva se entenderá sin perjuicio del Derecho contractual, y en particular de las normas relativas a la validez, la formación o el efecto de los contratos.

[...]

5. Durante un período de seis años a partir del 12 de junio de 2007, los Estados miembros podrán seguir aplicando, dentro del ámbito objeto de la aproximación que realiza la Directiva, disposiciones nacionales más exigentes o más restrictivas que las que ésta contiene y que tengan por objeto la aplicación de las Directivas que contienen cláusulas mínimas de armonización. Las mencionadas disposiciones nacionales deberán ser indispensables para que los consumidores estén adecuadamente protegidos de las prácticas comerciales desleales y habrán de ser proporcionadas a ese objetivo. La revisión a que se refiere el artículo 18 podrá, si se considera apropiado, incluir una propuesta para prolongar esta excepción por un período limitado de tiempo.

6. Los Estados miembros notificarán sin demora a la Comisión cualesquiera disposiciones nacionales que apliquen al amparo de lo dispuesto en el apartado 5.

[...]»

6 A tenor del artículo 4 de la Directiva 2005/29:

«Los Estados miembros no restringirán la libre prestación de servicios ni la libre circulación de mercancías por razones pertinentes al ámbito objeto de la aproximación que lleva a cabo esta Directiva.»

7 Con el título «Prohibición de las prácticas comerciales desleales», el artículo 5 de esta Directiva establece:

«1. Se prohibirán las prácticas comerciales desleales

2. Una práctica comercial será desleal si:

a) es contraria a los requisitos de la diligencia profesional,

y

b) distorsiona o puede distorsionar de manera sustancial, con respecto al producto de que se trate, el comportamiento económico del consumidor medio al que afecta o al que se dirige la práctica, o del miembro medio del grupo, si se trata de una práctica comercial dirigida a un grupo concreto de consumidores.

[...]

4. En particular, serán desleales las prácticas comerciales que:

a) sean engañosas según lo establecido en los artículos 6 y 7,

o

b) sean agresivas según lo establecido en los artículos 8 y 9.

5. En el anexo I figura una lista de las prácticas comerciales que se considerarán desleales en cualquier circunstancia. La misma lista única se aplicará en todos los Estados miembros [...]»

Directiva 85/577/CEE

- 8 En virtud del artículo 1, apartado 1, de la Directiva 85/577/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, referente a la protección de los consumidores en el caso de contratos negociados fuera de los establecimientos comerciales (DO L 372, p. 31; EE 15/06, p. 131), ésta se aplica a los contratos celebrados entre un comerciante que suministre bienes o servicios y un consumidor durante una excursión organizada por el comerciante fuera de sus establecimientos comerciales o durante una visita del comerciante, en particular al domicilio del consumidor, cuando la visita no se haya llevado a cabo a instancia expresa del consumidor.
- 9 Conforme al artículo 5, apartado 1, de esta Directiva, en relación con los contratos comprendidos en su ámbito de aplicación, el consumidor tiene el derecho de renunciar a los efectos de su compromiso mediante el envío de una notificación en un plazo mínimo de siete días, a partir del momento en que haya recibido del comerciante la información sobre su derecho a rescindir el contrato.
- 10 Con arreglo a su artículo 8, esta Directiva «no será obstáculo para que los Estados miembros adopten o mantengan disposiciones aún más favorables en materia de protección a los consumidores en el ámbito amparado por ella».

Directiva 98/6/CE

- 11 Tal como resulta del artículo 1 de la Directiva 98/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de los precios de los productos ofrecidos a los consumidores (DO L 80, p. 27), ésta tiene por objeto disponer la indicación del precio de venta y del precio por unidad de medida de los productos ofrecidos por los comerciantes a los consumidores, a fin de mejorar la información de los consumidores y de facilitar la comparación de los precios.
- 12 Conforme a su artículo 10, esta Directiva «no obstará para que los Estados miembros adopten o mantengan disposiciones más favorables en materia de información de los consumidores y de comparación de precios, sin perjuicio de las obligaciones que les incumben en virtud del Tratado».

Directiva 2011/83/UE

- 13 A tenor del considerando 9 de la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 304, p. 64), esta Directiva establece normas relativas a la información que es preciso facilitar en los contratos a distancia y en los contratos celebrados fuera del establecimiento, así como en los contratos distintos de estos, y regula también el derecho de desistimiento en los contratos a distancia y los contratos celebrados fuera del establecimiento.
- 14 En virtud del artículo 28 de dicha Directiva, los Estados miembros adoptarán y publicarán, a más tardar el 13 de diciembre de 2013, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en ella y aplicarán dichas medidas a partir del 13 de junio de 2014.
- 15 El artículo 31 de esta misma Directiva deroga la Directiva 85/577 a partir del 13 de junio de 2014.

Derecho belga

- 16 A tenor de las modificaciones introducidas por la Ley de 5 de junio de 2007, la Ley de 14 de julio de 1991 transpuso al Derecho interno la Directiva 2005/29. Esta Ley fue derogada a partir del 12 de mayo de 2010 por la Ley de 6 de abril de 2010.
- 17 Ambas legislaciones sucesivas excluyen de su ámbito de aplicación a los titulares de una profesión liberal, así como a los dentistas y a los kinesioterapeutas. De este modo, los artículos 2, 1º y 2º, y 3, apartado 2, de la Ley de 6 de abril de 2010, presentaban la siguiente redacción:
- «Art. 2. A los efectos de la presente Ley, se entenderá por:
- 1º empresa: cualquier persona física o jurídica que persiga de forma duradera una finalidad económica, incluidas sus asociaciones
- 2º titular de una profesión liberal: cualquier empresa que no sea comerciante en el sentido del artículo 1 del Código de comercio y que esté sometida a un órgano disciplinario creado por la Ley;
- [...]
- Art. 3. [...]
2. La presente Ley no se aplicará a los titulares de una profesión liberal ni a los dentistas o a los kinesioterapeutas.»
- 18 Mediante sus sentencias nº 55/2011 de 6 de abril de 2011 (*Moniteur belge* de 8 de junio de 2011, p. 33389) y nº 192/2011 de 15 de diciembre de 2011 (*Moniteur belge* de 7 de marzo de 2012, p. 14196), la Cour constitutionnelle declaró inconstitucionales los artículos 2, 1º y 2º, y 3, apartado 2, de la Ley de 6 de abril de 2010, en la medida en que estas disposiciones tenían por efecto excluir del ámbito de aplicación de dicha Ley a los titulares de una profesión liberal, así como a los dentistas y a los kinesioterapeutas.
- 19 El artículo 4 de la Ley de 2 de agosto de 2002, relativa a la publicidad engañosa y a la publicidad comparativa, a las cláusulas abusivas y a los contratos a distancia en lo que concierne a las profesiones liberales (*Moniteur belge* de 20 de noviembre de 2002, p. 51704; en lo sucesivo, «Ley de 2 de agosto de 2002»), contiene una definición de la publicidad engañosa y establece su prohibición en el ámbito de las profesiones liberales.
- 20 Los artículos 43, apartado 2, y 51, apartado 3, de la Ley de 14 de julio de 1991 disponían, en esencia, que los comerciantes no podían anunciar una reducción de precios en rebajas si el precio del producto ofrecido a la venta no era objeto de una reducción real respecto del precio vigente durante el mes inmediatamente anterior a la fecha en que era aplicable el precio reducido.
- 21 En virtud de los artículos 20, 21 y 29 de la Ley de 6 de abril de 2010, los productos sólo pueden considerarse rebajados si su precio es inferior al precio de referencia, entendiéndose por tal el más bajo de los que la empresa ha fijado para dichos productos en el curso de ese mes, en ese punto de venta o según esa técnica de venta.
- 22 El artículo 4 de la Ley de 25 de junio de 1993 establece que el ejercicio de actividades ambulantes en el domicilio del consumidor está autorizado siempre que tales actividades se refieran a productos o servicios cuyo valor total no supere los 250 euros por consumidor. Además, el artículo 5 del Real Decreto de 24 de septiembre de 2006, adoptado como medida de ejecución de la Ley de 25 de junio de

1993, dispone que determinados productos, tales como los medicamentos, los aparatos médicos y ortopédicos, las lentes correctoras y sus monturas, los metales y piedras preciosos, las perlas, las armas y las municiones no pueden ser objeto de actividad ambulante.

Procedimiento administrativo previo

- 23 El 2 de febrero de 2009, la Comisión transmitió al Reino de Bélgica un escrito de requerimiento respecto a once imputaciones relativas a diversos incumplimientos de la Directiva 2005/29. En sus escritos de respuesta de 3 y 24 de junio de 2009, dicho Estado miembro anunció determinadas modificaciones legislativas dirigidas a resolver las cuestiones planteadas por la Comisión. Este es el contexto en el que la Ley de 6 de abril de 2010 entró en vigor el 12 de mayo de 2010.
- 24 Tras analizar esta Ley, la Comisión concluyó que no paliaba cuatro imputaciones formuladas en el escrito de requerimiento. En consecuencia, el 15 de marzo de 2011, envió un dictamen motivado al Reino de Bélgica en relación con dichas imputaciones. El referido Estado miembro respondió al dictamen el 11 de mayo de 2011.
- 25 Al no considerar satisfactoria la respuesta ofrecida por el Reino de Bélgica respecto a tres de las imputaciones formuladas en su dictamen motivado, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

Sobre la primera imputación

- 26 Mediante esta imputación, la Comisión aduce que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2005/29, en relación con el artículo 2, letras b) y d), de ésta, al excluir a las profesiones liberales, a los dentistas y a los kinesioterapeutas del ámbito de aplicación de la Ley de 6 de abril de 2010.

Sobre la admisibilidad de la primera imputación

– Alegaciones de las partes

- 27 El Reino de Bélgica señala que, en el marco de esta imputación, la Comisión no tiene en cuenta la existencia de la Ley de 2 de agosto de 2002. Según alega, esta legislación, aún vigente, define qué constituye una publicidad engañosa cometida por una persona que ejerce una profesión liberal y organiza asimismo medidas específicas de control jurisdiccional. Ahora bien, en su recurso, la Comisión no precisó qué disposiciones relativas a la protección de los consumidores previstas por la Directiva 2005/29 no han sido transpuestas al Derecho belga ni de qué modo la Ley de 2 de agosto de 2002 constituye un incumplimiento de esta Directiva.
- 28 El Reino de Bélgica indica igualmente que la Comisión no niega que el artículo 4 de la Ley de 2 de agosto de 2002 prohíbe la publicidad engañosa en las profesiones liberales y, de este modo, aplica el artículo 2, letra d), de la Directiva 2005/29. A su entender, por tanto, esta disposición de Derecho nacional garantiza al menos una transposición parcial de las disposiciones de dicha Directiva. Aduce que, en la medida en que esta institución no tuvo en cuenta la existencia de la Ley de 2 de agosto de 2002 en la formulación de su recurso, no cabe admitir la primera imputación.

29 En su réplica, la Comisión señala que, aunque la Ley de 2 de agosto de 2002 prohíba a los titulares de profesiones liberales realizar actos de publicidad engañosa, esta Ley, que el Reino de Bélgica invoca por primera vez en su escrito de contestación, tiene en realidad por objeto transponer al Derecho interno, no la Directiva 2005/29, sino, en esencia, la Directiva 84/450/CEE del Consejo, de 10 de septiembre de 1984, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de publicidad engañosa (DO L 250, p. 17; EE 15/05, p. 55).

– Apreciación del Tribunal de Justicia

30 En virtud del artículo 21, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento de dicho Tribunal, incumbe a la Comisión, en todo recurso interpuesto con arreglo al artículo 258 TFUE, indicar las imputaciones precisas sobre las que debe pronunciarse el Tribunal de Justicia así como, al menos en forma sumaria, los fundamentos de hecho y de Derecho sobre los que se basan dichas imputaciones. De ello se deduce que el recurso de la Comisión debe contener una exposición coherente y detallada de las razones que la han llevado a la convicción de que el Estado miembro de que se trate ha incumplido alguna de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados (véase, en particular, la sentencia Comisión/Bélgica, C-150/11, EU:C:2012:539, apartados 26 y 27, y la jurisprudencia citada).

31 En el presente caso, el escrito de recurso presentado por la Comisión, a cuyo tenor ésta reprocha en esencia al Reino de Bélgica una infracción de los artículos 3, apartado 1, y 2, letras b) y d), de la Directiva 2005/29, al haber excluido a los titulares de una profesión liberal, así como a los dentistas y a los kinesioterapeutas, del ámbito de aplicación de la legislación nacional que transpone esa Directiva, es decir, la Ley de 6 de abril de 2010, contiene una exposición clara de tal imputación y de los fundamentos de hecho y de Derecho en que se basa.

32 Ciertamente, consta que, en ese escrito procesal, la Comisión no trató de demostrar de qué manera la Ley de 2 de agosto de 2002, vigente al adoptarse la Directiva 2005/29, que prohíbe la publicidad engañosa en las profesiones liberales, no era conforme con las disposiciones de esta Directiva.

33 Sin embargo, debe recordarse que, en el marco de un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, corresponde igualmente al Estado miembro afectado, en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3, facilitarle el cumplimiento de su misión, que consiste, en particular, según el artículo 17 TUE, apartado 1, en velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado FUE, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud de éste (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Italia, C-456/03, EU:C:2005:388, apartado 26 y la jurisprudencia citada).

34 Una aplicación del principio de cooperación leal es la prevista en el artículo 19 de la Directiva 2005/29, que, a semejanza de otras Directivas, impone a los Estados miembros una obligación de información clara y precisa. Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, a falta de tal información, la Comisión no puede verificar si el Estado miembro ha ejecutado real y completamente la Directiva. El incumplimiento de esta obligación por parte de un Estado miembro, ya sea por una total falta de información o por una información insuficientemente clara y concreta, puede justificar, por sí solo, el inicio del procedimiento del artículo 258 TFUE, cuyo objeto es que se declare ese incumplimiento (sentencia Comisión/Italia, EU:C:2005:388, apartado 27 y la jurisprudencia citada).

35 Pues bien, en el presente caso, es pacífico que el Reino de Bélgica invoca por primera vez en la fase de su escrito de contestación ante el Tribunal de Justicia la alegación según la cual la Ley de 2 de agosto de 2002 constituye una transposición de la Directiva 2005/29. En su respuesta al dictamen motivado, este Estado miembro se limitó, por toda defensa, a referirse a la sentencia n° 55/2011 de la Cour constitutionnelle, dictada el 6 de abril de 2011, que declaró inconstitucional la exclusión de la

profesiones liberales de la Ley de 6 de abril de 2010. Dicho Estado miembro indicó asimismo que «en las próximas semanas» se llevaría a cabo una modificación legislativa para conformarse al Derecho de la Unión.

- 36 En estas circunstancias, el Reino de Bélgica no puede reprochar a la Comisión haberse limitado, en su recurso, a exponer las razones por las que la Ley de 6 de abril de 2011 no constituye una transposición correcta de la Directiva 2005/29, sin tratar de explicar en qué medida la Ley de 2 de agosto de 2002 era irrelevante a este respecto. En efecto, la alegada falta de precisión del recurso resulta del propio comportamiento de las autoridades de dicho Estado miembro durante el procedimiento administrativo previo.
- 37 De lo anterior se desprende que procede declarar la admisibilidad de la primera imputación de la Comisión.

Sobre el fondo de la primera imputación

– Alegaciones de las partes

- 38 Basándose en el texto de los artículos 2, letra b), y 3, apartado 1, de la Directiva 2005/29, que se refiere expresamente a las actividades liberales, la Comisión alega que esta Directiva se aplica a las prácticas comerciales de todos los profesionales, cualesquiera que sean su condición jurídica o su sector de actividad. Por consiguiente, la exclusión expresa de las profesiones liberales, de los dentistas y de los kinesioterapeutas del ámbito de aplicación de la Ley de 6 de abril de 2010 infringe el artículo 3 de la Directiva 2005/29, en relación con el artículo 2, letra b), de ésta.
- 39 En el procedimiento administrativo previo, el Reino de Bélgica sostuvo que la Cour constitutionnelle, en su sentencia n° 55/2011, de 6 de abril de 2011, había declarado contrarias a la Constitución precisamente las disposiciones de la Ley de 6 de abril de 2010 que excluían estas profesiones de su ámbito de aplicación y que tal declaración de inconstitucionalidad abría la vía a la interposición de un recurso de anulación contra dicha Ley en un plazo de 6 meses, que podría llevar a una anulación retroactiva de las disposiciones controvertidas de esa Ley. A este respecto, la Comisión señala, en primer lugar, que, mediante esta alegación, el Reino de Bélgica reconocía el fundamento del incumplimiento que se le imputa, incluso en la fecha en que expiró el plazo fijado en el dictamen motivado. En segundo lugar, esta institución estima que la hipotética anulación retroactiva que podría llevar a cabo la Cour constitutionnelle no supondría un remedio para el incumplimiento atribuido y se opondría a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la necesidad de claridad y seguridad jurídica en lo que atañe a la transposición de las normas del Derecho de la Unión sobre la protección de los consumidores, puesto que la referida regularización no puede eliminar la infracción existente en el momento de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado.
- 40 En cuanto al fondo, el Reino de Bélgica no discute la realidad de la exclusión de determinadas profesiones del ámbito de aplicación de la Ley de 6 de abril de 2010. No obstante, dicho Estado recuerda que la Cour constitutionnelle ha anulado esta exclusión mediante sus sentencias n° 55/2011, de 6 de abril de 2011 y n° 192/2011, de 15 de diciembre de 2011. Sostiene que la apreciación que realice el Tribunal de Justicia de la transposición controvertida debe tener en cuenta esas sentencias, en la medida en que han tenido el efecto de hacer inaplicables por los jueces y tribunales belgas, antes de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, las disposiciones de que se trata de la Ley de 6 de abril de 2010, de modo que la exclusión que éstas contenían ha quedado sin efecto desde el pronunciamiento de las referidas sentencias.
- 41 En su escrito de contestación, el Reino de Bélgica precisa igualmente que, a la fecha de la presentación de éste, se había interpuesto ante la Cour constitutionnelle un recurso de anulación que, de prosperar, tendría el efecto de anular retroactivamente los artículos 2, 2°, y 3, apartado 2, de la Ley de 6 de abril

de 2010. De ello se derivaría la consideración de que tales disposiciones no habían formado nunca parte del ordenamiento jurídico belga, de modo que el incumplimiento imputado al Reino de Bélgica podría no haber existido nunca.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 42 Procede señalar que, aun reconociendo el fundamento de la primera imputación, el Reino de Bélgica aduce que, en realidad, el incumplimiento alegado por la Comisión ha sido «corregido» a consecuencia de las sentencias n° 55/2011, de 6 de abril de 2011 y n° 192/2011, de 15 de diciembre de 2011 de la Cour constitutionnelle por las que se declaran inconstitucionales los artículos 2, 2°, y 3, apartado 2, de la Ley de 6 de abril de 2010.
- 43 No obstante, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones establecidas en las normas del Derecho de la Unión (véanse, en particular, las sentencias Comisión/Luxemburgo, C-450/00, EU:C:2001:519, apartado 8, y Comisión/Luxemburgo, C-375/04, EU:C:2005:264, apartado 11).
- 44 Por lo demás, la existencia de vías de impugnación ante los órganos jurisdiccionales nacionales no puede obstaculizar la interposición del recurso contemplado en el artículo 258 TFUE, ya que las dos acciones tienen objetivos y efectos diferentes (véase la sentencia Comisión/Italia, C-87/02, EU:C:2004:363, apartado 39, y la jurisprudencia citada).
- 45 Asimismo, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la existencia de un incumplimiento debe ser determinada en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado (véanse las sentencias Comisión/España, C-168/03, EU:C:2004:525, apartado 24; Comisión/Alemania, C-152/05, EU:C:2008:17, apartado 15, y Comisión/Luxemburgo, C-282/08, EU:C:2009:55, apartado 10). Los cambios producidos posteriormente no pueden ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia (véanse, en particular, las sentencias Comisión/Irlanda, C-482/03, EU:C:2004:733, apartado 11, y Comisión/Suecia, C-185/09, EU:C:2010:59, apartado 9).
- 46 Además, el Tribunal de justicia ya ha declarado que una jurisprudencia nacional, aun cuando se la reputa consolidada, que interprete unas disposiciones de Derecho interno en un sentido considerado conforme con las exigencias de una Directiva no puede tener la claridad y la precisión necesarias para cumplir la exigencia de seguridad jurídica y éste es especialmente el caso en el ámbito de la protección de los consumidores (véase la sentencia Comisión/Países Bajos, C-144/99, EU:C:2001:257, apartado 21).
- 47 De ello se sigue que las circunstancias invocadas por el Reino de Bélgica son irrelevantes en lo que atañe a la existencia del incumplimiento, que, por lo demás, dicho Estado miembro no discute.
- 48 A la luz de las precedentes consideraciones, procede declarar que la primera imputación invocada por la Comisión es fundada.

Sobre la segunda imputación

Alegaciones de las partes

- 49 La Comisión señala que los artículos 20, 21 y 29 de la Ley de 6 de abril de 2010 establecen que cualquier anuncio de reducción de precios debe hacer referencia a un precio definido por la Ley, concretamente, el precio más bajo aplicado durante el mes anterior al primer día del anuncio en

cuestión. Además, esas disposiciones prohíben, por un lado, el anuncio de reducción de precios más allá de un mes y, por otro lado, en principio, que tales anuncios se hagan para una duración inferior a un día.

- 50 Pues bien, en la medida en que la Directiva 2005/29 llevó a cabo una armonización completa de la normativa en materia de prácticas comerciales desleales, el artículo 4 de ésta, a juicio de la Comisión, se opone a la existencia de disposiciones nacionales más restrictivas, como las referidas en el anterior apartado.
- 51 La Comisión aduce que, en efecto, el anexo I de la Directiva 2005/29 establece una lista exhaustiva de 31 prácticas comerciales consideradas desleales en cualquier circunstancia, entre las que no figuran las prácticas a que se refiere la legislación belga sobre el anuncio de reducciones de precios. Así, tales prácticas deberían ser objeto de un examen pormenorizado para determinar si han de estimarse desleales o no. Ahora bien, la normativa belga tiene el efecto de prohibir cualquier reducción de precios que no se ajuste a los criterios impuestos por la Ley, pese a que tales prácticas, tras un examen pormenorizado, podrían no ser consideradas engañosas o desleales en el sentido de la Directiva.
- 52 El Reino de Bélgica subraya, por un lado, que la Directiva 2005/29, aunque realiza una armonización completa, no contiene normas armonizadas que permitan acreditar la realidad económica de los anuncios de reducción de precios. Por otro lado, alega que la Directiva 98/6 no fue modificada por la Directiva 2005/29. Pues bien, el artículo 10 de la Directiva 98/6 faculta a los Estados miembros a adoptar o mantener disposiciones más favorables en materia de información de los consumidores y de comparación de precios.
- 53 El Reino de Bélgica aduce que, además, en su sentencia GB-INNO-BM (C-362/88, EU:C:1990:102), el Tribunal de Justicia erigió en principio el derecho a la información del consumidor, de modo que, en realidad, los artículos 20, 21 y 29 de la Ley de 6 de abril de 2010 han de analizarse únicamente a la luz del artículo 28 TFUE.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 54 Con carácter preliminar, procede precisar que los artículos 20, 21 y 29 de la Ley de 6 de abril de 2010 se refieren a los anuncios de reducción de precios, que constituyen prácticas comerciales, en el sentido del artículo 2, letra d), de la Directiva 2005/29, y, por tanto, están comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Directiva (véase, en este sentido, el auto INNO, C-126/11, EU:C:2011:851, apartado 30, y la jurisprudencia citada).
- 55 El Tribunal de Justicia ya ha declarado que la Directiva 2005/29 lleva a cabo una armonización completa a escala de la Unión de las reglas relativas a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores. Por tanto, como prevé expresamente su artículo 4, los Estados miembros no pueden adoptar medidas más restrictivas que las definidas en la Directiva, ni siquiera para garantizar un grado más elevado de protección de los consumidores (véanse las sentencias *Plus Warenhandelsgesellschaft*, C-304/08, EU:C:2010:12, apartado 41, y *Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag*, C-540/08, EU:C:2010:660, apartado 37).
- 56 Además, la Directiva 2005/29 establece, en su anexo I, una lista exhaustiva de 31 prácticas comerciales que, con arreglo al artículo 5, apartado 5, de esa Directiva, se consideran desleales «en cualquier circunstancia». En consecuencia, como precisa expresamente el considerando 17 de dicha Directiva, se trata de las únicas prácticas comerciales que pueden considerarse desleales sin necesidad de un examen pormenorizado de que se dan en cada caso concreto los supuestos contemplados en los artículos 5 a 9 de la Directiva 2005/29 (véase la sentencia *Plus Warenhandelsgesellschaft*, EU:C:2010:12, apartado 45).

- 57 El Reino de Bélgica sostiene, en esencia, que las medidas más restrictivas, como las previstas en los artículos 20, 21 y 29 de la Ley de 6 de abril de 2010, siguen estando permitidas en virtud de la cláusula mínima de armonización prevista en el artículo 10 de la Directiva 98/6, según la cual los Estados miembros están facultados para adoptar o mantener disposiciones más favorables en materia de información de los consumidores y de comparación de precios.
- 58 A este respecto, consta que, conforme al artículo 3, apartado 5, de la Directiva 2005/29, durante un período de seis años a partir del 12 de junio de 2007, los Estados miembros podían seguir aplicando, dentro del ámbito objeto de la aproximación que realiza la Directiva, disposiciones nacionales más exigentes o más restrictivas que las que ésta contiene y que tuvieran por objeto la aplicación de las Directivas que contienen cláusulas mínimas de armonización.
- 59 No obstante, es preciso señalar que, tal como indicó el Abogado General en los puntos 58 y siguientes de sus conclusiones, la Directiva 98/6 no tiene por objeto la protección de los consumidores en relación con la indicación de precios en general o en cuanto a la realidad económica de los anuncios de reducción de precios, sino en materia de indicación de los precios de los productos por referencia a distintas magnitudes de medida.
- 60 Por tanto, no cabe sostener válidamente que el artículo 10 de la Directiva 98/6 justifica mantener disposiciones nacionales más restrictivas relativas a la realidad económica de los anuncios de reducción de precios, como los artículos 20, 21 y 29 de la ley de 6 de abril de 2010, en la medida en que tales disposiciones no entran en el ámbito de aplicación de la Directiva 98/6.
- 61 Por consiguiente, tal normativa nacional que prohíbe de manera general prácticas no referidas en el anexo I de la Directiva 2005/29, sin realizar un análisis individual del carácter «desleal» de éstas a la luz de los criterios enunciados en los artículos 5 a 9 de esta Directiva, es incompatible con el contenido del artículo 4 de ésta y es contraria al objetivo de armonización completa perseguido por dicha Directiva aunque la normativa en cuestión tenga por objeto garantizar un nivel de protección más elevado de protección de los consumidores (véase, en este sentido, la sentencia *Plus Warenhandelsgesellschaft*, EU:C:2010:12, apartados 41, 45 y 53).
- 62 En cuanto a la alegación relativa a los efectos de la sentencia *GB-INNO-BM* (EU:C:1990:102), es preciso subrayar, al igual que la Comisión, que las circunstancias del asunto que dio lugar a dicha sentencia difieren de las que han justificado la interposición del presente recurso. En efecto, en aquel asunto, el Tribunal de Justicia estimó que la libre circulación de mercancías se opone, en principio, a una legislación nacional que impida a los consumidores acceder a determinada información, mientras que la Directiva 2005/29, tal como resulta de su artículo 1, tiene por objeto «contribuir al buen funcionamiento del mercado interior y alcanzar un elevado nivel de protección de los consumidores».
- 63 No obstante, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, toda medida nacional adoptada en un ámbito que haya sido armonizado con carácter exhaustivo en el Derecho de la Unión debe apreciarse a la luz de las disposiciones de la medida de armonización y no de las del Derecho primario (véase la sentencia *Gysbrechts y Santurel Inter*, C-205/07, EU:C:2008:730, apartado 33 y la jurisprudencia citada).
- 64 Puesto que la Directiva 2005/29 ha llevado a cabo, tal como ya se ha indicado en el apartado 55 de la presente sentencia, una armonización completa de la normativa en materia de prácticas comerciales desleales, las medidas nacionales de que se trata deben, en consecuencia, apreciarse únicamente a la luz de las disposiciones de dicha Directiva, y no en relación con el artículo 28 TFUE.
- 65 La sentencia *GB-INNO-BM* (EU:C:1990:102), invocada por el Reino de Bélgica, carece de pertinencia a este respecto, puesto que se refería a un ámbito que, en aquel momento, no había sido aún objeto de una armonización de esa índole.

66 De cuanto precede se deduce que la segunda imputación de la Comisión es fundada.

Sobre la tercera imputación

Alegaciones de las partes

- 67 La Comisión señala, por un lado, que el artículo 4, apartado 3, de la Ley de 25 de junio de 1993 viene a prohibir en principio, salvo en el caso de determinados productos y servicios, toda venta ambulante que se realice en el domicilio del consumidor en relación con productos o servicios cuyo valor total supere los 250 euros por consumidor. Por otro lado, dicha institución indica que el artículo 5, apartado 1, del Real Decreto de 24 de septiembre de 2006 prohíbe la venta ambulante de una serie de productos, como los metales y piedras preciosos y las perlas.
- 68 Recordando que la Directiva 2005/29 realiza una armonización completa y que las prácticas desleales se enumeran de manera exhaustiva en el anexo I de esta Directiva, dicha institución señala que las prohibiciones contempladas por estas disposiciones nacionales no figuran en el anexo y que, por consiguiente, tales ventas no pueden prohibirse de manera absoluta, sino que, por el contrario, deben ser objeto de un examen pormenorizado para determinar si constituyen o no prácticas abusivas que hayan de ser prohibidas.
- 69 El Reino de Bélgica sostiene, en esencia, que tanto el artículo 5, apartado 1, del Real Decreto de 24 de septiembre de 2006 como el artículo 4, apartado 3, de la Ley de 25 de junio de 1993 están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 85/577 y constituyen medidas nacionales más estrictas, autorizadas en el marco de dicha Directiva. En particular, este Estado miembro aduce que esta Directiva ha venido a sumarse a las disposiciones de la Unión ya vigentes en materia de protección de los consumidores, sin modificar o limitar el alcance de la Directiva 85/577, cuyo ámbito de aplicación es complementario del de la Directiva 2005/29.
- 70 A su juicio, además, dichas medidas nacionales forman parte de las medidas de transposición de la Directiva 2011/83 que este Estado miembro estaba obligado a adoptar a más tardar el 13 de diciembre de 2013.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 71 Con carácter preliminar, cabe precisar, como señaló el Abogado General en el punto 79 de sus conclusiones, que es evidente, por un lado, que las medidas nacionales controvertidas relativas a la prohibición de ciertas ventas ambulantes están incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2005/29, puesto que éstas constituyen prácticas comerciales en el sentido del artículo 2, letra d), de dicha Directiva y que, por otro lado, pueden ser conformes a la Directiva 85/77, referente a la protección de los consumidores en el caso de contratos negociados fuera de los establecimientos comerciales, cuya cláusula de armonización mínima contenida en su artículo 8 permite a los Estados miembros adoptar o mantener «disposiciones aún más favorables en materia de protección a los consumidores en el ámbito amparado por ella».
- 72 El artículo 4 de la Directiva 2005/29 se opone a que se mantengan en vigor tales medidas nacionales más restrictivas, sin perjuicio del artículo 3, apartado 5, de esta Directiva, según el cual, «durante un período de seis años a partir del 12 de junio de 2007, los Estados miembros podrán seguir aplicando, dentro del ámbito objeto de la aproximación que realiza la Directiva, disposiciones nacionales más exigentes o más restrictivas que las que ésta contiene y que tengan por objeto la aplicación de las Directivas que contienen cláusulas mínimas de armonización».

- 73 Por consiguiente, se desprende claramente del artículo 3, apartado 5, de la Directiva 2005/29 que los Estados miembros únicamente tienen la facultad de seguir aplicando disposiciones nacionales más exigentes o más restrictivas ya existentes en la fecha de entrada en vigor de la Directiva 2005/29.
- 74 Ahora bien, el artículo 4, apartado 3, de la Ley de 25 de junio de 1993 y el artículo 5, apartado 1, del Real Decreto de 24 de septiembre de 2006 entraron en vigor, respectivamente, el 4 de julio de 2005 y el 24 de septiembre de 2006, es decir, después de la entrada en vigor de la Directiva 2005/29. Por tanto, el Reino de Bélgica no ha continuado aplicando una legislación existente en la fecha de entrada en vigor de dicha Directiva.
- 75 Por consiguiente, del artículo 3, apartado 5, de la Directiva 2005/29 se desprende que ésta se opone a la legislación nacional controvertida.
- 76 Por lo que respecta a la alegación del Reino de Bélgica según la cual la normativa nacional controvertida encuentra su fundamento en la Directiva 2011/83, basta constatar que esta Directiva no estaba en vigor en el momento de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, el 15 de mayo de 2011, de modo que tal alegación no puede prosperar a la luz de los principios enunciados en el apartado 45 de la presente sentencia.
- 77 Habida cuenta de estas anteriores consideraciones, procede declarar fundado el tercer motivo invocado por la Comisión.
- 78 De cuantas consideraciones anteceden resulta que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2, letras b) y d), 3 y 4 de la Directiva 2005/29, al excluir a los titulares de una profesión liberal, así como a los dentistas y a los kinesioterapeutas, del ámbito de aplicación de la Ley de 14 de julio de 1991, que transpone al Derecho interno la Directiva 2005/29, al mantener en vigor los artículos 20, 21 y 29 de la Ley de 6 de abril de 2010 y al mantener en vigor el artículo 4, apartado 3, de la Ley de 25 de junio de 1993, así como el artículo 5, apartado 1, del Real Decreto de 24 de septiembre de 2006.

Costas

- 79 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. La Comisión ha pedido que se condene en costas al Reino de Bélgica; por haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) decide:

- 1) **Declarar que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2, letras b) y d), 3 y 4 de la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n° 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales»)**
 - **al excluir a los titulares de una profesión liberal, así como a los dentistas y a los kinesioterapeutas, del ámbito de aplicación de la Ley de 14 de julio de 1991 sobre las prácticas del comercio y sobre la información y la protección del consumidor, modificada por la Ley de 5 de junio de 2007, por la que se transpone la referida Directiva;**

- **al mantener en vigor los artículos 20, 21 y 29 de la Ley de 6 de abril de 2010 relativa a las prácticas del mercado y a la protección del consumidor; y**
- **al mantener en vigor el artículo 4, apartado 3, de la Ley de 25 de junio de 1993, sobre el ejercicio y la organización de actividades ambulantes y feriales, en su versión modificada por la Ley de 4 de julio de 2005, así como el artículo 5, apartado 1, del Real Decreto de 24 de septiembre de 2006, sobre el ejercicio y la organización de actividades ambulantes.**

2) **Condenar en costas al Reino de Bélgica.**

Firmas