



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. MACIEJ SZPUNAR  
presentadas el 23 de abril de 2020<sup>1</sup>

**Asunto C-73/19**

**Belgische Staat, representado por el Minister van Werk, Economie en Consumenten, encargado del Buitenlandse handel,**  
**Belgische Staat, representado por el Directeur-Generaal van de Algemene Directie Economische Inspectie,**  
**Directeur-Generaal van de Algemene Directie Economische Inspectie**  
**contra**  
**Movic BV,**  
**Events Belgium BV,**  
**Leisure Tickets & Activities International BV**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el hof van beroep te Antwerpen (Tribunal de Apelación de Amberes, Bélgica)]

«Procedimiento prejudicial — Cooperación judicial en materia civil — Competencia judicial y ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil — Concepto de “materia civil y mercantil” — Acción de cesación ejercitada por una autoridad pública para la protección de los intereses de los consumidores»

## I. Introducción

1. En su sentencia de 1 de octubre de 2002, *Henkel*,<sup>2</sup> el Tribunal de Justicia consideró que un litigio en el que se ejercita una acción de cesación del uso de cláusulas abusivas por parte de una asociación para la protección de los consumidores está comprendido en el concepto de «materia civil y mercantil» que define el ámbito de aplicación de la mayoría de los instrumentos de Derecho internacional privado de la Unión. Mediante su cuestión prejudicial, el tribunal remitente solicita al Tribunal de Justicia que determine si también está comprendido en ese concepto un litigio en el que las autoridades públicas de un Estado miembro ejercitan una acción cuyo objeto son unas prácticas de mercado o unas prácticas comerciales desleales.

<sup>1</sup> Lengua original: francés.

<sup>2</sup> C-167/00, EU:C:2002:555, apartado 30.

## II. Marco jurídico

### A. Derecho de la Unión

2. Según el artículo 1, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1215/2012,<sup>3</sup> este «se aplicará en materia civil y mercantil con independencia de la naturaleza del órgano jurisdiccional. No se aplicará, en particular, a las materias fiscal, aduanera ni administrativa, ni a la responsabilidad del Estado por acciones u omisiones en el ejercicio de su autoridad (*acta iure imperii*)».

### B. Derecho belga

#### 1. Ley de 30 de julio de 2013

3. El artículo 5, apartado 1, de la wet van 30 juli 2013 betreffende de verkoop van toegangsbewijzen tot evenementen (Ley de 30 de julio de 2013 relativa a la Venta de Entradas para Eventos) (*Belgisch Staatsblad* de 6 de septiembre de 2013, p. 63069; en lo sucesivo, «Ley de 30 de julio de 2013») prohíbe la reventa de entradas con carácter habitual, la exhibición de entradas para su reventa con carácter habitual y el suministro de medios que se utilicen para la reventa con carácter habitual. Por otra parte, el artículo 5, apartado 2, de dicha Ley prohíbe la reventa ocasional de entradas por un precio superior a su precio definitivo.

4. Según el artículo 14 de la citada Ley, el presidente del rechtbank van koophandel (Tribunal de lo Mercantil, Bélgica) apreciará la existencia de un acto que infrinja lo dispuesto en su artículo 5 y ordenará su cese. El mismo artículo 14 establece que la acción de cesación la ejercitarán el Minister (Ministro), el Directeur-Generaal van de Algemene Directie Controle en Bemiddeling van de Federale Overheidsdienst Economie, Kleine of Middelgrote Onderneming's, Middenstand en Energie (director general de la Dirección General de Control e Intermediación del Servicio Público Federal de Economía, Pymes, Clases Medias y Energía, Bélgica) o los interesados.

#### 2. Código de Derecho Económico

5. El libro VI del Wetboek van Economisch Recht (Código de Derecho Económico), de 28 de febrero de 2013, en la versión aplicable a los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «WER»), incluye, en su título 4, un capítulo 1, relativo a las «Prácticas comerciales desleales para con los consumidores», cuyos artículos VI.92 a VI.100 transponen la Directiva 2005/29/CE.<sup>4</sup> En este contexto, en particular, los artículos VI.100, VI.97, VI.99 y VI.93 de dicho Código definen las prácticas comerciales desleales.

6. A tenor del artículo XVII.1 del WER, el presidente del rechtbank van koophandel (Tribunal de lo Mercantil) apreciará la existencia de un acto, incluso delictual, que infrinja lo dispuesto en este Código, sin perjuicio de las disposiciones específicas, y ordenará su cesación. El artículo XVII.7 del WER establece que la acción basada en el artículo XVII.1 de dicho Código se ejercitará, en particular, a instancias de los interesados, del Ministro, del director general de la Dirección General de Control e Intermediación del Servicio Público Federal de Economía, Pymes, Clases Medias y Energía, y de asociaciones de defensa de los intereses de los consumidores, cuando estas actúen ante los tribunales para la defensa de sus intereses colectivos descritos estatutariamente.

3 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 2012, L 351, p. 1).

4 Directiva 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.º 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales») (DO 2005, L 149, p. 22).

## II. Litigio principal, cuestión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

7. En 2016, las autoridades belgas ejercitaron en un procedimiento de medidas cautelares sendas acciones de cesación contra las demandadas, Movici BV, Events Belgium BV y Leisure Tickets & Activities International BV, sociedades neerlandesas.

8. Estas acciones perseguían:

- en primer lugar, que se declarara que las demandadas ponían a la reventa en Bélgica, mediante sitios de Internet que gestionaban, entradas para eventos por un precio superior al indicado por el vendedor original, eliminando, al mismo tiempo, el precio y el nombre del vendedor originales, y que tales actos infringían lo dispuesto en los artículos 4, apartado 1, y 5, apartados 1 y 2, de la Ley de 30 de julio de 2013 y en los artículos VI.100, VI.97, VI.99 y VI.93 del WER, en su caso, en relación con los artículos 193b a 193g del libro 6 del Nederlands Burgerlijk Wetboek (Código Civil neerlandés);
- en segundo lugar, que se ordenara el cese de esas infracciones;
- en tercer lugar, que se ordenaran medidas para publicar la resolución que se dictara, a costa de las sociedades neerlandesas;
- en cuarto lugar, que se impusiera una multa coercitiva de 10 000 euros por cada infracción declarada desde la notificación de la sentencia, y, por último,
- en quinto lugar, que se declarase que las infracciones pueden apreciarse mediante simple acta redactada de conformidad con los artículos XV.2 y siguientes del WER por un funcionario de la Algemene Directie Economische Inspectie (Dirección General de Inspección Económica, Bélgica) que haya prestado juramento.

9. Las demandadas formularon una excepción de incompetencia internacional de los órganos jurisdiccionales belgas, haciendo valer que las autoridades belgas habían actuado en el ejercicio de su autoridad, por lo que tales acciones no estaban comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1215/2012. Esta excepción fue estimada en primera instancia.

10. Las demandantes recurrieron en apelación ante el hof van beroep te Antwerpen (Tribunal de Apelación de Amberes, Bélgica). Ese es el contexto en el que dicho tribunal ha resuelto suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Queda comprendido en la materia civil y mercantil en el sentido del artículo 1, párrafo primero, del Reglamento [n.º 1215/2012] un litigio relativo a una acción dirigida a que se declare y se ordene la cesación de prácticas de mercado o prácticas comerciales infractoras frente a consumidores, ejercitada por una autoridad belga frente a sociedades neerlandesas que, desde los Países Bajos y a través de sitios web, se dirigen a una clientela primordialmente belga para la reventa de entradas para eventos que se celebran en Bélgica, en virtud del artículo 14 de la Ley [de 30 de julio de 2013] relativa a la Venta de Entradas para Eventos y del artículo XVII.7 del [WER], y puede quedar comprendida, por tal motivo, en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento una resolución judicial dictada en tal litigio?»

11. Las demandadas, el Gobierno belga y la Comisión Europea presentaron observaciones escritas. Las mismas partes estuvieron representadas durante la vista, celebrada el 29 de enero de 2020.

### III. Análisis

12. Mediante su cuestión prejudicial, el tribunal remitente pretende que se dilucide si está comprendido en el concepto de «materia civil y mercantil», en el sentido del artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 1215/2012, un litigio que enfrenta a las autoridades de un Estado miembro a entidades de Derecho privado establecidas en otro Estado miembro en cuyo marco esas autoridades solicitan, en primer lugar, que se declare la existencia de infracciones constitutivas, en particular, de prácticas comerciales desleales; en segundo lugar, que se ordene su cese; en tercer lugar, que se ordenen medidas de publicidad a costa de las demandadas; en cuarto lugar, que se imponga una multa coercitiva de un importe dado por cada infracción declarada desde la notificación de la sentencia, y, por último, que se declare que las infracciones podrán apreciarse mediante simple acta redactada por funcionario de alguna de las citadas autoridades que haya prestado juramento.

13. Aunque parece que son objeto de dichas acciones tanto prácticas de mercado como prácticas comerciales desleales, el tribunal remitente no explica de qué modo tales prácticas están relacionadas entre sí. En la vista, el Gobierno belga y una de las demandadas señalaron que la Ley de 30 de julio de 2013 constituye *lex specialis* en relación con el WER. De ello deduzco que, sin esa *lex specialis*, cualquier infracción constituiría práctica comercial desleal. Además, parece que esos actos legislativos comparten el mismo objetivo, el de la protección de los intereses de los consumidores, y que siguen una lógica análoga.

14. Por otra parte, la formulación de la cuestión prejudicial puede hacer pensar que el tribunal remitente solo se pregunta acerca de las pretensiones relativas a que se declare la existencia de las infracciones y a que se ordene su cese. No obstante, para poder considerarse competente para conocer del litigio principal en virtud de alguno de los criterios de competencia establecidos en el Reglamento n.º 1215/2012,<sup>5</sup> el tribunal remitente debe establecer que ninguna de las pretensiones formuladas por las autoridades belgas puede excluir este litigio, total o parcialmente, del ámbito de aplicación material de dicho Reglamento.

15. Además, de la formulación de la cuestión prejudicial se desprende que el tribunal remitente también se pregunta si la resolución que se pronuncie en el litigio principal en cuanto al fondo estará comprendida en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Reglamento n.º 1215/2012. Aunque pueda plantear dudas saber si es necesario responder a esta pregunta a efectos de la resolución que pronuncie dicho órgano jurisdiccional respecto a la excepción de incompetencia internacional, procede señalar que serán objeto de la resolución en cuanto al fondo todas las pretensiones deducidas ante el mismo.

16. De la petición de decisión prejudicial y de las observaciones de las partes se infiere que subsiste una duda fundamental acerca de si el ejercicio de la competencia de que dispone una autoridad pública para ejercitar una acción dirigida a poner fin a infracciones de la Ley de 30 de julio de 2013 y de las disposiciones del libro VI del WER es un acto llevado a cabo en el ejercicio de su autoridad. En este contexto, se abordan las siguientes cuestiones: primero, a diferencia de lo que ocurre con cualquier otra persona, las autoridades belgas no están obligadas a demostrar un interés propio para iniciar un procedimiento como el que es objeto del litigio principal; segundo, las competencias de investigación de que disponen dichas autoridades no están al alcance de personas de Derecho privado, y, tercero, dichas autoridades disponen también de esas competencias en el procedimiento de ejecución.

<sup>5</sup> Aún me queda por señalar que el tribunal remitente no declara expresamente cuál de los criterios de competencia establecidos por el Reglamento n.º 1215/2012 desean hacer valer las autoridades belgas en el litigio principal. En la vista, manifestaron que habían presentado su demanda ante el tribunal remitente con arreglo al artículo 7, punto 2, de dicho Reglamento, a saber, como fuero competente en materia delictual o cuasidelictual del lugar donde se ha producido o puede producirse el hecho dañoso. Dicho esto, esta aclaración tampoco puede matizar la respuesta que ha de darse a la presente cuestión prejudicial. Como ya tuve ocasión de señalar en un contexto diferente, el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Reglamento n.º 1215/2012, definido por su artículo 1, es el mismo por lo que se refiere a todos los criterios de competencia previstos por ese Reglamento. Véanse las conclusiones que presenté en el asunto Rina (C-641/18, EU:C:2020:3), punto 23.

17. Con objeto de dar respuesta a la cuestión prejudicial, deseo recordar, en primer lugar, la jurisprudencia pertinente en relación con la interpretación del concepto de «materia civil y mercantil» en el sentido del artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 1215/2012 (epígrafe A). Seguidamente, analizaré, a la luz de dicha jurisprudencia, los aspectos debatidos por las partes y su repercusión en la respuesta que ha de darse a la cuestión prejudicial, a saber, los relativos al interés en virtud del cual actúa una autoridad pública (epígrafe B), a las competencias de investigación de que dispone dicha autoridad (epígrafe C) y a las competencias de dicha autoridad en el procedimiento de ejecución (epígrafe D).

### *A. Materia civil y mercantil*

18. Según el artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 1215/2012, dicho Reglamento se aplicará en materia civil y mercantil (primera frase) y, en cambio, no se aplicará a las materias fiscal, aduanera ni administrativa, ni a la responsabilidad del Estado por acciones llevadas a cabo *iure imperii* (segunda frase).

19. De esta manera, el concepto de «materia civil y mercantil» define el ámbito de aplicación material del Reglamento n.º 1215/2012 en contraposición con los conceptos relativos al Derecho público. La distinción entre los litigios que están comprendidos en el concepto de «materia civil y mercantil» y aquellos que no lo están radica en el hecho de que la manifestación de prerrogativas de poder público por una de las partes en el litigio excluye tal litigio de ese ámbito de aplicación.<sup>6</sup>

20. En este orden de ideas, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que, si bien determinados litigios surgidos entre una autoridad pública y una persona de Derecho privado pueden estar comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1215/2012, la situación es distinta cuando la autoridad pública actúa en ejercicio del poder público.<sup>7</sup>

21. Para determinar si es el caso, es preciso analizar los rasgos que caracterizan la naturaleza de las relaciones jurídicas entre las partes del litigio y el objeto de este<sup>8</sup> o, alternativamente, como se desprende de algunas sentencias del Tribunal de Justicia,<sup>9</sup> el fundamento y las modalidades de ejercicio de la acción entablada en ese litigio.

22. El recurso a las prerrogativas de poder público, que es susceptible de excluir un litigio del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1215/2012, puede tener lugar, por una parte, en el contexto de la relación jurídica existente entre una autoridad y una persona de Derecho privado en el que surge ese litigio o, por otra parte, en el marco procedimental establecido para conocer del litigio.<sup>10</sup>

23. Estas son las aclaraciones jurisprudenciales a cuya luz ha de determinarse, habida cuenta de los principales aspectos del debate entre las partes, si el litigio principal está comprendido en el concepto de «materia civil y mercantil».

6 Véanse las conclusiones que presenté en el asunto Rina (C-641/18, EU:C:2020:3), punto 59.

7 Véanse las sentencias de 11 de abril de 2013, Sapir y otros (C-645/11, EU:C:2013:228), apartado 33 y jurisprudencia citada, y de 12 de septiembre de 2013, Sunico y otros (C-49/12, EU:C:2013:545), apartado 34.

8 Véase la sentencia de 18 de octubre de 2011, Realchemie Nederland (C-406/09, EU:C:2011:668), apartado 39 y jurisprudencia citada.

9 Véase, en particular, la sentencia de 28 de julio de 2016, Siemens Aktiengesellschaft Österreich (C-102/15, EU:C:2016:607), apartado 33 y jurisprudencia citada.

10 A este respecto, la doctrina señala que, en principio, no parece que en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se hayan aplicado el criterio relativo al objeto del litigio ni el relativo al fundamento y a las modalidades de ejercicio de la acción como causa de exclusión de un litigio del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1215/2012. Véase Van Calster, G.: *European Private International Law*, Hart Publishing, Oxford, Portland, 2016, p. 38.

## ***B. Sobre el interés en virtud del cual actúa una autoridad pública***

24. El debate entre las partes versa, en particular, sobre si, debido a las particularidades del interés en virtud del cual actúan las autoridades belgas, está comprendido en el concepto de «materia civil y mercantil» el litigio en el que esas autoridades solicitan que se declare la existencia de prácticas de mercado o de prácticas comerciales desleales y que se ordene el cese de dichas prácticas.

25. En efecto, las demandadas sostienen que las autoridades belgas ejercitan acciones de cesación en defensa del interés general. Alegan que, para ello, esas autoridades ostentan prerrogativas que les confiere directamente el legislador nacional, por lo que actúan en virtud del poder público. A diferencia de cualquier otra persona que desee entablar una acción de cesación con arreglo al artículo 14 de la Ley de 30 de julio de 2013 y al artículo XVII.7 del WER, las autoridades belgas no están obligadas a acreditar que ostentan un interés propio.

26. El Gobierno belga reconoce que las autoridades belgas defienden el interés general. No obstante, precisa que ese interés consiste en hacer cumplir la normativa en materia de prácticas comerciales, que va dirigida a proteger los intereses privados tanto de los empresarios como de los consumidores.

27. Así pues, procede determinar si un litigio queda excluido del concepto de «materia civil y mercantil» por el hecho de que, en primer lugar, inicie el litigio una autoridad pública que defiende un interés general; en segundo lugar, el legislador haya conferido específicamente a esa autoridad la facultad de iniciar dicho litigio, y, por último, cualquier otra persona que desee iniciar ese litigio deba ostentar un interés propio.

### *1. Actuación pública en interés general*

28. En la sentencia Pula Parking,<sup>11</sup> el Tribunal de Justicia consideró que el litigio que dio lugar a la petición de decisión prejudicial, relativo a la percepción, por una sociedad propietaria de una entidad local, de una tasa de estacionamiento, está comprendido en el concepto de «materia civil y mercantil», a pesar de que la gestión del aparcamiento público y la percepción de esa tasa constituyen, como se desprende de dicha sentencia, una actuación de interés local.

29. Así, esta sentencia pone de relieve el hecho de que «actuar en un interés comparable al interés general o público» no significa automáticamente «actuar en el ejercicio del poder público» en el sentido de la jurisprudencia relativa al artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 1215/2012.<sup>12</sup>

### *2. Prerrogativas directamente conferidas por un acto legislativo*

30. Parece que una de las demandadas entiende la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el sentido de que pueden distinguirse dos supuestos en los que un litigio no está incluido en el concepto de «materia civil y mercantil». Por una parte, cuando una autoridad hace uso de poderes exorbitantes con respecto a las normas aplicables en las relaciones entre particulares y, por otra parte, cuando, como ilustran las sentencias Baten<sup>13</sup> y Blijdenstein,<sup>14</sup> las competencias de una autoridad se basen en disposiciones mediante las cuales el legislador le ha conferido específicamente una prerrogativa propia. Así, dicha demandada parece alegar que, si las autoridades belgas intervienen únicamente por el hecho de haber sido designadas para hacerlo por el legislador, actúan, en consecuencia, en el ejercicio de prerrogativas de poder público.

<sup>11</sup> Véase la sentencia de 9 de marzo de 2017 (C-551/15, EU:C:2017:193), apartado 35.

<sup>12</sup> Véanse, también, las conclusiones que presenté en el asunto Rina (C-641/18, EU:C:2020:3), punto 79.

<sup>13</sup> Sentencia de 14 de noviembre de 2002 (C-271/00, EU:C:2002:656).

<sup>14</sup> Sentencia de 15 de enero de 2004 (C-433/01, EU:C:2004:21).

31. Sin embargo, en su sentencia Pula Parking,<sup>15</sup> el Tribunal de Justicia ya declaró que el mero hecho de que se confiaran o, incluso, se deleguen ciertas facultades por un acto de una autoridad pública no implica que el ejercicio de esas facultades requiera recurrir a las prerrogativas de poder público. En este orden de ideas, aunque la condición de funcionario se conceda a través de un acto de poder público, el Tribunal de Justicia estimó, en la sentencia Sonntag,<sup>16</sup> que el hecho de que un profesor de un centro escolar público tenga el estatuto de funcionario y actúe como tal no puede ser determinante para considerar excluida del concepto de «materia civil y mercantil» una acción de indemnización de daños y perjuicios ejercitada frente a dicho profesor.

32. Más concretamente, en relación con la fuente legislativa de una facultad ejercida por una autoridad pública en cuanto al Reglamento (CE) n.º 1393/2007,<sup>17</sup> que también define su ámbito de aplicación con el concepto de «materia civil y mercantil», el Tribunal de Justicia señaló, en la sentencia Fahrenbrock y otros,<sup>18</sup> que el hecho de que una facultad haya sido introducida por una ley no resulta por sí solo determinante para llegar a la conclusión de que ese Estado haya ejercido la potestad pública. Esta consideración no fue cuestionada en la sentencia Kuhn,<sup>19</sup> que se refiere a la interpretación del concepto de «materia civil y mercantil» en el contexto del Reglamento n.º 1215/2012. En esa sentencia, el Tribunal de Justicia, que concluyó que el litigio no estaba comprendido en el concepto de «materia civil y mercantil», no se limitó a declarar que un Estado había ejercido una facultad conferida directamente por la ley nacional, sino que examinó la posición en la que ese Estado se encontraba en sus relaciones con los particulares como consecuencia del ejercicio de ese poder.<sup>20</sup>

33. Por otra parte, no puede negarse que, en las sentencias Baten<sup>21</sup> y Blijdenstein,<sup>22</sup> citadas por una de las demandadas, el Tribunal de Justicia declaró que, si una acción se basaba en disposiciones mediante las cuales el legislador había conferido al organismo público una prerrogativa propia, dicha acción no podía considerarse incluida en el concepto de «materia civil y mercantil» en el sentido de la jurisprudencia relativa al concepto de «materia civil y mercantil».

34. Sin embargo, no se desprende de esas dos sentencias que el mero hecho de ejercer *una facultad o competencia* específicamente conferida por el legislador a una autoridad pública implique automáticamente el recuso *a las prerrogativas de poder público*. En dichas sentencias, el Tribunal de Justicia consideró que las acciones de que se trataba estaban comprendidas en el concepto de «materia civil y mercantil» aunque las autoridades hubiesen invocado el derecho a ejercitar la acción que el legislador les había conferido directamente en virtud de disposiciones dirigidas exclusivamente a las autoridades públicas.<sup>23</sup> El elemento decisivo para declarar que esas concretas acciones estaban incluidas en ese concepto era que, a través de la remisión a las normas de Derecho civil, las citadas disposiciones no colocaban a las autoridades públicas en situaciones jurídicas en las que no se aplicara el Derecho común. En consecuencia, dichas autoridades no ejercían prerrogativas de poder público.

15 Véase la sentencia de 9 de marzo de 2017 (C-551/15, EU:C:2017:193), apartado 35.

16 Véase la sentencia de 21 de abril de 1993 (C-172/91, EU:C:1993:144), apartado 21.

17 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, relativo a la notificación y al traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil («notificación y traslado de documentos») y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1348/2000 del Consejo (DO 2007, L 324, p. 79).

18 Véase la sentencia de 11 de junio de 2015 (C-226/13, C-245/13, C-247/13 y C-578/13, EU:C:2015:383), apartado 56.

19 Sentencia de 15 de noviembre de 2018 (C-308/17, EU:C:2018:911).

20 Véase la sentencia de 15 de noviembre de 2018, Kuhn (C-308/17, EU:C:2018:911), apartados 37 y 38.

21 Véase la sentencia de 14 de noviembre de 2002 (C-271/00, EU:C:2002:656), apartado 36.

22 Véase la sentencia de 15 de enero de 2004 (C-433/01, EU:C:2004:21), apartado 20.

23 Véanse las sentencias de 14 de noviembre de 2002, Baten (C-271/00, EU:C:2002:656), apartado 32, y de 15 de enero de 2004, Blijdenstein (C-433/01, EU:C:2004:21), apartado 21. Véase, también, Briggs, A.: *Civil Jurisdiction and Judgments*, Informa law from Routledge, 6.ª ed., Taylor & Francis Group, Nueva York, 2015, p. 61. En relación con la sentencia Baten, véase, en este sentido, Toader, C.: «La notion de matière civile et commerciale», *Europa als Rechts- und Lebensraum: Liber amicorum für Christian Kohler zum 75. Geburtstag am 18. Juni 2018*, Hess, B.; Jayme, E., y Mansel, H.-P. (dir.), Verlag Ernst und Werner Gieseking, Bielefeld, 2018, p. 523.

35. Por consiguiente, no basta con apreciar que, con arreglo a la normativa nacional, una autoridad pública dispone de ciertas facultades o competencias de las que carece cualquier persona de Derecho privado con arreglo a esa normativa nacional. Para excluir la aplicación del Reglamento n.º 1215/2012, es preciso que esa autoridad pública disponga de una prerrogativa de poder público en el sentido determinado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Hay que tener en cuenta, en este contexto, que el concepto de «materia civil y mercantil» es un concepto autónomo del Derecho de la Unión. La cuestión de si el ejercicio de una facultad o una competencia constituye una manifestación de una prerrogativa de poder público no puede depender exclusivamente del examen de la normativa nacional a la que está sujeta una autoridad pública ni de haber comprobado que esa normativa establece diferencias en relación con el régimen jurídico aplicable a ciertas personas,<sup>24</sup> aunque el recurso a dicha normativa pueda resultar útil para determinar el abanico de los poderes desplegados por dicha autoridad pública.<sup>25</sup> Por lo demás, suele ser suficiente recurrir a una única normativa para determinar cuáles son las facultades o competencias de que disponen las personas de Derecho privado.

36. Ya solo me queda por comprobar si el hecho de que una autoridad pública esté exenta de la obligación de demostrar que ostenta un interés propio para ejercitar una acción de cesación constituye una prerrogativa de poder público en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

### 3. ¿Constituye la exención de demostrar el interés propio una prerrogativa de poder público?

37. En virtud de la normativa belga, parece que las autoridades públicas están exentas de la obligación de demostrar que, con la acción de cesación, van a defender un interés o un derecho propio. En cambio, para poder entablar tal acción, un particular debe tener la condición de «interesado» en el sentido de las disposiciones de la Ley de 30 de julio de 2013 y del WER.

38. Sin embargo, a tenor de la remisión prejudicial, por lo menos en lo que se refiere al WER, que transpone la Directiva 2005/29, la acción de cesación también puede entablarla por asociaciones con personalidad jurídica y, en ciertas condiciones, por asociaciones de defensa de los intereses de los consumidores. Una asociación de esa índole no defiende intereses o derechos propios. Actúa, más bien, en defensa de los intereses colectivos de los consumidores o del interés general y es el legislador el que le concede la facultad de ejercitar una acción de cesación con arreglo a disposiciones tales como el artículo XVII.7 del WER.

39. Así, por lo que respecta a la legitimación activa y, en consecuencia, a los aspectos procedimentales que vienen determinados por el interés en virtud del cual se entabla una acción, tales como el *locus standi* o la admisibilidad de una acción, la situación jurídica de una autoridad pública es equiparable a la de una asociación de defensa de los consumidores. Una asociación de ese tipo también puede ejercitar una acción de cesación sin tener un interés propio.

24 En efecto, seguir estrictamente una interpretación como esta daría lugar a que las opciones elegidas por el legislador de un único Estado miembro en relación con el abanico de los poderes de una autoridad pública en comparación con los poderes de que disponen las personas de Derecho privado determinarían la aplicabilidad del Reglamento n.º 1215/2012. Pues bien, según la jurisprudencia, la aplicabilidad de dicho Reglamento no puede venir determinada por el hecho de que la normativa de un único Estado miembro califique una facultad de prerrogativa del poder público. Véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de diciembre de 1980, Rüffer (814/79, EU:C:1980:291), apartado 11, y de 21 de abril de 1993, Sonntag (C-172/91, EU:C:1993:144), apartados 22 y 25. Por otra parte, aunque sea probablemente fácil identificar una única normativa nacional pertinente en relación con el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales, no ocurre lo mismo con el examen que ha de llevarse a cabo al iniciar un procedimiento con objeto de determinar si el órgano jurisdiccional al que se somete un asunto es o no competente para conocer de él.

25 Véanse las conclusiones que presenté en el asunto Rina (C-641/18, EU:C:2020:3), punto 89 y doctrina citada.

40. En este contexto, procede recordar que, en la sentencia Henkel,<sup>26</sup> el Tribunal de Justicia se pronunció en el sentido de que un litigio en el que una asociación ejercita una acción de interés colectivo por cuenta de los consumidores está comprendida en el concepto de «materia civil y mercantil» pues el objeto de esa acción no es en modo alguno el ejercicio de poderes exorbitantes con respecto a las normas de Derecho común aplicables a las relaciones entre particulares.

41. Cabría alegar que el asunto que dio lugar a la sentencia Henkel<sup>27</sup> tenía por objeto una acción de cesación del uso de cláusulas abusivas basada en la Directiva 93/13/CEE,<sup>28</sup> mientras que el presente asunto tiene por objeto una acción de cesación de prácticas comerciales desleales basada en la Directiva 2005/29. No obstante, debe recordarse que el Tribunal de Justicia ha confirmado la interpretación expuesta en la sentencia Henkel<sup>29</sup> en el marco de otro instrumento del Derecho internacional privado de la Unión, concretamente el Reglamento (CE) n.º 864/2007,<sup>30</sup> cuyos conceptos han de ser objeto de una interpretación coherente con la del Reglamento n.º 1215/2012.<sup>31</sup> Más concretamente, el Tribunal de Justicia ha declarado que está comprendida en el concepto de «materia civil y mercantil» la «acción de cesación [del uso de cláusulas abusivas] a la que se refiere la Directiva 2009/22/CE<sup>[32]</sup>».

42. A este respecto, a tenor de su artículo 1, apartado 1, la Directiva 2009/22 tiene por objeto armonizar las normativas nacionales relativas a las acciones de cesación destinadas a la protección de los intereses colectivos de los consumidores que se contemplan en las Directivas que aparecen enumeradas en el anexo I. De dicha disposición resulta que una acción de cesación de prácticas comerciales desleales en el sentido de la Directiva 2005/29 también es una acción contemplada en la Directiva 2009/22.

43. Por otra parte, el hecho de que el litigio principal haya sido entablado ante el tribunal remitente por autoridades públicas tiene poca importancia. En primer lugar, con arreglo al artículo 3 de la Directiva 2009/22, en relación con su artículo 2, las autoridades judiciales o administrativas designadas a estos efectos por los Estados miembros pueden conocer de acciones de cesación ejercitadas por las «entidades habilitadas», a saber, en primer término, uno o más organismos públicos independientes en los Estados miembros en los que existan tales organismos o, en segundo término, las organizaciones cuya finalidad consista en la protección de los intereses colectivos de los consumidores. Las acciones de cesación de dichas entidades pueden servir al mismo objetivo, a saber, la cesación de determinadas prácticas en aras del interés colectivo de los consumidores. Así, en ese marco legal, un organismo público independiente podrá ejercer, en sus relaciones con profesionales, el mismo papel que determinadas organizaciones de protección de los intereses colectivos de los consumidores, cuyas acciones estén comprendidas en el concepto de «materia civil y mercantil».

44. A continuación, el artículo 11, apartado 1, letra a), de la Directiva 2005/29 obliga a los Estados miembros a garantizar medios adecuados y eficaces para luchar contra las prácticas comerciales desleales, con miras al cumplimiento de dicha Directiva en interés de los consumidores. Estos medios deberán incluir disposiciones legales en virtud de las cuales las personas o las organizaciones que tengan, con arreglo a la legislación nacional, un interés legítimo en combatir las prácticas comerciales desleales, incluidos los competidores, puedan, en primer término, proceder judicialmente contra tales prácticas comerciales desleales y/o, en segundo término, someter las prácticas comerciales desleales a un órgano administrativo competente, bien para que se pronuncie sobre las reclamaciones, bien para

26 Véase la sentencia de 1 de octubre de 2002 (C-167/00, EU:C:2002:555), apartado 30.

27 Sentencia de 1 de octubre de 2002 (C-167/00, EU:C:2002:555).

28 Directiva del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (DO 1993, L 95, p. 29).

29 Véase la sentencia de 1 de octubre de 2002 (C-167/00, EU:C:2002:555), apartado 29.

30 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales (Roma II) (DO 2007, L 199, p. 40).

31 Véase la sentencia de 28 de julio de 2016, Verein für Konsumenteninformation (C-191/15, EU:C:2016:612), apartado 39.

32 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores (DO 2009, L 110, p. 30).

que entable las acciones judiciales pertinentes. De esta manera, el legislador de la Unión establece, en particular, un modelo de ejecución de la protección de los consumidores en el que los órganos administrativos no son competentes para conocer de las acciones contra las prácticas comerciales desleales. Sin embargo, esos órganos deben actuar ante los órganos jurisdiccionales nacionales en defensa del interés de los consumidores, lo que los coloca en condiciones de igualdad con las personas u organizaciones que también se mencionan en el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2005/29.

45. Por último, y también fuera del ámbito de la protección de los consumidores, las legislaciones de los Estados miembros autorizan a veces a las autoridades públicas a iniciar procedimientos ante los órganos jurisdiccionales nacionales sin tener un interés propio, y ello en defensa de un interés general, colectivo o incluso individual, especialmente cuando se trata de una persona de Derecho privado que se considere la parte débil en ese procedimiento.<sup>33</sup> Estimar que tal situación está excluida del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1215/2012 reduciría el papel de las autoridades públicas en las situaciones transfronterizas, aun cuando tales procedimientos apenas pueden distinguirse de los que promueven las personas de Derecho privado.

46. De esta manera, habida cuenta de las enseñanzas extraídas por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia sobre el concepto de «materia civil y mercantil», una autoridad pública o una asociación de protección de los consumidores que entabla una acción de cesación se halla en una posición comparable a la de cualquier interesado. Ciertamente, está exenta de la obligación de demostrar que actúa en su propio interés. Sin embargo, por ello no goza de ninguna prerrogativa que pueda darle competencias o facultades que desnaturalicen el carácter civil o mercantil de su relación jurídica con las entidades de Derecho privado o que modifiquen el objeto del litigio en el que se ejercita la acción de cesación.<sup>34</sup> Tampoco goza de tales competencias o facultades en relación con el marco procedimental establecido para sustanciar el litigio nacido de esas relaciones, que es idéntico, cualquiera que sea la condición de las partes en dicho procedimiento.<sup>35</sup>

#### 4. Conclusión preliminar

47. Para resumir esta parte de mi análisis, considero que el hecho de actuar en defensa del interés general o de un interés ajeno no excluye automáticamente un litigio del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1215/2012.<sup>36</sup> El mero hecho de ejercer una facultad o una competencia directamente conferidas por un acto legislativo tampoco implica automáticamente esa exclusión.<sup>37</sup> Asimismo, poco importa que la facultad de una autoridad pública de entablar una acción no esté supeditada a la existencia de un interés propio. Para excluir un litigio del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1215/2012, es preciso que esos poderes sean exorbitantes con respecto a las normas de Derecho común aplicables en las relaciones entre particulares.<sup>38</sup> Como resulta de mi análisis, cuando menos por lo que se refiere a las acciones en materia de prácticas comerciales desleales, el ejercicio de facultades que tengan que ver con aspectos que no sean el interés en virtud del cual actúa una

33 Eso es lo que ocurre en mi propio sistema jurídico, el Derecho polaco, cuando un fiscal actúa en procedimientos seguidos ante órganos jurisdiccionales del orden civil.

34 Ciertamente, la cuestión de si las autoridades belgas ostentan competencias de investigación y de ejecución que puedan considerarse poderes exorbitantes no es pacífica (véanse los epígrafes C y D de las presentes conclusiones). Dicho esto, aunque esas autoridades dispongan de tales competencias, ello no se debe a que estén exentas de la obligación de probar que, con la acción de cesación, defienden un interés o derecho propios.

35 Véase, por analogía, la sentencia de 11 de abril de 2013, Sapir y otros (C-645/11, EU:C:2013:228), apartado 36.

36 Véase el punto 29 de las presentes conclusiones.

37 Véase el punto 35 de las presentes conclusiones.

38 Véase el punto 46 de las presentes conclusiones.

autoridad pública, el *locus standi* y la admisibilidad de la acción interpuesta, no constituye, en principio, un ejercicio de poderes exorbitantes de ese tipo. Por consiguiente, sin perjuicio de las comprobaciones relativas a las competencias de investigación y de ejecución a las que volveré a referirme más adelante, nada indica que el litigio principal verse sobre poderes exorbitantes.

### ***C. Sobre las competencias de investigación***

48. En la sentencia *Sunico y otros*,<sup>39</sup> el Tribunal de Justicia se pronunció sobre la repercusión del ejercicio de las competencias de investigación en la calificación civil y mercantil de un litigio. Por ello, cabe examinar a la luz de las enseñanzas dimanantes de esa sentencia la argumentación de una de las demandadas que sostiene que las autoridades belgas pueden utilizar sus propias apreciaciones y declaraciones como pruebas jurídicas, de modo que los documentos determinantes de los autos estarían constituidos por una serie de informes y apreciaciones de supervisores estatales. Según esta demandada, las autoridades belgas también presentarían, como prueba documental, reclamaciones de consumidores a las que tienen acceso por recibirlas a través de su propio sitio de Internet o dirección electrónica en su condición de «autoridades».

#### *1. Sentencia Sunico y otros*

49. En el asunto que dio lugar a la sentencia *Sunico y otros*,<sup>40</sup> la autoridad pública de un Estado miembro solicitó información relativa a los demandados a las autoridades de otro Estado miembro, con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1798/2003,<sup>41</sup> antes de ejercitar ante un órgano jurisdiccional nacional su acción de indemnización de un perjuicio causado por una defraudación del impuesto sobre el valor añadido. En ese contexto, se planteó la cuestión de si el hecho de haber solicitado tal información había afectado a la naturaleza de las relaciones jurídicas entre las partes del litigio, de manera que ese litigio quedara excluido del concepto de «materia civil y mercantil».<sup>42</sup>

50. En las conclusiones que presentó en dicho asunto,<sup>43</sup> la Abogada General Kokott consideró que, según la información de que había dispuesto el Tribunal de Justicia, no constaba si, y en qué medida, la solicitud de información también era relevante para el procedimiento principal. Ahora bien, la Abogada General subrayó que la solicitud de información es un instrumento que no está al alcance de un demandante particular. En consecuencia, si el Derecho procesal nacional permitiese que la autoridad pública utilizase la información y las pruebas obtenidas actuando como autoridad pública en dicho procedimiento, esa autoridad no se enfrentaría a las demandadas como un particular.

51. El Tribunal de Justicia confirmó, en la sentencia *Sunico y otros*,<sup>44</sup> que no se desprendía de los autos que, en el litigio principal, la autoridad pública hubiese hecho uso de medios de prueba obtenidos gracias a sus prerrogativas de poder público. El Tribunal de Justicia declaró que correspondía al órgano jurisdiccional remitente «verificar si no se ha[bía] dado tal circunstancia y si, *en su caso*, [esa autoridad pública] se encontrab[a] en la misma posición que una persona de Derecho privado en el marco de la acción ejercitada por ell[a] contra [las demandadas en el litigio principal]».<sup>45</sup>

39 Sentencia de 12 de septiembre de 2013 (C-49/12, EU:C:2013:545).

40 Sentencia de 12 de septiembre de 2013 (C-49/12, EU:C:2013:545).

41 Reglamento del Consejo, de 7 de octubre de 2003, relativo a la cooperación administrativa en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 218/92 (DO 2003, L 264, p. 1).

42 Véase la sentencia de 12 de septiembre de 2013, *Sunico y otros* (C-49/12, EU:C:2013:545), apartado 42.

43 Véanse las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto *Sunico y otros* (C-49/12, EU:C:2013:231), punto 45.

44 Sentencia de 12 de septiembre de 2013 (C-49/12, EU:C:2013:545).

45 Véase la sentencia de 12 de septiembre de 2013, *Sunico y otros* (C-49/12, EU:C:2013:545), apartados 42 y 43. El subrayado es mío.

52. Aunque, en esa sentencia, se aluda al punto concreto de las conclusiones de la Abogada General, la doctrina ha señalado que el Tribunal de Justicia optó por una solución menos categórica que la preconizada en las citadas conclusiones.<sup>46</sup>

53. Por mi parte, entiendo también esa sentencia en el sentido de que, para excluir un litigio del concepto de «materia civil y mercantil», no basta con identificar las disposiciones nacionales que, *in abstracto*, permitan a una autoridad pública obtener medios de prueba gracias a sus prerrogativas de poder público y utilizarlas en un litigio. Tampoco basta con cerciorarse de que esos medios de prueba fueron utilizados en ese litigio. Para excluir un litigio de ese concepto, también ha de determinarse, *in concreto*, si, debido al uso de esos medios de prueba, la autoridad pública no se encontraba en la misma posición que una persona de Derecho privado en un litigio análogo.

## 2. Aplicación de las enseñanzas extraídas de la sentencia *Sunico* y otros

54. De entrada, es preciso aclarar que el hecho de que las autoridades belgas hayan aportado, como medio de prueba, reclamaciones de consumidores no implica que esas autoridades se encontraran en una posición diferente a la de una persona de Derecho privado en un litigio análogo. En efecto, aunque una asociación de protección de los consumidores sea una entidad de Derecho privado y no ejerza prerrogativas de poder público, puede recibir tales reclamaciones y usarlas en litigios contra los profesionales.

55. Sin embargo, en este contexto, puede suscitar dudas el hecho de que una autoridad pública disponga de competencias de investigación, en el sentido estricto del término, lo que le permite obtener medios de prueba de modo análogo a las autoridades policiales. Considero que el recurso a tales competencias implica el ejercicio de prerrogativas de poder público. Un litigio contra una autoridad pública en el que la víctima solicitase la indemnización del perjuicio causado por la obtención de medios de prueba no estaría comprendido, en principio, en el Reglamento n.º 1215/2012, al tratarse de una responsabilidad por actos u omisiones cometidos en el ejercicio del poder público.

56. No obstante, el uso de medios de prueba obtenidos gracias a las prerrogativas de poder público en un litigio no afecta automáticamente a la relación jurídica entre las partes en ese litigio ni a su objeto.

57. En efecto, una persona de Derecho privado también puede hacer uso de medios de prueba obtenidos por una autoridad pública gracias a sus prerrogativas de poder público. Por ejemplo, en un litigio contra el causante de un accidente de circulación, la víctima de dicho accidente puede presentar documentos confeccionados por una autoridad policial. Si esa víctima no dispone de esos documentos, puede, en principio, solicitar a un tribunal nacional que requiera a determinada autoridad para que aporte esos documentos a los efectos de ese litigio. De igual forma, un operador económico puede promover un litigio en materia de Derecho de la competencia en el que presente una acción *follow-on*, en apoyo de la cual haga valer una resolución en la que se declare la existencia de una infracción de las disposiciones de dicho Derecho.<sup>47</sup> Es evidente que esos litigios conservan su carácter civil y mercantil y están comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1215/2012.

58. El hecho de que un documento confeccionado por una autoridad pública en el marco de sus facultades tenga un valor probatorio cualificado no desmerece esta apreciación. En efecto, las normas que también son de aplicación en los procedimientos entre personas de Derecho privado otorgan ese valor a ciertas categorías de medios de prueba.

<sup>46</sup> Véase, en este sentido, De Troyer, I.: «De fiscus in burger»: nieuwe wegen voor de inning van belastingen in het buitenland?, *Tijdschrift voor fiscaal recht*, 2015, vol. 481, p. 426, apartado 10.

<sup>47</sup> Véase, como ejemplo de ese supuesto, la sentencia de 21 de mayo de 2015, CDC Hydrogen Peroxide (C-352/13, EU:C:2015:335), apartado 10.

59. Por lo demás, considerar que un litigio entablado por una autoridad pública queda excluido del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1215/2012 porque esa autoridad haya hecho uso de medios de prueba obtenidos gracias a sus prerrogativas debilitaría la eficacia práctica de uno de los modelos de ejecución de la protección de los consumidores reconocidos por el legislador de la Unión.<sup>48</sup> En ese modelo, a diferencia de lo que ocurre con el modelo en el que es la propia autoridad administrativa la que se pronuncia sobre las consecuencias que debe llevar aparejada una infracción, una autoridad administrativa se ocupa de defender el interés de los consumidores ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

60. Ahora bien, una autoridad pública puede tener facultades que le permitan hacer uso de medios de prueba y excluir a toda persona de Derecho privado. Por ejemplo, el Derecho nacional puede establecer que los medios de prueba obtenidos por una autoridad sean confidenciales y que esa autoridad sea la que decida acerca de su posible divulgación. Del mismo modo, con arreglo al Derecho procesal nacional, pueden aplicarse distintas normas en relación con la impugnación de contrario de esos medios de prueba en función de si los aporta una autoridad pública o una persona de Derecho privado.

61. Son situaciones que se corresponden, en mi opinión, con la contemplada en la sentencia *Sunico y otros*,<sup>49</sup> a saber, aquella en la que, debido al uso de determinados medios de prueba, una autoridad pública no se encuentra en la misma posición que una persona de Derecho privado en un litigio análogo. Pues bien, nada indica que, en el procedimiento principal, surja una posición que pueda excluir el litigio principal del ámbito de aplicación de ese Reglamento.

62. Por no dejar nada en el tintero, es preciso no perder de vista que la situación contemplada en la sentencia *Sunico y otros*<sup>50</sup> se refería a circunstancias en las que un litigio que, en principio, estaba incluido en el concepto de «materia civil y mercantil» quedaba excluido debido al uso de determinados medios de prueba por una de las partes en ese litigio. Ahora bien, en mi opinión, en la mayoría de los casos, el hecho de que determinados medios de prueba solo estén disponibles para las autoridades públicas deriva de que la relación entre esas autoridades y las personas no se parece, *ab initio*, a una relación entre particulares.

#### ***D. Sobre las competencias en el procedimiento de ejecución***

63. Mediante su cuarta pretensión, las autoridades belgas solicitaron al tribunal remitente que se impusiera una multa coercitiva de un determinado importe por cada infracción declarada desde la notificación de la resolución judicial dictada al concluir el litigio principal. Mediante su quinta pretensión, esas autoridades solicitaron que se declarase que las infracciones también pueden apreciarse mediante simple acta redactada por funcionario que haya prestado juramento. Según una de las demandadas, esta última pretensión supone que las autoridades belgas disponen, también en el procedimiento de ejecución, de competencias de las que carecen las partes habituales en los litigios en materia civil o mercantil.

64. En cambio, ni el tribunal remitente ni las partes expresan dudas acerca de si la pretensión de que se adeude una multa coercitiva por futuras infracciones puede excluir el litigio principal —y la resolución con la que finalice ese litigio— del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1215/2012. Pues bien, la pretensión relativa a la imposición de multas coercitivas está vinculada a la pretensión de que se aprecien las futuras infracciones mediante simple acta. Analizaré, en primer lugar, la cuestión de si está comprendido en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento un litigio en el que se solicita una multa coercitiva de esa clase.

<sup>48</sup> Véase el punto 44 de las presentes conclusiones.

<sup>49</sup> Sentencia de 12 de septiembre de 2013 (C-49/12, EU:C:2013:545).

<sup>50</sup> Sentencia de 12 de septiembre de 2013 (C-49/12, EU:C:2013:545).

### 1. Multa coercitiva por futuras infracciones

65. De la sentencia *Realchemie Nederland*<sup>51</sup> se deduce que la inclusión en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1215/2012 de una resolución judicial relativa a una multa impuesta por la infracción de una prohibición impuesta en otra resolución judicial viene determinada no por la propia naturaleza de esa medida, sino por la naturaleza de los derechos cuya salvaguardia garantiza. Siguiendo el mismo razonamiento en la sentencia *Bohez*,<sup>52</sup> el Tribunal de Justicia declaró que, debido a la naturaleza de los derechos cuya salvaguardia garantiza una multa coercitiva, no está comprendida en el concepto de «materia civil y mercantil», en el sentido del Reglamento que precedió al Reglamento n.º 1215/2012, la ejecución de una multa coercitiva impuesta en una resolución relativa al derecho de custodia y al derecho de visita para garantizar el respeto de dicho derecho de visita por el titular del derecho de custodia. En cambio, según esa sentencia, esa ejecución está comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 2201/2003.<sup>53</sup>

66. Ciertamente, la línea jurisprudencial a la que pertenecen esas sentencias se desarrolló en su mayor parte en el contexto de las remisiones prejudiciales relativas a las medidas cautelares<sup>54</sup> o provisionales<sup>55</sup> amparadas por una resolución separada cuya ejecución se solicitó<sup>56</sup> o a medidas de ese tipo solicitadas en un procedimiento de medidas provisionales separado.<sup>57</sup> En cambio, de la presente remisión prejudicial no se desprende que en el caso de autos se trate de una medida cautelar o provisional.

67. No obstante, en este contexto, debe distinguirse la sentencia *Bohez*,<sup>58</sup> en la que se planteaba la cuestión del cobro de una multa coercitiva impuesta por el juez del Estado miembro de origen, que había resuelto sobre el fondo respecto del derecho de visita, a efectos de garantizar la efectividad de ese derecho. Esta multa coercitiva correspondía a una cuantía determinada que debía abonarse por cada día que no se presentara el hijo.

68. Debo señalar que las autoridades belgas parecen formular una pretensión análoga en el litigio principal. Ciertamente, el tribunal remitente no aporta ninguna indicación adicional en cuanto a la pretensión relativa a la multa coercitiva. Por su parte, el Gobierno belga explica que esa multa solo sería aplicable en relación con las infracciones definidas por el órgano jurisdiccional nacional al resolver el litigio principal. También se desprende de la redacción de la pretensión relativa a la multa coercitiva que su objetivo es garantizar la efectividad de la resolución judicial instada por las autoridades belgas, en la medida en que dicha resolución se refiera al cese de las prácticas de mercado o de las prácticas comerciales desleales.

69. Por lo demás, el *Gerechtelijk Wetboek* (Código Judicial belga) incluye un capítulo XXIII, titulado «De la multa coercitiva», en el que el artículo 1385 *bis* dispone que, en caso de incumplimiento de la condena principal, el juez podrá, a instancia de una parte, condenar a la otra parte a abonar una cantidad pecuniaria, denominada multa coercitiva, sin perjuicio de la indemnización por daños y perjuicios que, en su caso, corresponda. Según el artículo 1385 *ter* de dicho texto legal, el juez podrá fijar la multa coercitiva, en particular, en una determinada cuantía por incumplimiento. Aunque el tribunal remitente no indica si la pretensión de las autoridades belgas se basa en esta disposición,

51 Véase la sentencia de 18 de octubre de 2011 (C-406/09, EU:C:2011:668), apartados 40 a 42 y 44.

52 Véase la sentencia de 9 de septiembre de 2015 (C-4/14, EU:C:2015:563), apartados 33, 37 y 39.

53 Reglamento del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1347/2000 (DO 2003, L 338, p. 1).

54 Véase la sentencia de 27 de marzo de 1979, de *Cavel* (143/78, EU:C:1979:83), apartado 2, citada por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 18 de octubre de 2011, *Realchemie Nederland* (C-406/09, EU:C:2011:668).

55 Véase la sentencia de 17 de noviembre de 1998, *Van Uden* (C-391/95, EU:C:1998:543), apartado 33, también citada por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 18 de octubre de 2011, *Realchemie Nederland* (C-406/09, EU:C:2011:668).

56 Véanse las sentencias de 27 de marzo de 1979, de *Cavel* (143/78, EU:C:1979:83), apartado 2, y de 18 de octubre de 2011, *Realchemie Nederland* (C-406/09, EU:C:2011:668), apartado 35.

57 Véase la sentencia de 17 de noviembre de 1998, *Van Uden* (C-391/95, EU:C:1998:543), apartado 33.

58 Véase también la sentencia de 9 de septiembre de 2015, *Bohez* (C-4/14, EU:C:2015:563), apartado 49.

parece que su contenido se corresponde perfectamente con lo solicitado por estas autoridades. Por tanto, la sentencia Bohez<sup>59</sup> resulta con mayor motivo relevante a los efectos de la presente remisión prejudicial, habida cuenta de que la multa coercitiva de esa sentencia había sido impuesta con arreglo al artículo 1385 *bis* del Código Judicial belga.

70. Cabe señalar, teniendo en cuenta la línea jurisprudencial a la que pertenece la sentencia Bohez,<sup>60</sup> que, si un litigio en el que las autoridades solicitan, de una parte, que se aprecie la existencia de prácticas de mercado o de prácticas comerciales desleales y, de otra parte, que se ordene el cese de esas prácticas, está comprendido en el concepto de «materia civil y mercantil», sigue estándolo también cuando se solicite una multa coercitiva con objeto de garantizar el cumplimiento de la resolución judicial que vaya a dictarse al término de dicho litigio.

71. Ciertamente, no debe ignorarse la hipótesis mencionada en el punto 22 de las presentes conclusiones, que sostiene que un litigio queda excluido del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1215/2012 en razón del fundamento de la acción entablada en ese litigio o de las modalidades de su ejercicio. Sin embargo, del artículo 1385 *bis* del Código Judicial belga se desprende que la multa coercitiva solicitada por las autoridades de dicho Estado miembro ante el tribunal remitente parece ser una medida convencional del procedimiento civil, que está también a disposición de los particulares. Por consiguiente, ni el hecho de solicitar que se imponga tal multa coercitiva ni el hecho de instar la ejecución de una resolución judicial en la que se estima esa pretensión constituyen el ejercicio de prerrogativas de poder público.

72. Habida cuenta de lo anterior, una acción mediante la cual ciertas autoridades públicas solicitan la imposición de una multa coercitiva de un determinado importe por cada infracción apreciada desde la notificación de la resolución judicial está comprendida en el concepto de «materia civil y mercantil» cuando, primero, la finalidad de esa multa coercitiva sea garantizar la efectividad de la resolución judicial dictada en el litigio comprendido en ese concepto y, segundo, dicha multa coercitiva sea una medida convencional del procedimiento civil, que también esté a disposición de los particulares o cuyo ejercicio no implique poderes exorbitantes con respecto a las normas de Derecho común aplicables en las relaciones entre particulares.<sup>61</sup>

## *2. Apreciación de las infracciones por una autoridad administrativa*

73. El tribunal remitente no aporta información detallada sobre los aspectos que pueden suscitar dudas en cuanto a la quinta pretensión, relativa a la apreciación de futuras infracciones mediante simple acta redactada por funcionario que haya prestado juramento. Por consiguiente, para dar una respuesta útil a dicho tribunal, formularé, sobre la base de las observaciones de las partes, algunas consideraciones genéricas en relación con esa pretensión.

<sup>59</sup> Sentencia de 9 de septiembre de 2015 (C-4/14, EU:C:2015:563). En relación con esta disposición del Código Judicial belga, véanse también las conclusiones que presenté en el asunto Bohez (C-4/14, EU:C:2015:233), punto 42 y doctrina citada.

<sup>60</sup> Sentencia de 9 de septiembre de 2015 (C-4/14, EU:C:2015:563).

<sup>61</sup> Aunque ni el tribunal remitente ni las partes expresan dudas en cuanto a las medidas de publicidad, señalaré, en aras de exhaustividad, que tampoco están excluidas del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1215/2012. En efecto, están contempladas, en particular, en el artículo 14, apartado 1, punto 2, de la Ley de 30 de julio de 2013 y parece que constituyen una medida convencional del procedimiento civil, a la que tienen acceso los particulares. Así pues, el litigio en el que se solicitan esas medidas no tiene, en modo alguno, por objeto el ejercicio de poderes exorbitantes con respecto a las normas aplicables a las relaciones entre particulares. Además, aunque esas medidas se diferencian de las multas coercitivas, van dirigidas a garantizar la eficacia de una resolución judicial en la que se declara la existencia de prácticas comerciales desleales. A este respecto, el artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2005/29 establece que, con el fin de eliminar los efectos persistentes de prácticas cuyo cese haya sido ordenado por una decisión definitiva, los Estados miembros podrán prever que se exija la publicación de dicha decisión o de un comunicado rectificativo. Nada indica que se trate de medidas reservadas a las autoridades públicas.

74. Parece que la finalidad de la quinta pretensión de las autoridades belgas es que se les permita apreciar por sí mismas las infracciones sancionadas con la multa coercitiva, sin necesidad de recurrir para ello a un agente judicial o a otros medios. En ese mismo espíritu, el Gobierno belga señaló en la vista que, si el tribunal nacional desestimaba la quinta pretensión, las autoridades belgas deberían recurrir a los servicios de un agente judicial para realizar tales apreciaciones. Del mismo modo, las demandadas sostienen que, a diferencia de las autoridades belgas, las personas de Derecho privado deben recurrir, por ejemplo, a los servicios de un agente judicial y, en su caso, acreditar las infracciones ante el órgano jurisdiccional que conozca del asunto.

75. Deseo recordar que, en la sentencia Henkel,<sup>62</sup> el Tribunal de Justicia consideró que una acción de cesación ejercitada por una asociación para la protección de los consumidores estaba comprendida en el concepto de «materia civil y mercantil», pues dicha acción pretendía someter determinadas relaciones de Derecho privado al control jurisdiccional. Pues bien, de las observaciones de las partes que se han expuesto en los puntos anteriores de las presentes conclusiones se desprende que, con la quinta pretensión, las autoridades belgas desean que se les confiera la competencia de declarar la existencia de futuras infracciones. Así pues, dado que dicha pretensión va dirigida a someter al control de esas autoridades relaciones jurídicas en las que están implicadas las demandadas, tiene, por lo tanto, como objeto el ejercicio de prerrogativas de poder público.

76. Por otra parte, en virtud del artículo XV.2 del WER, las actas redactadas por funcionario tienen fuerza probatoria mientras no se pruebe lo contrario. El documento redactado por una persona de Derecho privado no goza de ese valor probatorio. Así pues, aunque parece que esas actas podrían utilizarse en el procedimiento de ejecución, el hecho de redactarlas equivale más bien a hacer acopio de medios de prueba. Como he señalado en el punto 55 de las presentes conclusiones, ejercer competencias en materia de obtención de pruebas, que implican el recurso a poderes exorbitantes con respecto a las normas aplicables en las relaciones entre particulares, equivale a ejercer prerrogativas de poder público. Lo mismo ocurre, en particular, cuando una autoridad pública ejerce una competencia con la que pretende sustituir a un agente judicial y declarar la existencia de infracciones por medio de un documento confeccionado para sus fines. Un litigio que tenga por objeto la concesión de esta competencia versa sobre poderes exorbitantes con respecto a las normas de Derecho común aplicables en las relaciones entre particulares, de modo que su objeto no permite sostener que esté comprendido en el concepto de «materia civil y mercantil».

77. No debe excluirse que la concesión de esa competencia refuerce la eficacia de la resolución judicial que ponga término a un litigio comprendido en el concepto de «materia civil y mercantil». No obstante, la quinta pretensión no se refiere ni a una medida cautelar o provisional ni a una medida que se analice como la condena de una de las partes en el litigio al pago de una multa<sup>63</sup> o de una multa coercitiva,<sup>64</sup> cuya inclusión en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1215/2012 depende de la naturaleza de los derechos cuya salvaguardia garantizan ese derecho o medida.

### *E. Consideraciones finales*

78. De mi análisis se desprende, primero, que las particularidades del interés de una autoridad pública en ejercitar una acción no pueden excluir del ámbito de aplicación material del Reglamento n.º 1215/2012 un litigio como el procedimiento principal.<sup>65</sup> Segundo, el hecho de que esa autoridad ostente competencias de investigación de las que no gozan las personas de Derecho privado y haga uso de medios de prueba obtenidos gracias a esas competencias tampoco excluye automáticamente

62 Véase la sentencia de 1 de octubre de 2002 (C-167/00, EU:C:2002:555), apartado 30.

63 Véase la sentencia de 18 de octubre de 2011, Realchemie Nederland (C-406/09, EU:C:2011:668), apartado 44.

64 Véase la sentencia de 9 de septiembre de 2015, Bohez (C-4/14, EU:C:2015:563), apartado 35.

65 Véase el punto 47 de las presentes conclusiones.

ese litigio del ámbito de aplicación *ratione materiae* del Reglamento n.º 1215/2012.<sup>66</sup> Tercero, dicho litigio está excluido del ámbito de aplicación de ese Reglamento en la medida en que tiene por objeto una acción mediante la cual determinadas autoridades públicas solicitan que se les confieran poderes exorbitantes con respecto a las normas aplicables en las relaciones entre particulares, a saber, que se les autorice a apreciar la existencia de infracciones.<sup>67</sup>

79. Me queda aún por precisar que, aunque el litigio principal no esté comprendido en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1215/2012 en cuanto a la quinta pretensión, no está excluido en relación con las demás pretensiones.<sup>68</sup>

#### IV. Conclusión

80. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión prejudicial planteada por el hof van beroep te Antwerpen (Tribunal de Apelación de Amberes, Bélgica) en el siguiente sentido:

«El artículo 1, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, debe interpretarse en el sentido de que un litigio relativo a una acción ejercitada por determinadas autoridades públicas de un Estado miembro contra personas de Derecho privado establecidas en otro Estado miembro que tiene por objeto que se declare la existencia de infracciones constitutivas de prácticas comerciales desleales, que se ordene su cese, que se ordenen medidas de publicidad a costa de las demandadas y que se imponga una multa coercitiva de un determinado importe por cada futura infracción está comprendido en la «materia civil y mercantil» en el sentido de esa disposición.

En cambio, un litigio de esa índole no está comprendido en ese concepto en la medida en que tiene por objeto una acción mediante la cual determinadas autoridades públicas solicitan que se les confieran poderes exorbitantes con respecto a las normas aplicables en las relaciones entre particulares.»

<sup>66</sup> Véanse los puntos 60 y 61 de las presentes conclusiones.

<sup>67</sup> Véanse los puntos 75 y 77 de las presentes conclusiones.

<sup>68</sup> En efecto, puede deducirse de la sentencia de 21 de abril de 1993, Sonntag (C-172/91, EU:C:1993:144), apartados 6, 14 a 16 y 21, que el Reglamento n.º 1215/2012 también se aplica a las resoluciones judiciales dictadas en materia civil por un órgano jurisdiccional penal, con partes penal y civil. En este caso, solo está comprendida en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento la parte civil. Además, según mi interpretación de la sentencia de 27 de febrero de 1997, van den Boogaard (C-220/95, EU:C:1997:91), apartado 21, también es posible que únicamente estén comprendidos en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento algunos aspectos de una resolución dictada por un órgano jurisdiccional civil. Lo mismo debe ocurrir, en principio, con una situación en la que solo algunos aspectos del litigio estén comprendidos en el concepto de «materia civil y mercantil».