

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)  
de 12 de mayo de 2005 \*

En el asunto C-287/03,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento con arreglo al artículo 226 CE,  
interpuesto el 3 de julio 2003,

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por la Sra. M. Patakia y el  
Sr. N.B. Rasmussen, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

**Reino de Bélgica**, representado por la Sra. E. Dominkovits, en calidad de agente,  
asistida por el Sr. E. Balate, avocat,

parte demandada,

\* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente), y los Sres. R. Schintgen, P. Kūris y G. Arestis, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;

Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 15 de de diciembre de 2004;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de marzo de 2005;

dicta la siguiente

**Sentencia**

- 1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 CE al aplicar de forma discriminatoria y desproporcionada los requisitos de «similitud» y de «vendedor único» entre

productos y servicios adquiridos por los consumidores, por una parte, y productos o servicios que pueden adquirirse gratuitamente o a precios reducidos en el marco de un programa de fidelización, por otra, como condición previa para la aplicación de dicho programa en cuanto prestación de servicios transfronteriza entre empresas.

### **Normativa nacional**

- 2 El artículo 54 de la Ley belga de 14 de julio de 1991, relativa a las prácticas comerciales y a la información y protección de los consumidores (*Moniteur belge* de 29 de agosto de 1991), prohíbe «cualquier oferta conjunta efectuada por el vendedor al consumidor». A efectos de esta disposición, se considera oferta conjunta «la adquisición, gratuita o no, de productos, servicios o cualquier otra ventaja, o de títulos que permitan adquirirlos, [...] relacionada con la adquisición de otros productos o servicios, aunque sean idénticos». La oferta conjunta al consumidor también está prohibida cuando emana de «varios vendedores que actúan con una voluntad única».
  
- 3 El artículo 57 de la Ley belga regula las excepciones a dicha prohibición y define las ventajas que el consumidor puede obtener mediante títulos ofrecidos gratuitamente, junto con un producto o servicio principal. Los apartados 1 a 3 de dicho artículo regulan aquellas excepciones que los agentes económicos sólo pueden invocar si son titulares de una inscripción previa en el Ministerio de Economía, de conformidad con el artículo 59 de esa misma Ley. Las excepciones contemplan descuentos en lo que atañe a la cantidad de productos y servicios adquiridos (apartado 1), ventajas tales como cromos, viñetas e imágenes de valor comercial mínimo, así como títulos de participación en tómbolas o en loterías autorizadas (apartado 2) y descuentos en efectivo (apartado 3).

- 4 El artículo 57, apartado 4, de la Ley prevé una excepción a la prohibición de ofertas conjuntas de la que pueden beneficiarse los agentes económicos sin ser titulares de la mencionada inscripción. Esta disposición está redactada del siguiente modo:

«También podrán ofrecerse gratuitamente, junto con un producto o servicio principal:

[...]

4. Títulos consistentes en documentos que den derecho a una oferta gratuita o a una reducción de precio al adquirir un producto o servicio similar, tras la adquisición de cierto número de productos o servicios, siempre que esta ventaja la proporcione el mismo vendedor y no exceda de un tercio del precio de los productos o servicios anteriormente adquiridos.

[...]»

- 5 Se dispone que se considerará ilegal toda oferta gratuita de títulos que no se ajuste a esta normativa. A petición del Ministerio de Economía, de un operador económico interesado o de asociaciones privadas cuyo objetivo sea la defensa de los intereses de los consumidores, los tribunales de comercio podrán ordenar el cese de cualquier oferta de este tipo.

## **Antecedentes del litigio**

- 6 A raíz de la denuncia presentada por una empresa establecida en los Países Bajos, la Comisión, mediante escrito de 31 de marzo de 1999, llamó la atención del Gobierno belga sobre la cuestión de la compatibilidad de las mencionadas disposiciones con el artículo 49 CE. El Gobierno belga contestó mediante escrito de 2 de junio de 1999.
- 7 Al no considerar satisfactoria la referida respuesta, el 1 de agosto de 2000 la Comisión dirigió al Reino de Bélgica un dictamen motivado, instando a dicho Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para atenerse al dictamen motivado en el plazo de dos meses contado a partir de su notificación.
- 8 El Reino de Bélgica respondió al dictamen motivado mediante escrito de 16 de octubre de 2000, en el que afirmaba su disposición a modificar la Ley, pero considerando al mismo tiempo que era más oportuno esperar a las iniciativas de la Comisión en materia de armonización comunitaria en el sector de que se trata.
- 9 En estas circunstancias, la Comisión interpuso el presente recurso.

## **Sobre el recurso**

### *Sobre la admisibilidad*

### Alegaciones de las partes

- 10 El Gobierno belga insta a que se declare la inadmisibilidad del recurso debido a la excesiva duración del procedimiento administrativo previo. En efecto, transcu-

rrieron casi tres años entre la respuesta al dictamen motivado y la interposición del recurso ante el Tribunal de Justicia. Tal retraso resulta incompatible con los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima.

- 11 El Gobierno belga añade que pudo considerar legítimamente que la respuesta que dio al dictamen motivado era satisfactoria a falta de contradicción por parte de la Comisión, máxime cuando no se había producido ningún hecho nuevo.
- 12 A este respecto, la Comisión indica que, a raíz de la respuesta de las autoridades belgas al dictamen motivado, los servicios competentes de ambas partes mantuvieron contactos con regularidad. Por consiguiente, la Comisión estima que el Reino de Bélgica estuvo informado del mantenimiento de su posición a lo largo de todo el procedimiento administrativo previo.
- 13 En tales circunstancias, la Comisión considera que las autoridades belgas no han demostrado de qué modo la duración del procedimiento administrativo previo vulneró los derechos de defensa.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

- 14 Procede recordar que, si bien es cierto que la duración excesiva del procedimiento administrativo previo puede constituir un vicio que dé lugar a la inadmisibilidad de un recurso por incumplimiento, no lo es menos que, según la jurisprudencia, tal conclusión se impone únicamente en aquellos supuestos en los que el comportamiento de la Comisión aumenta la dificultad de rebatir sus argumentos y puede violar, así, los derechos de defensa, y que incumbe al Estado miembro interesado aportar la prueba de tal dificultad (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de mayo de 1991, Comisión/Países Bajos, C-96/89, Rec. p. I-2461, apartados 15 y 16, y de 21 de enero de 1999, Comisión/Bélgica, C-207/97, Rec. p. I-275, apartados 24 y 25).

- 15 En el caso de autos, es preciso señalar que el Reino de Bélgica no ha alegado ningún argumento específico idóneo para demostrar que el ejercicio de sus derechos de defensa se haya visto afectado por el tiempo transcurrido entre su contestación al dictamen motivado y la interposición del recurso ante el Tribunal de Justicia.
- 16 En tales circunstancias, procede declarar la admisibilidad del recurso.

### *Sobre el fondo*

#### Alegaciones de las partes

- 17 La Comisión sostiene que los requisitos de «similitud» y de «vendedor único» que impone la Ley constituyen restricciones a la libre prestación de servicios. La aplicación de tales requisitos produce un efecto nocivo y discriminatorio, especialmente en perjuicio de las empresas extranjeras que desean introducirse en el mercado belga.
- 18 La Comisión estima que la referida Ley se opone, en principio, a que una empresa ofrezca conjuntamente, por medio de su programa de fidelización, bienes o servicios no similares a los vendidos con carácter principal. En la práctica, sin embargo, esta norma es ampliamente eludida y las empresas establecidas en Bélgica y que disponen de su propia red de distribución son las únicas que se benefician de ello, extendiendo de este modo sus programas de fidelización a otros sectores y/o circuitos de distribución. Además, la jurisprudencia belga facilita que se eluda dicha norma al declarar que una oferta conjunta se atiene al requisito de similitud cuando los productos y/o servicios principales y los productos y/o servicios ofrecidos gratuitamente o a precios reducidos se venden habitualmente en el mismo sector de actividad industrial o comercial.

- 19 En cuanto a las eventuales justificaciones de tales restricciones, la Comisión observa que el mero hecho de que dos productos o dos servicios pertenezcan al mismo sector industrial o comercial no es suficiente para garantizar la transparencia de los precios de esos productos o servicios. Lo mismo cabe decir del requisito de que los productos o servicios han de ser ofrecidos conjuntamente por el mismo vendedor.
- 20 La Comisión considera también que los requisitos de «similitud» y de «vendedor único» no resultan indispensables para garantizar la protección del consumidor o la lealtad de las transacciones comerciales.
- 21 El Gobierno belga sostiene que la Ley y la aplicación que de ella se hace no tienen como efecto prohibir, obstaculizar o hacer menos atractivas las actividades de los prestadores de servicios establecidos en otros Estados miembros.
- 22 Ese mismo Gobierno subraya que toda empresa que se propone efectuar una promoción comercial, como la descrita por la Comisión para fundamentar su recurso, se encuentra en idénticas condiciones, con independencia de que esté establecida en el territorio belga o fuera de él. A este respecto, la interpretación de los requisitos de «similitud» o de «vendedor único» no varía en función del lugar de establecimiento de la empresa.
- 23 En cuanto a la justificación de la legislación controvertida, el Gobierno belga alega que las prohibiciones que impone se basan esencialmente en la transparencia del mercado. En efecto, el objetivo que persigue dicha legislación es evitar que se induzca a error a los consumidores sobre los precios reales y que se les engañe con prácticas de ofertas conjuntas.

## Apreciación del Tribunal de Justicia

- 24 Con carácter liminar procede indicar que, tal como se desprende del *petitum* de la demanda, el presente recurso por incumplimiento no tiene por objeto poner en tela de juicio la conformidad con el artículo 49 CE del contenido literal del artículo 57, apartado 4, de la Ley, sino que se limita a cuestionar la aplicación por las autoridades competentes belgas de los requisitos que figuran en dicha disposición.
- 25 Por lo demás, en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia en la vista, la Comisión confirmó explícitamente que el recurso tiene únicamente por objeto la aplicación de la legislación nacional en la realidad del mercado, y no dicha legislación en cuanto tal.
- 26 De ello resulta que el Tribunal de Justicia debe examinar si constituye una infracción del artículo 49 CE la aplicación del artículo 57, apartado 4, de la Ley que hacen las autoridades nacionales, tanto administrativas como judiciales.
- 27 A este respecto, procede recordar con carácter preliminar que, según reiterada jurisprudencia, en el marco de un procedimiento por incumplimiento corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado y aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin que la Comisión pueda basarse en cualquier presunción (véanse, en particular, las sentencias de 25 de mayo de 1982, Comisión/Países Bajos, 96/81, Rec. p. 1791, apartado 6; de 20 de marzo de 1990, Comisión/Francia, C-62/89, Rec. p. I-925, apartado 37; de 29 de mayo de 1997, Comisión/Reino Unido, C-300/95, Rec. p. I-2649, apartado 31, y de 9 de septiembre de 1999, Comisión/Alemania, C-217/97, Rec. p. I-5087, apartado 22).
- 28 Tal como subraya el Abogado General en los puntos 41 y 43 de sus conclusiones, cuando se trata en particular de un recurso relativo a la aplicación de una norma

nacional, la demostración de un incumplimiento de Estado requiere que se aporten elementos de prueba de carácter particular en relación con los habitualmente relevantes en el marco de un recurso por incumplimiento que tenga como único objeto el contenido de una norma nacional. En tales circunstancias, el incumplimiento sólo resulta probado mediante una demostración suficientemente documentada y pormenorizada de la práctica reprochada a la Administración y/o a los órganos jurisdiccionales nacionales e imputable al Estado miembro de que se trate.

- 29 A este respecto, es importante añadir que, si bien un comportamiento estatal consistente en una práctica administrativa contraria a las exigencias del Derecho comunitario puede constituir un incumplimiento a efectos del artículo 226 CE, dicha práctica debe presentar un grado suficiente de continuidad y generalidad (véanse las sentencias de 29 de abril de 2004, Comisión/Alemania, C-387/99, Rec. p. I-3773, apartado 42, y de 26 de abril de 2005, Comisión/Irlanda, C-494/01, Rec. p. I-3331, apartado 28).
- 30 Pues bien, procede declarar que la Comisión no ha demostrado que exista en Bélgica una práctica administrativa que revista las características requeridas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En efecto, la Comisión se refiere únicamente a una denuncia presentada por una empresa organizadora de un programa de fidelización, sin aportar la prueba de una aplicación «discriminatoria y desproporcionada» de los requisitos de «similitud» y de «vendedor único» que figuran en el artículo 57, apartado 4, de la Ley.
- 31 En cuanto a la cuestión de si, a la luz del principio de la carga de la prueba, existe en Bélgica una jurisprudencia de la que resulte una interpretación de la mencionada disposición incompatible con el artículo 49 CE, es preciso observar que la Comisión tampoco ha citado resoluciones en las que conste que los tribunales nacionales hayan interpretado los conceptos de «similitud» y de «vendedor único» en el sentido de que presuponen que los productos y/o servicios principales o los productos y/o servicios que son ofrecidos gratuitamente o a precios reducidos se vendan habitualmente en el mismo circuito de distribución y/o pertenezcan al mismo sector de actividad industrial o comercial.

- 32 Por consiguiente, procede declarar que la Comisión no ha aportado la prueba de que el Reino de Bélgica haya incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 CE al aplicar de forma discriminatoria y desproporcionada los requisitos de «similitud» y de «vendedor único» entre productos y servicios adquiridos por los consumidores, por una parte, y productos o servicios que pueden adquirirse gratuitamente o a precios reducidos en el marco de un programa de fidelización, por otra, como condición previa para la aplicación de dicho programa en cuanto prestación de servicios transfronteriza entre empresas.
- 33 En consecuencia, procede desestimar el recurso de la Comisión.

### **Costas**

- 34 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado el Reino de Bélgica la condena en costas de la Comisión y por haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

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

- 1) Desestimar el recurso.**
  
- 2) Condenar en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas.**

Firmas