



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 16 de julio de 2020*

«Procedimiento prejudicial — Cooperación judicial en materia civil — Reglamento (UE) n.º 1215/2012 — Artículo 1, apartado 1 — Ámbito de aplicación — Concepto de “materia civil y mercantil” — Acción de cesación de prácticas comerciales desleales ejercitada por una autoridad pública para la protección de los intereses de los consumidores»

En el asunto C-73/19,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el hof van beroep te Antwerpen (Tribunal de Apelación de Amberes, Bélgica), mediante resolución de 24 de enero de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 31 de enero de 2019, en el procedimiento entre

Belgische Staat, representado por el Minister van Werk, Economie en Consumenten, responsable del Buitenlandse handel, y por el Directeur-Generaal van de Algemene Directie Controle en Bemiddeling van de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, actualmente Algemene Directie Economische Inspectie,

Directeur-Generaal van de Algemene Directie Controle en Bemiddeling van de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, actualmente Algemene Directie Economische Inspectie

y

Movic BV,

Events Belgium BV,

Leisure Tickets & Activities International BV,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot, Presidente de Sala, y los Sres. M. Safjan y L. Bay Larsen, la Sra. C. Toader (Ponente) y el Sr. N. Jääskinen, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 29 de enero de 2020;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Movici BV, por los Sres. L. Savelkoul y B. Schildermans, advocaten;
- en nombre de Events Belgium BV y Leisure Tickets & Activities International BV, por el Sr. T. Baes, advocaat;
- en nombre del Gobierno belga, por el Sr. P. Cottin y las Sras. L. Van den Broeck y C. Pochet, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. E. Vervaeke, advocaat;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. M. Heller y el Sr. G. Wils, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 23 de abril de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del 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 (DO 2012, L 351, p. 1).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre el Belgische Staat (Estado belga), representado por el Minister van Werk, Economie en Consumenten (Ministro de Empleo, Economía y Consumidores), responsable del Buitenlandse handel (Comercio Exterior), y por el Directeur-Generaal van de Algemene Directie Controle en Bemiddeling van de FOD Economie, K.M.O., 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), actualmente Algemene Directie Economische Inspectie (Dirección General de Inspección Económica, Bélgica), así como el director general de la Dirección General de Control e Intermediación del Servicio Público Federal de Economía, Pymes, Clases Medias y Energía, actualmente Dirección General de Inspección Económica (en lo sucesivo, «autoridades belgas»), por una parte, y Movici BV, Events Belgium BV y Leisure Tickets & Activities International BV, sociedades de Derecho neerlandés, por otra parte, en relación, en particular, con la cesación por parte de estas últimas de su práctica comercial de reventa de entradas para espectáculos organizados en Bélgica.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 El artículo 7 de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (DO 1993, L 95, p. 29; corrección de errores en DO 2015, L 137, p. 13), dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros velarán por que, en interés de los consumidores y de los competidores profesionales, existan medios adecuados y eficaces para que cese el uso de cláusulas abusivas en los contratos celebrados entre profesionales y consumidores.

2. Los medios contemplados en el apartado 1 incluirán disposiciones que permitan a las personas y organizaciones que, con arreglo a la legislación nacional, tengan un interés legítimo en la protección de los consumidores, acudir según el derecho nacional a los órganos judiciales o administrativos

competentes con el fin de que estos determinen si ciertas cláusulas contractuales, redactadas con vistas a su utilización general, tienen carácter abusivo y apliquen los medios adecuados y eficaces para que cese la aplicación de dichas cláusulas.

[...]»

- 4 Bajo el epígrafe «Ejecución», el artículo 11 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.º 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales») (DO 2005, L 149, p. 22), es del siguiente tenor:

«1. Los Estados miembros velarán por que existan medios adecuados y eficaces para luchar contra las prácticas comerciales desleales, con miras al cumplimiento de las disposiciones de la presente 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:

- a) proceder judicialmente contra tales prácticas comerciales desleales,

y/o

- b) someter las prácticas comerciales desleales a un órgano administrativo competente, bien para que se pronuncie sobre las reclamaciones, bien para que entable las acciones judiciales pertinentes.

Corresponderá a cada Estado miembro decidir cuál de esos procedimientos se adoptará y si conviene que el tribunal o el órgano administrativo esté facultado para exigir el recurso previo a otras vías establecidas para la solución de reclamaciones, incluidas las mencionadas en el artículo 10. Estos procedimientos estarán disponibles con independencia de que los consumidores afectados se hallen en el territorio del Estado miembro en que se encuentre el comerciante o en otro Estado miembro.

[...]

2. En el marco de las disposiciones legales a que se refiere el apartado 1, los Estados miembros conferirán a los tribunales o a los órganos administrativos unas competencias que les faculten para tomar las medidas que se indican a continuación si estiman que dichas medidas son necesarias habida cuenta de todos los intereses en juego y, en particular, del interés general:

- a) ordenar el cese de prácticas comerciales desleales, o emprender las acciones legales pertinentes para que se ordene el cese de dichas prácticas,

o

- b) prohibir la práctica comercial desleal o emprender las acciones legales pertinentes para que se ordene la prohibición de la práctica, cuando esta no haya sido todavía utilizada, pero sea inminente su utilización,

incluso en ausencia de prueba de una pérdida o de un perjuicio real, o de una intención o negligencia por parte del comerciante.

Los Estados miembros preverán además que las medidas a que se refiere el párrafo primero se adopten en el marco de un procedimiento acelerado:

- bien con efecto provisional,
- bien con efecto definitivo,

quedando entendido que corresponde a cada Estado miembro determinar cuál de estas dos opciones será la que se adopte.

Además, los Estados miembros podrán atribuir a los tribunales o a los órganos administrativos competencias que, con el fin de eliminar los efectos persistentes de prácticas comerciales desleales cuyo cese haya sido ordenado por una decisión definitiva, les faculten:

- a) para exigir la publicación total o parcial de dicha decisión en la forma que juzguen adecuada;
- b) para exigir, además, la publicación de un comunicado rectificativo.

[...]»

5 De acuerdo con su artículo 1, la Directiva 2009/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores (DO 2009, L 110, p. 30), tiene por objeto aproximar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros 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, con el fin de garantizar el buen funcionamiento del mercado interior.

6 En el anexo I de esa Directiva se enumeran las Directivas 93/13 y 2005/29 entre las destinadas a proteger los intereses colectivos de los consumidores.

7 Los considerandos 10 y 34 del Reglamento n.º 1215/2012 exponen lo siguiente:

«(10) El ámbito de aplicación material del presente Reglamento debe abarcar lo esencial de las materias civil y mercantil, salvo determinadas materias claramente determinadas, [...]

[...]

(34) Procede garantizar la continuidad entre el Convenio de Bruselas [de 27 de septiembre de 1968, relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 1972, L 299, p. 32; EE 01/01, p. 186)], el Reglamento (CE) n.º 44/2001 [del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 2001, L 12, p. 1),] y el presente Reglamento; a tal efecto, es oportuno establecer disposiciones transitorias. La misma continuidad debe aplicarse por lo que respecta a la interpretación del Convenio de Bruselas [...] y de los Reglamentos que lo sustituyen por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.»

8 El artículo 1 del Reglamento n.º 1215/2012, que figura en su capítulo I, rubricado «Ámbito de aplicación y definiciones», establece lo siguiente en su apartado 1:

«El presente Reglamento 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*).»

Derecho belga

Ley de 30 de julio de 2013

- 9 El artículo 5, apartado 1, de la wet betreffende de verkoop van toegangsbewijzen tot evenementen (Ley relativa a la Venta de Entradas de Espectáculos), de 30 de julio de 2013 (*Belgisch Staatsblad* de 6 de septiembre de 2013, p. 63069; en lo sucesivo, «Ley de 30 de julio de 2013»), prohíbe la exhibición con carácter habitual de entradas de espectáculos para su reventa y el suministro de los medios que se utilicen para esa reventa. El artículo 5, apartado 2, de dicha Ley prohíbe la reventa ocasional de entradas de espectáculos por un precio superior a su precio definitivo.
- 10 De acuerdo con el artículo 14 de la Ley de 30 de julio de 2013, el presidente del rechtbank van koophandel (Tribunal de lo Mercantil, Bélgica), que posteriormente se convirtió en el ondernemingsrechtbank (Tribunal Empresas, Bélgica), apreciará la existencia de un acto que infrinja lo dispuesto en el artículo 5 de dicha Ley y ordenará su cese. Este precepto establece que la acción de cesación la ejercerán el Ministro responsable de la economía, el director general de la Dirección General de Control e Intermediación del Servicio Público Federal de Economía, Pymes, Clases Medias y Energía, o los interesados.

CDE

- 11 El libro VI del Wetboek economisch recht (Código de Derecho Económico) de 28 de febrero de 2013, en su versión aplicable a los litigios principales (en lo sucesivo, «CDE»), incluye, en su título 4, un capítulo I, relativo a las «Prácticas comerciales desleales para con los consumidores», cuyos artículos VI.92 a VI.100 transponen la Directiva 2005/29. En este contexto, los artículos VI.93, VI.97, VI.99 y VI.100 de dicho Código definen prácticas comerciales desleales.
- 12 De acuerdo con el artículo XVII.1 del CDE, el presidente del rechtbank van koophandel (Tribunal de lo Mercantil) apreciará la existencia de un acto que infrinja lo dispuesto en este Código, sin perjuicio de determinadas actuaciones específicas, y ordenará su cesación.
- 13 El artículo XVII.7 del CDE establece que la acción basada en el artículo XVII.1 de dicho Código se ejercerá, en particular, a instancias de los interesados, del Ministro responsable de la economía, del director general de la Dirección General de Control e Intermediación del Servicio Público Federal de Economía, Pymes, Clases Medias y Energía, de asociaciones profesionales o interprofesionales con personalidad jurídica, o de asociaciones cuyo objeto sea la defensa de los intereses de los consumidores, cuando estas actúen ante los tribunales para la defensa de los intereses colectivos de los consumidores descritos estatutariamente.
- 14 Con arreglo al artículo XV.2, párrafo segundo, del CDE, las actas redactadas por los funcionarios competentes en la materia se presumirán auténticas salvo prueba en contrario.
- 15 De conformidad con el artículo XV.3.1 de dicho Código, los funcionarios a que se refiere su artículo XV.2 podrán redactar un acta de apercibimiento o un acta, o proponer una sanción administrativa basada, en particular, en las comprobaciones realizadas.

Código Judicial

- 16 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, todo ello sin perjuicio de la indemnización por los daños y perjuicios que, en su caso, corresponda. De acuerdo con el artículo 1385 *ter* de dicho texto legal, el juez podrá fijar la multa coercitiva, en particular, en una determinada cuantía por infracción.

Litigios principales y cuestión prejudicial

- 17 El 2 de diciembre de 2016, las autoridades belgas citaron ante el presidente del rechtbank van koophandel Antwerpen-afdeling Antwerpen (Tribunal de lo Mercantil, Sección de Amberes, Bélgica), en procedimiento de medidas cautelares, a Movici, Events Belgium y Leisure Tickets & Activities International, solicitando como pretensión principal, en primer lugar, la declaración de que esas empresas revendían en Bélgica, por medio de sitios de Internet gestionados por ellas, entradas para acceder a espectáculos a un precio superior al precio inicial, actividad que infringe lo dispuesto en la Ley de 30 de julio de 2013 y el CDE, y, en segundo lugar, que se ordenase la cesación de esas prácticas comerciales.
- 18 Con carácter accesorio, las autoridades belgas solicitaron que se ordenaran medidas de publicidad de la resolución pronunciada, a costa de dichas sociedades, que se impusiera una multa coercitiva de 10 000 euros por cada infracción comprobada desde la notificación de esa resolución y que se declarase que las futuras infracciones podrían acreditarse mediante simple acta redactada por un funcionario de la Dirección General de Inspección Económica que hubiese prestado juramento, de conformidad con el CDE.
- 19 Las tres sociedades en cuestión plantearon una excepción de incompetencia internacional de los tribunales belgas, afirmando que las autoridades belgas habían actuado en ejercicio del poder público, razón por la cual sus acciones no estaban comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1215/2012.
- 20 Mediante resolución de 25 de octubre de 2017, el presidente del rechtbank van koophandel Antwerpen-afdeling Antwerpen (Tribunal de lo Mercantil, Sección de Amberes) declaró que no tenía competencia internacional para conocer de las acciones ejercitadas en el litigio principal. A este respecto, señaló que el Reglamento n.º 1215/2012 no era aplicable al caso de autos debido a que dichas acciones no podían considerarse incluidas en la «materia civil y mercantil», a efectos de dicho Reglamento.
- 21 Las autoridades belgas interpusieron recurso de apelación contra esta resolución ante el hof van beroep te Antwerpen (Tribunal de Apelación de Amberes, Bélgica).
- 22 Las partes en el litigio principal discrepan sobre la cuestión de si el uso de las atribuciones de una autoridad pública para ejercitar una acción con objeto de poner fin a las infracciones de la Ley de 30 de julio de 2013 y del CDE es o no una manifestación del ejercicio del poder público.
- 23 Las autoridades belgas alegan que, en los litigios principales, no defienden un interés público correspondiente al de dichas autoridades, sino un interés general, que consiste en hacer respetar la normativa nacional en materia de prácticas comerciales que, a su vez, tiene por objeto proteger los intereses privados tanto de los empresarios como de los consumidores, ya que estas prácticas se rigen por disposiciones de Derecho común aplicables a las relaciones entre particulares, razón por la cual dichos litigios están comprendidos en la «materia civil y mercantil», a efectos del artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 1215/2012.

- 24 Las demandadas en el litigio principal sostienen, por el contrario, que las autoridades belgas actúan en virtud de un derecho propio del poder público, con arreglo al cual pueden, a diferencia de los particulares o las empresas, ejercitar una acción de cesación, sin tener un interés propio. En consecuencia, a su entender, las autoridades belgas actúan en ejercicio del poder público, pues ellas mismas no se ven afectadas por las prácticas comerciales de las sociedades interesadas.
- 25 En estas circunstancias, el hof van beroep te Antwerpen (Tribunal de Apelación de Amberes) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«¿Queda comprendido en la [“]materia civil y mercantil[”], en el sentido del artículo 1, [apartado 1], 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 en virtud del artículo 14 de la [Ley de 30 de julio de 2013] y del artículo XVII.7 del [CDE] 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, y puede quedar comprendida, por tal motivo, en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento una resolución judicial dictada en tal litigio?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 26 La cuestión planteada por el tribunal remitente se refiere, en lo esencial, a la determinación del órgano jurisdiccional competente para conocer de las acciones ejercitadas por las autoridades de un Estado miembro contra sociedades establecidas en otro Estado miembro, mediante las que se pretende que, tras declarar su existencia, se ordene la cesación de prácticas comerciales supuestamente ilícitas de dichas sociedades dirigidas a consumidores residentes en el primer Estado miembro.
- 27 Procede señalar que en el litigio pendiente ante dicho tribunal se formulan asimismo tres pretensiones accesorias, a saber, que se ordenen medidas de publicidad, que se imponga una multa coercitiva y que se declare que las futuras infracciones podrán acreditarse mediante simple acta levantada por un funcionario adscrito a una de esas autoridades que haya prestado juramento.
- 28 Por lo tanto, como ha señalado el Abogado General en el punto 14 de sus conclusiones, a fin de cerciorarse de su competencia para conocer de los litigios principales en virtud del Reglamento n.º 1215/2012, el tribunal remitente debe comprobar que ninguna de las pretensiones formuladas por las autoridades belgas puede excluir estos litigios, total o parcialmente, del ámbito de aplicación material de dicho Reglamento.
- 29 De acuerdo con reiterada jurisprudencia, corresponde al Tribunal de Justicia proporcionar al órgano jurisdiccional remitente todos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que puedan permitirle resolver el asunto que le ha sido sometido (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de diciembre de 2008, Gysbrechts y Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, apartado 31 y jurisprudencia citada, y de 12 de febrero de 2015, Baczó y Vizsnyiczai, C-567/13, EU:C:2015:88, apartado 32 y jurisprudencia citada), si es necesario, reformulando la cuestión prejudicial.
- 30 En estas circunstancias, la petición de decisión prejudicial se responderá no solo respecto de las pretensiones principales formuladas ante el tribunal remitente, sino también respecto de las formuladas con carácter accesorio ante ese tribunal.
- 31 Por lo tanto, debe entenderse que, mediante su cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en lo esencial, si el artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 1215/2012 debe interpretarse en el sentido de que está comprendida en el concepto de «materia civil y mercantil», que figura en dicho precepto, una acción ejercitada por las autoridades de un Estado miembro contra profesionales establecidos en otro Estado miembro mediante la cual dichas autoridades solicitan, con carácter principal, que se

declare la existencia de infracciones consistentes en prácticas comerciales desleales supuestamente ilegales y se ordene su cesación, así como, con carácter accesorio, que se ordenen medidas de publicidad, que se impongan multas coercitivas por las infracciones comprobadas y que se declare que las futuras infracciones podrán acreditarse mediante simple acta redactada por un funcionario adscrito a una de esas autoridades que haya prestado juramento.

- 32 Ante todo, es importante recordar que, dado que el Reglamento n.º 1215/2012 deroga y sustituye al Reglamento n.º 44/2001, que a su vez sustituyó al Convenio mencionado en el considerando 34 del Reglamento n.º 1215/2012, la interpretación dada por el Tribunal de Justicia en relación con lo dispuesto en esos instrumentos jurídicos se aplica también a dicho Reglamento, como se desprende del citado considerando, cuando las disposiciones de dichos instrumentos puedan calificarse de «equivalentes».
- 33 Para garantizar, en la medida de lo posible, la igualdad y la uniformidad de los derechos y obligaciones que resultan del Reglamento n.º 1215/2012 para los Estados miembros y los interesados, no cabe interpretar el concepto de «materia civil y mercantil» que figura en el artículo 1, apartado 1, de ese Reglamento como una mera remisión al Derecho interno de un Estado miembro. Hay que considerar que se trata de un concepto autónomo, que debe ser interpretado refiriéndose, por una parte, a los objetivos y al sistema de dicho Reglamento y, por otra, a los principios generales que se deducen de todos los ordenamientos jurídicos nacionales (sentencia de 7 de mayo de 2020, Rina C-641/18, EU:C:2020:349, apartado 30 y jurisprudencia citada).
- 34 Asimismo, como se desprende, en particular, del considerando 10 del Reglamento n.º 1215/2012, la necesidad de garantizar el buen funcionamiento del mercado interior y la de evitar, para el funcionamiento armonioso de la justicia, que se dicten resoluciones contradictorias en los Estados miembros exigen una interpretación amplia del citado concepto de «materia civil y mercantil» (sentencia de 28 de febrero de 2019, Gradbeništvo Korana, C-579/17, EU:C:2019:162, apartado 47 y jurisprudencia citada).
- 35 Finalmente, el Tribunal de Justicia ha declarado de forma reiterada 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 (véanse, en este sentido, 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).
- 36 En efecto, la manifestación de prerrogativas de poder público por una de las partes en el litigio, en virtud de su ejercicio de poderes exorbitantes en relación con las normas de Derecho común aplicables a las relaciones entre particulares, excluye tal litigio del concepto de «materia civil y mercantil», a efectos del artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 1215/2012 (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de febrero de 2007, Lechouritou y otros, C-292/05, EU:C:2007:102, apartado 34 y jurisprudencia citada, y de 28 de febrero de 2019, Gradbeništvo Korana, C-579/17, EU:C:2019:162, apartado 49 y jurisprudencia citada).
- 37 De ello se deriva que, para determinar si una materia está o no comprendida en el concepto de «materia civil y mercantil», a efectos del artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 1215/2012, y, en consecuencia, en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento, procede identificar la relación jurídica entre las partes en el litigio y el objeto de este o, con carácter alternativo, examinar la fundamentación y las modalidades de ejercicio de la acción entablada (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de octubre de 1976, LTU, 29/76, EU:C:1976:137, apartado 4, y de 28 de febrero de 2019, Gradbeništvo Korana, C-579/17, EU:C:2019:162, apartado 48 y jurisprudencia citada).

- 38 En cuanto al fundamento de una pretensión como la formulada con carácter principal en los litigios principales, hay que tener en cuenta que el artículo 7, apartado 2, de la Directiva 93/13 dispone que los Estados miembros deberán establecer acciones para que cese la aplicación de cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.
- 39 Asimismo, el artículo 11 de la Directiva 2005/29, que se titula «Ejecución», regula diversos procedimientos para declarar el carácter ilícito de las prácticas comerciales y ordenar su cese.
- 40 Por último, en su anexo I, la Directiva 2009/22 se refiere a las Directivas 93/13 y 2005/29 entre los instrumentos del Derecho de la Unión que protegen los intereses colectivos de los consumidores.
- 41 Respecto a las acciones de cesación y al concepto de «materia civil y mercantil», a efectos del artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 1215/2012, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la acción de prohibición del uso por los comerciantes de cláusulas abusivas, en el sentido de la Directiva 93/13, en los contratos que celebran con los consumidores, en la medida en que tiene por objeto someter determinadas relaciones de Derecho privado al control jurisdiccional, está comprendida dentro del concepto de «materia civil» (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de octubre de 2002, Henkel, C-167/00, EU:C:2002:555, apartado 30). Esta jurisprudencia fue posteriormente reiterada y extendida con carácter más general a las acciones de cesación a que se refiere la Directiva 2009/22 (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de julio de 2016, Verein für Konsumenteninformation, C-191/15, EU:C:2016:612, apartados 38 y 39).
- 42 De ello se desprende que las acciones destinadas a la declaración y el cese de las prácticas comerciales desleales, en el sentido de la Directiva 2005/29, también están comprendidas en el concepto de «materia civil y mercantil», a efectos del artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 1215/2012.
- 43 En el presente asunto, las acciones pendientes ante el tribunal remitente tienen por objeto garantizar el cumplimiento de la prohibición, establecida por la normativa nacional de que se trata en el litigio principal, de la reventa habitual de entradas de espectáculos o de la reventa ocasional de dichas entradas a un precio superior al definitivo, ya que dichas reventas pueden considerarse una práctica comercial desleal a la luz de dicha normativa.
- 44 No obstante, en lo que respecta a la forma de ejercitar la acción, hay que señalar que las acciones de que se trata en el litigio principal no fueron entabladas por personas de Derecho privado, como consumidores u organismos de protección del consumidor, sino por las autoridades belgas encargadas por el Estado miembro interesado de garantizar, en particular, la protección de los consumidores.
- 45 En el presente asunto, las demandadas en el litigio principal niegan que las acciones puedan estar comprendidas en el concepto de «materia civil y mercantil», pues alegan, ante todo, que las autoridades belgas no están obligadas a demostrar que tienen un interés propio en incoar procedimientos como el principal.
- 46 Cabe señalar a este respecto, en primer lugar, que la lista de personas legitimadas para ejercitar dicha acción ante los tribunales, de conformidad con el artículo 14, apartado 1, de la Ley de 30 de julio de 2013 y el artículo XVII.7 del CDE, fue establecida por el legislador nacional.
- 47 En este sentido, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el hecho de que una competencia o una facultad hayan sido atribuidas por una ley no resulta por sí solo determinante para llegar a la conclusión de que una autoridad del Estado ha actuado en ejercicio de su potestad pública [véase, por analogía, respecto al concepto de «materia civil y mercantil», a efectos del Reglamento (CE) n.º 1393/2007 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 y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1348/2000 del Consejo (DO 2007, L 324, p. 79), la sentencia de 11 de junio de 2005, *Fahnenbrock y otros*, C-226/13, C-245/13 y C-247/13, EU:C:2015:383, apartado 56].

- 48 En el presente asunto, del tenor del artículo 14, apartado 1, de la Ley de 30 de julio de 2013 y del artículo XVII.7 del CDE se desprende que las autoridades belgas están legitimadas, al igual que los interesados y las asociaciones de protección del consumidor, para someter el asunto al presidente del *rechtbank van koophandel* (Tribunal de lo Mercantil), actualmente *ondernemingsrechtbank* (Tribunal de Empresas), a fin de que se declare la existencia de un acto que infringe la normativa nacional en la materia y se ordene su cesación.
- 49 De ello se desprende que la posición procesal de las autoridades belgas es, a este respecto, comparable a la de una organización de protección de los consumidores.
- 50 En segundo lugar, la normativa nacional de que se trata en el litigio principal tampoco parece reservar a las autoridades belgas que menciona normas de reconocimiento del interés en ejercitar la acción que les confieran condiciones exorbitantes para su ejercicio en comparación con las establecidas para los demás demandantes.
- 51 En particular, y sin perjuicio de las comprobaciones que deberá efectuar el tribunal remitente, las autoridades públicas no están dispensadas de acreditar el interés en ejercitar la acción en mayor medida que los otros dos tipos de demandantes mencionados en el artículo XVII.7 del CDE.
- 52 Por lo tanto, si bien es cierto que, en los litigios principales, las autoridades belgas no parecen haber tenido que demostrar el interés en ejercitar la acción, esta circunstancia es necesariamente inherente al hecho de que solo podían actuar basándose en una competencia que les confiere la ley en materia de lucha contra determinadas prácticas comerciales desleales.
- 53 Además, como ha señalado el Abogado General en el punto 29 de sus conclusiones, la defensa del interés general no puede confundirse con el ejercicio de las prerrogativas del poder público.
- 54 Por consiguiente, en los litigios principales, los requisitos establecidos para que las autoridades belgas tengan interés en ejercitar la acción no parecen implicar el ejercicio de prerrogativas de poder público, sin perjuicio de las comprobaciones que deberá efectuar el tribunal remitente.
- 55 Seguidamente, las demandadas en el litigio principal ponen de relieve que las autoridades belgas utilizan sus propias comprobaciones y declaraciones como prueba ante el tribunal, ya que los documentos cruciales del expediente consisten en una serie de informes y comprobaciones de los inspectores del Estado, lo que, a su entender, implica el ejercicio de prerrogativas del poder público.
- 56 Como ha señalado el Abogado General en el punto 59 de sus conclusiones, considerar que una acción ejercitada por una autoridad pública queda excluida del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1215/2012 únicamente porque dicha autoridad haya hecho uso de medios de prueba obtenidos gracias a sus prerrogativas debilitaría la eficacia práctica de los medios de ejecución de las normas de protección de los consumidores reconocidos por el legislador de la Unión. En efecto, a diferencia del sistema en que la propia autoridad administrativa declara cuáles son las consecuencias que deben derivarse de una infracción, en circunstancias como las que son objeto del litigio principal, la autoridad pública es responsable de defender los intereses de los consumidores ante los tribunales.
- 57 Solo si, por razón del uso que ha hecho de ciertas pruebas, una autoridad pública no se encuentra específicamente en la misma posición que una persona de Derecho privado en el contexto de un litigio análogo, podrá considerarse que dicha autoridad ha hecho uso, en el caso concreto, de las prerrogativas del poder público.

- 58 Debe aclararse que el mero hecho de reunir y recopilar imputaciones o pruebas, como lo podría hacer un colectivo de profesionales o de consumidores, no puede equivaler al ejercicio de tales prerrogativas.
- 59 A este respecto, no se desprende de la información de que dispone el Tribunal de Justicia que, en el procedimiento pendiente ante el tribunal remitente, las autoridades belgas hayan hecho uso en absoluto de pruebas obtenidas mediante sus prerrogativas de poder público, extremo que debe comprobar dicho tribunal, si procede.
- 60 Por consiguiente, una acción ejercitada por las autoridades de un Estado miembro contra comerciantes establecidos en otro Estado miembro mediante la que dichas autoridades solicitan, con carácter principal, que se declare la existencia de infracciones consistentes en prácticas comerciales desleales presuntamente ilícitas y que se ordene su cesación está comprendida en el concepto de «materia civil y mercantil», a efectos del artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 1215/2012.
- 61 En cuanto a las pretensiones accesorias en los litigios principales, hay que señalar que aquellas por las que se solicita que se ordenen medidas de publicidad y se imponga una multa coercitiva se refieren, como ha señalado el Abogado General en los puntos 71 y 72 de sus conclusiones, a medidas habituales en los procedimientos civiles para garantizar la ejecución de la futura resolución judicial.
- 62 Por el contrario, en lo que respecta a la pretensión formulada ante el tribunal remitente por las autoridades belgas, de atribución de competencia para acreditar la existencia de futuras infracciones mediante simple acta redactada por un funcionario de la Dirección General de Inspección Económica que haya prestado juramento, como ha señalado el Abogado General en los puntos 75 a 77 de sus conclusiones, no puede considerarse que tal pretensión esté comprendida en el concepto de «materia civil y mercantil», ya que dicha pretensión se refiere de hecho a poderes exorbitantes con respecto a las normas de Derecho común aplicables en las relaciones entre particulares.
- 63 Sin embargo, el sistema general del Reglamento n.º 1215/2012 no impone que se vincule necesariamente el resultado de una pretensión accesoria al de la pretensión principal (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de octubre de 2015, *Aannemingsbedrijf Aertssen y Aertssen Terrassements*, C-523/14, EU:C:2015:722, apartado 33 y jurisprudencia citada), de tal modo que la competencia internacional de un tribunal de un Estado miembro para conocer de una pretensión principal puede estar basada en ese Reglamento sin que ello deba ser necesariamente el caso también por lo que se refiere a las pretensiones accesorias a la principal, y viceversa.
- 64 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 1215/2012 debe interpretarse en el sentido de que está comprendida en el concepto de «materia civil y mercantil», que figura en dicho precepto, una acción ejercitada por las autoridades de un Estado miembro contra profesionales establecidos en otro Estado miembro mediante la cual dichas autoridades solicitan, con carácter principal, que se declare la existencia de infracciones consistentes en prácticas comerciales desleales supuestamente ilegales y que se ordene su cesación, así como, con carácter accesorio, que se ordenen medidas de publicidad y se imponga una multa coercitiva.

Costas

- 65 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados al presentar observaciones ante el Tribunal de Justicia, distintos de aquellos en que hayan incurrido dichas partes, no pueden ser objeto de reembolso.

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

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 está comprendida en el concepto de «materia civil y mercantil», que figura en dicho precepto, una acción ejercitada por las autoridades de un Estado miembro contra profesionales establecidos en otro Estado miembro mediante la cual dichas autoridades solicitan, con carácter principal, que se declare la existencia de infracciones consistentes en prácticas comerciales desleales supuestamente ilegales y que se ordene su cesación, así como, con carácter accesorio, que se ordenen medidas de publicidad y se imponga una multa coercitiva.

Firmas