



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 18 de julio de 2013*

«Artículo 267 TFUE, párrafo tercero — Alcance de la obligación de plantear una cuestión prejudicial de los órganos jurisdiccionales de última instancia — Artículo 101 TFUE — Código deontológico de un Colegio profesional que prohíbe aplicar tarifas que no correspondan a la dignidad de la profesión»

En el asunto C-136/12,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Consiglio di Stato (Italia), mediante resolución de 14 de febrero de 2012, recibida en el Tribunal de Justicia el 13 de marzo de 2012, en el procedimiento entre

Consiglio nazionale dei geologi

y

Autorità garante della concorrenza e del mercato,

y entre

Autorità garante della concorrenza e del mercato

y

Consiglio nazionale dei geologi,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. L. Bay Larsen, Presidente de Sala, y los Sres. J. Malenovský, U. Löhmus y M. Safjan (Ponente) y la Sra. A. Prechal, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Cruz Villalón;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Consiglio nazionale dei geologi, por la Sra. A. Lagonegro, avvocatessa;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. S. Fiorentino, avvocato dello Stato;

* Lengua de procedimiento: italiano.

- en nombre del Gobierno francés, por el Sr. G. de Bergues y por las Sras. E. Belliard y B. Beaupère-Manokha, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno húngaro, por el Sr. M. Fehér y por las Sras. K. Molnár y K. Szíjjártó, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. J.-P. Keppenne, L. Malferrari y G. Conte, en calidad de agentes;

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

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 101 TFUE y 267 TFUE, párrafo tercero.
- 2 Esta petición se presentó en el marco de un litigio entre el Consiglio nazionale dei geologi (Consejo Nacional de los Geólogos; en lo sucesivo, «CNG») y la Autorità garante della concorrenza e del mercato (en lo sucesivo, «Autorità»), por un lado, y entre la Autorità y el CNG, por otro lado, en relación con la declaración de la Autorità de que la normativa deontológica adoptada por el CNG relativa a la fijación de los honorarios de los geólogos constituye una práctica colusoria que restringe la competencia.

Marco jurídico

- 3 Con arreglo al artículo 2 de la Ley n° 112 de protección del título y de la profesión de geólogo (legge n. 112 – Disposizioni per la tutela del titolo e della professione di geólogo), de 3 de febrero de 1963 (GURI n° 57, de 28 de febrero de 1963) (en lo sucesivo, «Ley n° 112/1963»), el ejercicio de dicha profesión en Italia está supeditado a la inscripción en el registro del Colegio Nacional de Geólogos.
- 4 El artículo 8 de dicha Ley dispone que todos los geólogos inscritos en dicho registro integran el Colegio y eligen al CNG.
- 5 El artículo 9 de la referida Ley establece lo siguiente:

«El [CNG] ejercerá las siguientes funciones, además de las que le atribuyan otras normas:

 - a) velará por la observancia de la normativa profesional y de todas las demás disposiciones relativas a ésta;
 - b) velará por la llevanza del registro y de la lista especial, y procederá a las inscripciones y cancelaciones;
 - c) garantizará la protección del título profesional y ejercerá las actividades dirigidas a sancionar el ejercicio ilícito de la profesión;
 - d) adoptará decisiones disciplinarias;
 - e) procederá, previa solicitud, a la liquidación de los honorarios;

- f) administrará los bienes que pertenezcan al Colegio Nacional y formulará con carácter anual el presupuesto provisional y el balance;
- g) fijará, dentro de los límites estrictamente necesarios para cubrir los gastos de funcionamiento del Colegio Nacional, mediante decisión sometida a la aprobación del Ministro de Justicia, la cuantía de la cuota anual que las personas inscritas en el registro o en la lista especial deben abonar, así como el importe de la tasa de inscripción en el registro o en la lista y de la tasa por la expedición de certificados y dictámenes sobre la liquidación de honorarios.»

6 A tenor del artículo 14, apartado 1, de la Ley n° 616, que contiene las disposiciones de aplicación de la Ley de 3 de febrero de 1963, n° 112 de protección del título y de la profesión de geólogo (legge n. 616 – Norme integrative per l'applicazione della L. 3 febbraio 1963, n. 112, contenente norme per la tutela del titolo e della professione di geólogo), de 25 de julio de 1966 (GURI n° 201, de 13 de agosto 1966):

«Podrá imponerse a la persona inscrita en el registro o en la lista especial que no se comporte con la debida dignidad o decoro profesionales una de las siguientes sanciones disciplinarias en función de la gravedad de los hechos:

- 1) amonestación;
- 2) suspensión del ejercicio profesional por un tiempo no superior a un año;
- 3) expulsión.

[...]»

7 El artículo 2 del Decreto-ley n° 223 sobre disposiciones urgentes para el estímulo económico y social, para la contención y la racionalización de los gastos públicos y sobre intervenciones en materia de ingresos públicos y de lucha contra la evasión fiscal (decreto-legge n. 223 – Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), de 4 de julio de 2006 (GURI n° 153, de 4 de julio de 2006), convalidado, tras ser modificado, mediante la Ley n° 248 de 4 de agosto de 2006 (en lo sucesivo, «Decreto-ley n° 223/2006»), dispone:

«1. En virtud de los principios comunitarios de libre competencia y de libre circulación de las personas y de los servicios, y con el fin de garantizar a los usuarios la facultad de elección efectiva en el ejercicio de sus derechos y la posibilidad de comparar los servicios ofrecidos en el mercado, a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, quedan derogadas las disposiciones legislativas y reglamentarias que, en lo tocante a las profesiones liberales y a las actividades intelectuales, prevean:

- a) tarifas fijas o mínimas obligatorias o que establezcan la prohibición de fijar honorarios calculados en función de la consecución de los objetivos perseguidos;

[...]

3. Las normas deontológicas y convencionales, así como los códigos de autorregulación que contengan las disposiciones citadas en el apartado 1 serán adaptadas a más tardar el 1 de enero de 2007, incluso a través de la adopción de medidas cuyo objeto sea garantizar la calidad de las prestaciones profesionales. A falta de adaptación, a partir de esa misma fecha, las normas contrarias a las disposiciones del apartado 1 serán nulas en todo caso.»

- 8 Con arreglo al artículo 2233 del Código civil italiano (Codice civile), relativo a las profesiones intelectuales:

«En el supuesto de que las partes no hubieran fijado los honorarios y que éstos no pudieran determinarse según las tarifas o los usos en vigor, los fijará el juez tras consultar a la asociación profesional a la que pertenezca el profesional.

En todo caso, el importe de la contraprestación deberá ser acorde con la magnitud del trabajo y la dignidad de la profesión.

[...]»

- 9 Los artículos 17 a 19 del Código deontológico relativo al ejercicio de la profesión de geólogo en Italia, aprobado por el CNG el 19 de diciembre de 2006 y cuya última modificación tuvo lugar el 24 de marzo de 2010 (en lo sucesivo, «Código deontológico»), disponen:

«Artículo 17 – Criterios para la fijación de tarifas

Al establecer el importe de sus honorarios profesionales el geólogo deberá atenerse a lo establecido en el Decreto-ley n° 223/2006, al principio de adecuación consagrado en el artículo 2233, apartado 2, del Código Civil y, en todo caso, al conjunto de las disposiciones vigentes en la materia. La tarifa profesional aprobada mediante la Orden Ministerial de 18 de noviembre de 1971 y sus modificaciones posteriores, y la tarifa para las obras públicas, aprobada mediante la Orden Ministerial de 4 de abril de 2001, constituyen, en la medida en que se refieran a los geólogos, un elemento legítimo y objetivo de referencia técnica y profesional para apreciar, fijar y definir los honorarios entre las partes.

Artículo 18 – Fijación de los honorarios

En el ámbito de la normativa en vigor, en garantía de la calidad de las prestaciones, el geólogo que desarrolle su actividad profesional en sus diversas formas –individual, societaria o asociada– deberá adecuar siempre sus honorarios a la magnitud y dificultad del trabajo encomendado, a la dignidad de la profesión, a los conocimientos técnicos y al esfuerzo requerido.

El Colegio controlará la observancia de [estas normas] habida cuenta de los principios de competitividad profesional.

Artículo 19 – Licitaciones

En los procedimientos de licitación en los que la Administración Pública, de forma lícita, no se atenga a la tarifa profesional como criterio de remuneración, el geólogo deberá adecuar su oferta a la magnitud y dificultad del trabajo encomendado, a la dignidad de la profesión, a los conocimientos técnicos y al esfuerzo requerido.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 10 Mediante decisión de 23 de junio de 2010, adoptada sobre la base de los resultados de una investigación (en lo sucesivo, «decisión de la Autorità»), la Autorità declaró que el Colegio Nacional de Geólogos había infringido el artículo 101 TFUE al incitar a sus miembros a uniformar su comportamiento económico mediante la aplicación de la tarifa profesional. En particular, la Autorità consideró que el Código deontológico constituía una decisión de una asociación de empresas que restringía la competencia e infringía el artículo 101 TFUE.

- 11 Según la Autorità, el hecho de considerar la tarifa profesional como un elemento de referencia legítimo para la fijación de los honorarios en virtud del artículo 17 del referido Código incitaba a los geólogos a fijar sus honorarios con arreglo a dicha tarifa. A su juicio, la referencia formal en dicho artículo 17 al Decreto-ley n° 223/2006, mediante el que se derogaron las tarifas fijas y mínimas, no indicaba a los geólogos la posibilidad de fijar los honorarios profesionales sobre la base de la autonomía de la voluntad de las partes.
- 12 Además, sostiene que la obligación establecida en los artículos 18 y 19 del Código deontológico de fijar los honorarios con arreglo a cláusulas generales, como el decoro y la dignidad de la profesión, y la falta de criterios que contribuyan a caracterizar dichas cláusulas mediante una referencia específica a la fijación de las tarifas de los servicios profesionales lleva igualmente a considerar que la tarifa profesional es obligatoria, impidiendo así la adopción de comportamientos independientes en el mercado. Asimismo, según la Autorità, el hecho de que el artículo 17 de dicho Código se refiera a artículo 2233 del Código Civil, el cual hace referencia a la dignidad de la profesión, confirma esta tesis.
- 13 El CNG impugnó la decisión de la Autorità ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.
- 14 Mediante sentencia de 25 de febrero de 2011, dicho tribunal desestimó el recurso del CNG. En particular, se mostró de acuerdo con la postura de la Autorità según la cual el hecho de mencionar la tarifa profesional como elemento de referencia legítimo para la fijación de los honorarios incitaba a los geólogos a adaptarse a dicha tarifa, lo que suponía una restricción de la competencia. Asimismo, dicho órgano jurisdiccional consideró que la Autorità no había aportado elementos suficientes que apoyasen la tesis según la cual la referencia a la dignidad de la profesión como uno de los elementos que habían de tomarse en consideración para la fijación de los honorarios de los geólogos implicaba el carácter obligatorio de la tarifa profesional. No obstante, estimó que este error no bastaba para invalidar la decisión de la Autorità.
- 15 El CNG interpuso recurso contra la sentencia del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ante el Consiglio di Stato. La Autorità se adhirió al recurso interpuesto contra esta sentencia, en la medida en que éste último había declarado que la motivación de la decisión de la Autorità era parcialmente errónea.
- 16 En el procedimiento ante el órgano jurisdiccional remitente, el CNG propuso plantear al Tribunal de Justicia varias cuestiones prejudiciales en relación con la conformidad con el Derecho de la Unión en materia de competencia de las disposiciones nacionales de naturaleza legislativa o reglamentaria así como de las contenidas en el Código deontológico.
- 17 Si bien el órgano jurisdiccional remitente estima que la mayoría de las cuestiones planteadas por el CNG resultan, en principio, pertinentes para resolver el litigio principal, considera, no obstante, que éstas se han planteado en término vagos. Además, dicho órgano jurisdiccional estima que algunas de estas preguntas carecen manifiestamente de pertinencia en relación con el litigio principal, en particular las relativas al Reglamento (CEE) n° 2137/85 del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativo a la constitución de una agrupación europea de interés económico (AEIE) (DO L 199, p. 1; EE 17/02, p. 3).
- 18 Así pues, el órgano jurisdiccional remitente plantea al Tribunal de Justicia cuestiones sobre el alcance del artículo 267 TFUE, párrafo tercero, en lo que respecta a su competencia para elegir y reformular las cuestiones planteadas por una de las partes en el litigio principal, y sobre la posible existencia de una obligación de realizar dicha elección y de llevar a cabo tal reformulación.
- 19 En lo que atañe a las cuestiones relativas a la normativa de la Unión en materia de competencia, el órgano jurisdiccional remitente reformula las cuestiones planteadas por el CNG.

20 En estas circunstancias, el Consiglio di Stato decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«I.

- 1) ¿Se opone el artículo 267 TFUE, párrafo tercero, en la medida en que impone al órgano jurisdiccional de última instancia la obligación de plantear con carácter prejudicial al Tribunal de Justicia una cuestión de interpretación del Derecho comunitario planteada por una parte en un litigio, a una normativa procesal nacional que prevé un sistema de restricciones procesales, como las relativas a los plazos de recurso, la obligación de especificar los motivos, la prohibición de modificar las pretensiones durante la tramitación del litigio y la prohibición de que el juez modifique las pretensiones de las partes?
- 2) ¿Se opone el artículo 267 TFUE, párrafo tercero, a la existencia de una facultad de selección por parte del órgano jurisdiccional nacional en relación con la apreciación de la pertinencia de la cuestión y del grado de claridad de la normativa comunitaria, en la medida en que dicho artículo impone al órgano jurisdiccional de última instancia la obligación de plantear con carácter prejudicial al Tribunal de Justicia una cuestión de interpretación del Derecho comunitario planteada por una parte en un litigio?
- 3) Si el artículo 267 TFUE, párrafo tercero, se interpreta en el sentido de que impone al órgano jurisdiccional nacional de última instancia la obligación incondicional de plantear con carácter prejudicial al Tribunal de Justicia una cuestión de interpretación del Derecho comunitario planteada por una parte en un litigio, ¿es compatible dicho artículo con el principio de duración razonable del procedimiento, establecido igualmente por el Derecho comunitario?
- 4) ¿En qué circunstancias fácticas y jurídicas la inobservancia por el órgano jurisdiccional nacional del artículo 267 TFUE, párrafo tercero, constituye una “infracción manifiesta del Derecho comunitario”? ¿Tiene este concepto un alcance y ámbito distintos a los efectos de la acción especial contra el Estado en el sentido de la Ley n° 117, de 13 de abril de 1988, para la indemnización de los daños causados en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales [...]?

II. Para el caso de que el Tribunal de Justicia [...] acogiera la tesis del “filtro de malla ancha” [...], contraria a la aplicación de las normas procesales nacionales relativas a la necesidad de especificar los motivos de recurso, ¿debe plantearse al Tribunal de Justicia [...] la cuestión prejudicial en los mismos términos en que ha sido formulada por la parte recurrente [en el procedimiento principal] y reproducidos [a continuación]?:

- “1) [...] se plantea al Tribunal de Justicia [...] una petición de decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 101 TFUE [...] en relación con la normativa legal y deontológica que regula la profesión de geólogo y las funciones institucionales y normas de funcionamiento del [CNG], pertinente en este asunto, que se reproduce a continuación, con objeto de verificar su validez y su conformidad con la normativa europea (a saber, el artículo 101 TFUE) en materia de competencia. [...]

[reproducción del artículo 9 de la Ley n° 112/1963]

[reproducción de los artículos 14, apartado 1, y 17 de la Ley n° 616 de 25 de julio de 1966 que contiene las disposiciones de aplicación de la Ley de 3 de febrero de 1963, n° 112 de protección del título y de la profesión de geólogo]

[reproducción de los artículos 6 y 7 del Código deontológico]

[reproducción del artículo 17 del Código deontológico]. En particular, se solicita a este respecto al Tribunal de Justicia [...] que determine si es contrario al artículo 101 TFUE haber indicado, como norma legislativa en vigor obligatoria en todo su contenido, el Decreto-ley n° 223/2006, el cual comprende un sistema numérico-cronológico, único sistema histórico y lícito, tanto a nivel interno como comunitario, que, ciertamente, no incide en modo alguno en el conocimiento y en el alcance obligatorio de la norma jurídica.

[reproducción de los artículos 18 y 19 del Código deontológico]

Considerando que:

- El Reglamento [...] n° 2137/85 [...] con el objeto de ‘facilitar o desarrollar la actividad económica de sus miembros’, establece, en su sexto considerando, que ‘éste no afecta sin embargo a la aplicación, a nivel nacional, de las normas legales y/o deontológicas relativas a las condiciones de ejercicio de una actividad o de una profesión’;
- [reproducción del cuadragésimo tercer considerando de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (DO L 255, p. 22)];
- [reproducción del considerando 115 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO L 376, p. 36)].

Se solicita, por último, al Tribunal de Justicia [...] que se pronuncie sobre la compatibilidad con el artículo 101 TFUE de la distinción antes expuesta, en los aspectos jurídicos y de organización colegial, entre empresa profesional y empresa comercial, así como entre la competencia profesional y la competencia comercial.

- 2) a) ¿Prohíben o impiden el artículo 101 TFUE u otra norma de Derecho de la Unión la referencia a la dignidad y al decoro de un profesional –en el caso de autos, geólogo– como elementos que han de tenerse en cuenta para fijar los honorarios profesionales?
- b) A efectos del artículo 101 TFUE o de cualquier norma de Derecho de la Unión, ¿entraña la referencia a la dignidad y al decoro profesional efectos restrictivos para la competencia profesional?
- c) ¿Establece el artículo 101 TFUE u otra norma de Derecho de la Unión que los requisitos de dignidad y decoro, en cuanto elementos que han de tenerse en cuenta para la fijación de los honorarios del profesional de acuerdo con tarifas definidas expresamente como sujetas a excepciones en sus importes mínimos –vista la referencia expresa y formal, contenida en el artículo 17 del [Código deontológico], a la normativa que permite tal excepción (Decreto-ley n° 223/2006 [...])– pueden inducir a comportamientos restrictivos de la competencia?
- d) ¿Prohíbe el artículo 101 TFUE u otra norma de Derecho de la Unión la referencia a la tarifa profesional –establecida, respecto a los geólogos, mediante disposición estatal, a saber, un Decreto Ministerial del Ministro de Justicia de acuerdo con el Ministro de las Actividades Productivas, y cuyos importes mínimos pueden ser objeto de excepciones en virtud, una vez más, de la referencia expresa y formal al Decreto-ley n° 223/2006 recogida en el artículo 17 del [...] Código Deontológico– como simple elemento técnico-profesional de referencia para determinar los honorarios?

- e) ¿Prohíbe el artículo 101 TFUE u otra norma de Derecho de la Unión la correspondencia entre la magnitud de las prestaciones y los requisitos de dignidad y decoro, definidos en los artículos 6 y 7 del [Código Deontológico], con los honorarios profesionales, tal como se prevé en el artículo 2233, [párrafo segundo], del Código Civil italiano, según el cual ‘en todo caso, el importe de la contraprestación (profesional) deberá ser acorde con la magnitud del trabajo y la dignidad de la profesión’?
- f) Así pues, según el artículo 101 TFUE, ¿puede considerarse que la referencia al artículo 2233, [párrafo segundo], del Código Civil italiano es lícita y que no da lugar a efectos restrictivos de la competencia?
- g) ¿Equipara jurídicamente el artículo 101 TFUE u otra norma de Derecho de la Unión en materia de competencia a un Colegio Profesional, en el caso de autos el de geólogos, tal como se regula en normas específicas del Estado dictadas con fines institucionales, a los acuerdos y concentraciones de empresas comerciales que constituyen acuerdos restrictivos de la competencia?
- h) ¿Permite el artículo 101 TFUE u otra norma de Derecho de la Unión equiparar la cuota abonada a los colegios profesionales por imperativo legal –establecida para el ejercicio de las funciones y la consecución de fines institucionales– con la actividad de venta de bienes y servicios y el beneficio económico, desarrollada y obtenido, respectivamente, a través de comportamientos restrictivos de la competencia por parte de concentraciones de empresas comerciales?
- i) ¿Justifica el artículo 101 TFUE u otra norma de Derecho de la Unión la aplicación de sanciones en el caso de autos?
- j) ¿Legitima el artículo 101 TFUE u otra norma de Derecho de la Unión la sujeción a la recaudación forzosa de la cuota de afiliación, obligatoria por imperativo legal, equiparando tal cuota a los beneficios e ingresos fruto de un acuerdo económico-comercial restrictivo de la competencia?”

- III. 1) Con carácter subsidiario, para el caso de que el Tribunal de Justicia responda a las cuestiones de interpretación del artículo 267 TFUE, párrafo tercero, en el sentido de que las normas procesales nacionales carecen de pertinencia y que existe un deber de asistencia del órgano jurisdiccional nacional, y la cuestión prejudicial planteada por la parte recurrente se resuelva en el sentido de que la cuestión de parte reviste carácter genérico, se plantea la siguiente cuestión prejudicial: ¿se opone el Derecho comunitario de la competencia y de las profesiones, y en particular las disposiciones comunitarias invocadas por la parte recurrente en su cuestión, a la adopción de códigos deontológicos profesionales que disponen que los honorarios sean acordes con el decoro y la dignidad profesionales y con la calidad y la magnitud de la prestación, con el resultado de que los honorarios inferiores a las tarifas mínimas (y que, por tanto, son más competitivos) pueden ser sancionados, en el plano disciplinario, por vulneración de normas deontológicas?
- 2) Con carácter subsidiario, para el caso de que el Tribunal de Justicia responda a las cuestiones de interpretación del artículo 267 TFUE, párrafo tercero, en el sentido de que las normas procesales nacionales carecen de pertinencia y que existe un deber de asistencia del órgano jurisdiccional nacional, y la cuestión prejudicial planteada por la parte recurrente se resuelva en el sentido de que la cuestión de parte tiene carácter genérico, se plantea la siguiente cuestión prejudicial: ¿Puede interpretarse el Derecho comunitario de la competencia, y en particular la normativa que prohíbe los acuerdos restrictivos de la competencia, en el sentido de que un acuerdo restrictivo puede estar constituido por normas deontológicas adoptadas por colegios profesionales, cuando tales normas, al establecer el decoro y la dignidad

profesional, así como la calidad y la magnitud de la prestación, como criterios para la fijación de los honorarios del profesional, tengan como efecto la imposibilidad de establecer excepciones a las tarifas mínimas y, por tanto, también un efecto restrictivo de la competencia como consecuencia de dicha imposibilidad de establecer excepciones?

- 3) Con carácter subsidiario, para el caso de que el Tribunal de Justicia responda a las cuestiones de interpretación del artículo 267 TFUE, párrafo tercero, en el sentido de que las normas procesales nacionales carecen de pertinencia y que existe un deber de asistencia del órgano jurisdiccional nacional, y la cuestión prejudicial planteada por la parte recurrente se resuelva en el sentido de que la cuestión de parte tiene carácter genérico, se plantea la siguiente cuestión prejudicial: Si el Derecho nacional establece normas de defensa de la competencia más estrictas que las comunitarias, indicando en particular que pueden establecerse excepciones a los importes mínimos de las tarifas profesionales, aunque el Derecho comunitario parece, en cambio, permitir aún en ciertas condiciones la posibilidad de no establecer excepciones a las tarifas mínimas y, por consiguiente, si una actuación del colegio profesional que imponga la imposibilidad de establecer excepciones a las tarifas mínimas constituye, respecto al Derecho nacional, un acuerdo restrictivo de la competencia mientras que podría no serlo para el Derecho comunitario, ¿se opone el Derecho comunitario de la competencia, y en particular la normativa comunitaria sobre acuerdos restrictivos de la competencia, a considerar una determinada conducta sancionable como acuerdo restrictivo de la competencia sobre la base de la normativa nacional y no sobre la base de la normativa comunitaria, cuando las normas nacionales de defensa de la competencia sean más estrictas que las comunitarias?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre las cuestiones prejudiciales relativas al artículo 267 TFUE, párrafo tercero

- 21 Mediante sus cuestiones relativas al artículo 267 TFUE, párrafo tercero, el órgano jurisdiccional remitente solicita, en esencia, que se determine el alcance de su competencia para elegir y reformular las cuestiones planteadas por una de las partes del litigio principal y que se dilucide si existe una posible obligación de realizar tal elección y de llevar a cabo dicha reformulación.
- 22 En este contexto, pregunta al Tribunal de Justicia, en particular, si esta disposición se opone a la aplicación de normas nacionales que impedirían al órgano jurisdiccional nacional ejercer su competencia de remisión prejudicial o que le obligarían a hacer suyas las preguntas planteadas por las partes.
- 23 Además, en el supuesto de que el artículo 267 TFUE, párrafo tercero, deba interpretarse en el sentido de que impone al órgano jurisdiccional nacional de última instancia una obligación incondicional de plantear con carácter prejudicial una cuestión de interpretación del Derecho de la Unión formulada por una parte en un litigio, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia sobre la posible incidencia de la exigencia de la duración razonable del procedimiento, consagrada por el Derecho de la Unión, sobre los deberes de un órgano jurisdiccional de última instancia con arreglo a dicha disposición.
- 24 Por otro lado, el Consiglio di Stato plantea una cuestión relativa a las circunstancias en las que el incumplimiento de la obligación de plantear una cuestión prejudicial establecida en el artículo 267 TFUE, párrafo tercero, puede constituir una infracción manifiesta del Derecho de la Unión, premisa para la responsabilidad extracontractual del Estado por la infracción de dicho Derecho.

- 25 A este respecto, procede recordar, en primer lugar que, en la medida en que no existe recurso judicial alguno contra la decisión de un órgano jurisdiccional, este tiene la obligación, cuando se plantee ante él una cuestión de interpretación del Tratado FUE, de someter la cuestión al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 267 TFUE, párrafo tercero (véase la sentencia de 4 de noviembre de 1997, *Parfums Christian Dior*, C-337/95, Rec. p. I-6013, apartado 26).
- 26 Se desprende de la conexión entre los párrafos segundo y tercero del artículo 267 TFUE que los órganos jurisdiccionales a que se refiere el párrafo tercero disponen de la misma facultad de apreciación que cualesquiera otros órganos jurisdiccionales nacionales acerca de si es necesaria una decisión sobre una cuestión de Derecho de la Unión para poder emitir su fallo. Aquellos órganos jurisdiccionales no están obligados, por tanto, a remitir una cuestión de interpretación del Derecho de la Unión suscitada ante ellos si la cuestión no es pertinente, es decir, en los supuestos en los que la respuesta a dicha cuestión, cualquiera que fuera, no podría tener incidencia alguna en la solución del litigio (sentencia de 6 de octubre de 1982, *Cilfit* y otros, 283/81, Rec. p. 3415, apartado 10).
- 27 Por el contrario, si dicho órganos estiman que es necesario acudir al Derecho de la Unión para llegar a la solución de un litigio del que están conociendo, el artículo 267 TFUE les impone, en principio, la obligación de someter al Tribunal de Justicia toda cuestión de interpretación que se suscite (véase la sentencia *Cilfit* y otros, antes citada, apartados 11 a 20).
- 28 El Tribunal de Justicia ya ha declarado que el sistema instaurado por el artículo 267 CE, con miras a garantizar la unidad de la interpretación del Derecho de la Unión en los Estados miembros, establece una cooperación directa entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales conforme a un procedimiento ajeno a toda iniciativa de las partes (sentencias de 16 de diciembre de 2008, *Cartesio*, C-210/06, Rec. p. I-9641, apartado 90, y de 21 de julio de 2011, *Kelly*, C-104/10, Rec. p. I-6813, apartado 62).
- 29 La determinación y la formulación de las cuestiones que deban someterse al Tribunal de Justicia corresponden al órgano jurisdiccional nacional y las partes en el litigio principal no pueden modificar su contenido (véanse las sentencias de 14 de abril de 2011, *Vlaamse Dierenartsenvereniging y Janssens*, C-42/10, C-45/10 y C-57/10, Rec. p. I-2975, apartado 43, y de 21 de diciembre de 2011, *Danske Svineproducenter*, C-316/10, Rec. p. I-13721, apartado 32).
- 30 Aunque ese tribunal tiene la facultad de instar a las partes en el litigio del que conoce a sugerir formulaciones que pueden en su caso acogerse para enunciar las cuestiones prejudiciales, también es cierto que corresponde únicamente a dicho tribunal decidir en último término tanto la forma como el contenido de éstas (sentencia *Kelly*, antes citada, apartado 65).
- 31 De cuanto antecede se desprende que corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional remitente determinar y formular las cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación del Derecho de la Unión necesarias para resolver el litigio principal.
- 32 En lo que atañe a las normas procesales nacionales a las que hace referencia el órgano jurisdiccional remitente sin, no obstante, precisar su contenido exacto, basta en todo caso recordar que tales normas no pueden vulnerar la competencia ni las obligaciones que incumben a un órgano jurisdiccional nacional como el órgano jurisdiccional remitente, en virtud del artículo 267 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia *Cartesio*, antes citada, apartados 93, 94 y 98).
- 33 Asimismo, es preciso subrayar que el órgano jurisdiccional nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones del Derecho de la Unión, está obligado a garantizar la plena eficacia de estas disposiciones dejando inaplicada en caso de necesidad, por su propia iniciativa, cualquier disposición nacional contraria, en particular de carácter procesal, sin esperar la derogación

previa de dicha disposición nacional por el legislador o mediante cualquier otro procedimiento constitucional (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de octubre de 2010, Elchinov, C-173/09, Rec. p. I-8889, apartado 31).

- 34 A continuación, en lo que respecta a la posible incidencia de la exigencia de una duración razonable del procedimiento igualmente mencionada por el órgano jurisdiccional remitente, procede señalar que dicho órgano jurisdiccional sólo plantea esta pregunta para el supuesto de que el artículo 267 TFUE deba interpretarse en el sentido de que esta disposición impone al órgano jurisdiccional nacional de última instancia una obligación incondicional de plantear con carácter prejudicial una cuestión de interpretación de Derecho de la Unión formulada por una parte en un litigio. En estas circunstancias y habida cuenta de lo que se desprende de los apartados 25 a 33 de la presente sentencia, no procede responder a la referida cuestión.
- 35 Por último, en lo que atañe, a la infracción manifiesta del Derecho de la Unión como premisa para la responsabilidad extracontractual del Estado por la infracción de dicho Derecho, es preciso señalar que esta cuestión carece manifiestamente de pertinencia y resulta hipotética en el marco del litigio principal. En efecto, de la resolución de remisión no se desprende que el litigio principal se refiera a dicha responsabilidad ni tampoco que esta cuestión haya sido abordada por una de las partes en el litigio principal en el marco de un incidente procesal.
- 36 Habida cuenta de las anteriores consideraciones procede responder a las cuestiones relativas al artículo 267 TFUE, párrafo tercero, que esta disposición debe interpretarse en el sentido de que corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional remitente determinar y formular las cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación del Derecho de la Unión que éste estime pertinentes para resolver el litigio principal. No deben aplicarse las normas nacionales que vulneren esta competencia.

Sobre las cuestiones relativas a la normativa de la Unión en materia de competencia

- 37 Habida cuenta de que, en el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente reformuló efectivamente las cuestiones planteadas por el CNG, procede examinar las cuestiones tal y como fueron reformuladas.
- 38 En esencia, dicho órgano jurisdiccional desea que se dilucide si el artículo 101 TFUE se opone a que un colegio profesional, como el Colegio Nacional de Geólogos en Italia, adopte normas deontológicas que establezcan como criterios para la fijación de los honorarios, además de la calidad y de la magnitud de la prestación de servicios, la dignidad de la profesión, lo que tendría como consecuencia que la fijación de los honorarios por debajo de cierto nivel, situación que puede asimilarse a un caso de establecimiento de tarifas mínimas, podría sancionarse por ser contraria a dichas normas.
- 39 Por otro lado, pregunta al Tribunal de Justicia si el Derecho nacional puede establecer una protección de la competencia más estricta que la normativa de la Unión. A este respecto, es preciso señalar que la pertinencia de esta cuestión para resolver el litigio principal no se desprende de la resolución de remisión. En efecto, esta última no contiene elementos que permitan identificar la utilidad de una respuesta a este respecto para resolver el litigio principal. Pues bien, tal explicación habría sido necesaria puesto que de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que este litigio se refiere a la legalidad de una decisión de la Autorità, la cual aplicó el artículo 101 TFUE y no las normas nacionales en materia de acuerdos restrictivos de la competencia. Por consiguiente, procede declarar la inadmisibilidad de esta cuestión.
- 40 Lo mismo sucede en lo que respecta a las cuestiones relativas a la interpretación del Reglamento n° 2137/85 y de las Directivas 2005/36 y 2006/123.

- 41 En cuanto a la cuestión planteada en el apartado 38 de la presente sentencia, procede examinar en qué medida una organización profesional como el Colegio Nacional de Geólogos en Italia puede considerarse una asociación de empresas en el sentido del artículo 101 TFUE, apartado 1, cuando adopta normas como las establecidas en el Código deontológico.
- 42 En el marco de este examen es preciso verificar si cuando adopta normas como las controvertidas en el litigio principal, un colegio profesional debe considerarse una asociación de empresas o, al contrario, una autoridad pública debido a que su actividad se vincula al ejercicio de prerrogativas del poder público (véase la sentencia de 19 de febrero de 2002, Wouters y otros, C-309/99, Rec. p. I-1577, apartado 57 y la jurisprudencia citada).
- 43 En lo que atañe a la naturaleza de las actividades del CNG, de los artículos 8 y 9 de la Ley n° 112/1963 se desprende que todos los geólogos inscritos en el registro previsto en dicha disposición forman parte del Colegio y eligen al CNG, y que éste último se encarga de garantizar el cumplimiento de la normativa profesional y de las demás disposiciones relativas a la profesión y de adoptar las medidas disciplinarias.
- 44 Pues bien, es preciso señalar que cuando adopta un acto como el Código deontológico, una organización profesional como el Colegio Nacional de Geólogos no ejerce ni una función social basada en el principio de solidaridad, ni prerrogativas típicas del poder público. Actúa como el órgano regulador de una profesión cuyo ejercicio constituye, por lo demás, una actividad económica (véase, en este sentido, la sentencia Wouters y otros, antes citada, apartado 58).
- 45 A la luz de estas consideraciones, procede declarar, en consecuencia, que una organización profesional como el Colegio Nacional de Geólogos se comporta como una asociación de empresas, en el sentido del artículo 101 TFUE, apartado 1, cuando elabora normas deontológicas como las controvertidas en el litigio principal.
- 46 En lo que atañe a la cuestión de si las normas deontológicas controvertidas en el litigio principal constituyen una decisión en el sentido del artículo 101 TFUE, es preciso recordar que puede considerarse que incluso una recomendación, cualquiera que sea su naturaleza jurídica exacta, constituye tal decisión (sentencia de 27 de enero de 1987, Verband der Sachversicherer/Comisión, 45/85, Rec. p. 405, apartado 32).
- 47 En el caso de autos, el carácter obligatorio del Código deontológico respecto de los geólogos, así como la posibilidad de imponer a éstos últimos sanciones en caso de incumplimiento de éste, deben llevar a considerar que las normas contenidas en dicho Código constituyen una decisión en el sentido del artículo 101 TFUE.
- 48 Para que las normas de la Unión en materia de competencia se apliquen a una práctica colusoria o a una práctica abusiva, es necesario que dicha práctica pueda afectar al comercio entre los Estados miembros (véase la sentencia de 13 de julio de 2006, Manfredi y otros, C-295/04 a C-298/04, Rec. p. I-6619, apartado 40).
- 49 A tal efecto, debe poderse presumir con un grado de probabilidad suficiente, con arreglo a una serie de elementos objetivos de hecho o de Derecho, que una decisión, un acuerdo o una práctica puedan ejercer una influencia directa o indirecta, real o potencial, en las corrientes de intercambios entre los Estados miembros, y ello de tal modo que haga temer que podrían obstaculizar la realización de un mercado único entre los Estados miembros (véase la sentencia Manfredi y otros, antes citada, apartado 42).

- 50 Por su propia naturaleza, una práctica colusoria que se extienda a todo el territorio de un Estado miembro tiene por efecto consolidar compartimentaciones de carácter nacional, que obstaculizan de este modo la interpenetración económica perseguida por el Tratado (véanse las sentencias de 18 de junio de 1998, Comisión/Italia, C-35/96, Rec. p. I-3851, apartado 48, y Manfredi y otros, antes citada, apartado 45).
- 51 Esta puede ser la consecuencia de la decisión de la asociación de empresas controvertida en el litigio principal puesto que el Derecho italiano establece la pertenencia obligatoria de los geólogos al colegio profesional en todo el territorio de la República italiana, lo que implica su sumisión a normas deontológicas y da lugar a su responsabilidad disciplinaria en caso de incumplimiento de éstas.
- 52 A la luz de cuanto antecede, procede declarar que las normas deontológicas que establecen como criterios para la fijación de los honorarios de un profesional la dignidad de la profesión y la calidad y la magnitud de la prestación, pueden restringir el juego de la competencia en el mercado interior.
- 53 Sin embargo, debe señalarse que no toda decisión de una asociación de empresas que restrinja la libertad de acción de las partes o de una de ellas está comprendida necesariamente en la prohibición del artículo 101 TFUE, apartado 1. En efecto, para aplicar esta disposición a un caso concreto, debe tenerse en cuenta en primer lugar el contexto global en que se adoptó la decisión de la asociación de empresas de que se trate y en la que produce sus efectos, y más en particular, sus objetivos, que en el presente caso consisten en proporcionar las necesarias garantías a los consumidores finales de los servicios de que se trata. A continuación deberá examinarse si los efectos restrictivos de la competencia que resultan son inherentes a la consecución de dichos objetivos (véase, en este sentido, la sentencia Wouters y otros, antes citada, apartado 97).
- 54 En este contexto, es preciso verificar si las restricciones impuestas por las normas controvertidas en el litigio principal se limitan a lo que resulta necesario para garantizar la consecución de objetivos legítimos (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de julio de 2006, Meca-Medina y Majcen/Comisión, C-519/04 P, Rec. p. I-6991, apartado 47).
- 55 Habida cuenta de los autos de que dispone el Tribunal de Justicia, éste no puede apreciar si la existencia del criterio relativo a la dignidad de la profesión puede considerarse necesario para la consecución de un objetivo legítimo, como es el relativo a las garantías otorgadas a los consumidores finales de los servicios de los geólogos, puesto que, en particular, dicho criterio se suma a otros criterios para la determinación de los honorarios estrechamente relacionados con la calidad del trabajo de dichos geólogos, como son la magnitud y la dificultad del trabajo encomendado, los conocimientos técnicos y el esfuerzo requerido.
- 56 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar, a la luz del contexto global en el que el Código deontológico despliega sus efectos, teniendo en cuenta a su vez el ordenamiento jurídico nacional en su conjunto así como la práctica relativa a la aplicación de dicho código por el Colegio Nacional de Geólogos, si se ha producido un efecto restrictivo sobre el juego de la competencia en el mercado interior. Dicho órgano jurisdiccional debe verificar igualmente si, habida cuenta de todos los elementos pertinentes de que dispone, puede considerarse que las normas del referido Código, en particular aquellas que se refieren al criterio relativo a la dignidad de la profesión, son necesarias para lograr dicho objetivo legítimo relativo a las garantías que se ofrecen a los consumidores.
- 57 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a las cuestiones relativas a la normativa de la Unión en materia de competencia que normas como aquellas establecidas por el Código deontológico, que establecen como criterios para la fijación de los honorarios de los geólogos, además de la calidad y la magnitud de la prestación del servicio, la dignidad de la profesión, constituyen una decisión de una asociación de empresas en el sentido del artículo 101 TFUE, apartado 1, que puede limitar el juego de la competencia en el mercado interior. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar, a la luz del contexto global en el que este Código despliega

sus efectos, teniendo en cuenta a su vez el ordenamiento jurídico nacional en su conjunto así como la práctica relativa a la aplicación de dicho código por el Colegio Nacional de Geólogos, si se han producido tales consecuencias en el caso de autos. Dicho órgano jurisdiccional debe verificar igualmente si, habida cuenta de todos los elementos pertinentes de que dispone, puede considerarse que las normas del referido Código, en particular aquellas que se refieren al criterio relativo a la dignidad de la profesión, son necesarias para lograr el objetivo legítimo relativo a las garantías que se ofrecen a los destinatarios de los servicios de los geólogos.

Costas

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

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

- 1) **El artículo 267 TFUE, párrafo tercero, debe interpretarse en el sentido de que corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional remitente determinar y formular las cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación del Derecho de la Unión que éste estime pertinentes para resolver el litigio principal. No deben aplicarse las normas nacionales que vulneren esta competencia.**
- 2) **Normas como las previstas por el Código deontológico para el ejercicio de la profesión de geólogo en Italia, aprobado por el Consiglio nazionale dei geologi el 19 de diciembre de 2006, cuya última modificación tuvo lugar el 24 de marzo de 2010, que establecen como criterios para la fijación de los honorarios de los geólogos, además de la calidad y la magnitud de la prestación del servicio, la dignidad de la profesión, constituyen una decisión de una asociación de empresas en el sentido del artículo 101 TFUE, apartado 1, que puede limitar el juego de la competencia en el mercado interior. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar, a la luz del contexto global en el que este Código despliega sus efectos, teniendo en cuenta a su vez el ordenamiento jurídico nacional en su conjunto así como la práctica relativa a la aplicación de dicho código por el Colegio Nacional de Geólogos, si se han producido tales consecuencias en el caso de autos. Dicho órgano jurisdiccional debe verificar igualmente si, habida cuenta de todos los elementos pertinentes de que dispone, puede considerarse que las normas del referido Código, en particular aquellas que se refieren al criterio relativo a la dignidad de la profesión, son necesarias para lograr el objetivo legítimo relativo a las garantías que se ofrecen a los destinatarios de los servicios de los geólogos.**

Firmas