

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Sentencia de 30 de enero de 2025

Sala Segunda

Asunto C-510/23

SUMARIO:

Prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior. Procedimientos de infracción. Plazo razonable. Principios non bis in idem y de efectividad. Derecho de defensa de las empresas.

A **falta de normativa específica de la Unión** que regule los plazos procedimentales destinada a garantizar la existencia de medios adecuados y eficaces para luchar contra las prácticas comerciales desleales y sancionarlas de manera efectiva, proporcionada y disuasoria, **corresponde a los Estados** miembros establecer y aplicar las normas procedimentales nacionales en este ámbito; estos deben ejercer tal competencia respetando el Derecho de la Unión y, habida cuenta del principio de efectividad, no pueden hacer prácticamente imposible o excesivamente difícil la ejecución de ese Derecho.

Las normas nacionales que fijan los plazos procedimentales en materia de establecimiento de las infracciones y de imposición de sanciones por las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores con el objetivo de luchar contra las prácticas comerciales desleales deben tender, con observancia del principio de seguridad jurídica, a que los asuntos sean tramitados dentro de un **plazo razonable**, si bien sin conllevar que se ponga en peligro la aplicación efectiva de la Directiva 2005/29 en el ordenamiento jurídico interno.

Para determinar si un régimen nacional de plazos respeta ese equilibrio, han de tomarse en consideración, en particular, la duración del plazo y todas las modalidades de su aplicación, tales como la fecha a partir de la cual se inicia, los mecanismos previstos para determinar su inicio y los que permiten su suspensión o su interrupción.

De la **jurisprudencia del Tribunal de Justicia** relativa a los procedimientos por infracción de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE tramitados por la Comisión se desprende que la observancia del principio del plazo razonable se impone, en principio, en todas las etapas incluidas en dichos procedimientos

Por razones análogas, al fijar los plazos procedimentales en materia de establecimiento de las infracciones y de imposición de sanciones por las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores, los Estados miembros no solo pueden establecer normas generales de prescripción aplicables al procedimiento de infracción en su conjunto, sino también, en su caso, **plazos que delimiten el desarrollo de determinadas etapas** de este procedimiento, como la de la fase previa a la notificación del pliego de cargos a la empresa afectada.

En virtud de lo expuesto, el Tribunal de Justicia declara que:

Los artículos 11 y 13 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»), a la luz del principio de efectividad, deben interpretarse en el sentido de que **se oponen a una normativa nacional** que, en un

procedimiento para constatar una práctica comercial desleal tramitado por una autoridad nacional encargada de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores, por una parte, obliga a dicha autoridad a **iniciar la fase de instrucción contradictoria** del procedimiento mediante la notificación del pliego de cargos a la empresa afectada en un **plazo** de noventa días a partir del momento en que tenga conocimiento de los elementos esenciales de la supuesta infracción, pudiendo estos consistir únicamente en la primera denuncia de la infracción, y, por otra parte, **sanciona el incumplimiento de ese plazo** con la **anulación íntegra** de la decisión final de la citada autoridad resultante del procedimiento de infracción y con la **pérdida de la facultad** que esa autoridad tiene de **iniciar un nuevo procedimiento** de infracción sobre la misma práctica.

PONENTE: Sra. M. L. Arastey Sahún

En el asunto C-510/23,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia), mediante resolución de 2 de agosto de 2023, recibida en el Tribunal de Justicia el 8 de agosto de 2023, en el procedimiento entre

Trenitalia SpA

y

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

con intervención de:

Federconsumatori,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Presidente de la Sala Segunda, el Sr. F. Biltgen, Presidente de la Sala Primera, el Sr. I. Jarukaitis, Presidente de la Sala Cuarta, la Sra. M. L. Arastey Sahún (Ponente), Presidenta de la Sala Quinta, y el Sr. J. Passer, Juez;

Abogado General: Sr. P. Pikamäe;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Trenitalia SpA, por los Sres. P. Fattori, A. Lirosi y S. Spagnuolo, avvocati;
- en nombre de la Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, por el Sr. F. Sclafani, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por la Sra. L. Fiandaca y el Sr. P. Gentili, avvocati dello Stato;

- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. P. Kienapfel y P. Ondrůšek y por la Sra. D. Recchia, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 5 de septiembre de 2024;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del 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).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Trenitalia SpA y la Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Autoridad de Defensa de la Competencia y del Mercado, Italia; en lo sucesivo, «ADCM») en relación con las sanciones que esta impuso a Trenitalia por una práctica comercial desleal.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2005/29

- 3 El artículo 1 de la Directiva 2005/29, titulado «Objeto», establece:

«La presente Directiva tiene por objeto contribuir al buen funcionamiento del mercado interior y alcanzar un elevado nivel de protección de los consumidores mediante la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros sobre las prácticas comerciales desleales que perjudican a los intereses económicos de los consumidores.»
- 4 El artículo 5 de esta Directiva, titulado «Prohibición de las prácticas comerciales desleales», dispone lo siguiente en su apartado 1:

«Se prohibirán las prácticas comerciales desleales.»
- 5 El artículo 11 de la citada Directiva, que lleva por título «Ejecución», establece:

«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.

[...]

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.

[...]»

- 6 El artículo 13 de la misma Directiva, bajo la rúbrica «Sanciones», prevé:

«Los Estados miembros establecerán sanciones para los casos de incumplimiento de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de la presente Directiva, y tomarán todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las mismas. Las sanciones deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.»

Reglamento n.º 2006/2004

- 7 El considerando 7 del Reglamento (CE) n.º 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores («Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores») (DO 2004, L 364, p. 1), en su versión modificada por la Directiva 2005/29 (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 2006/2004»), tenía el siguiente tenor:

«La capacidad de las autoridades competentes para cooperar libremente de manera recíproca con objeto de intercambiar información, detectar e investigar infracciones intracomunitarias y adoptar medidas para poner término a las mismas o prohibirlas es esencial para garantizar el buen funcionamiento del mercado interior y la protección de los consumidores.»

- 8 El artículo 1 de Reglamento n.º 2006/2004, titulado «Objetivo», preveía:

«El presente Reglamento establece las condiciones en las que las autoridades competentes de los Estados miembros designadas como encargadas de la aplicación de la legislación protectora de los intereses de los consumidores deberán cooperar entre ellas y con la Comisión [Europea] para garantizar el cumplimiento de dicha legislación y el buen funcionamiento del mercado interior, y para mejorar la protección de los intereses económicos de los consumidores.»

- 9 El artículo 3 de este Reglamento, con el título «Definiciones», disponía:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

- a) “legislación protectora de los intereses de los consumidores”: las Directivas, tal como han sido incorporadas al ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros, y los Reglamentos enumerados en el anexo;

[...].».

- 10 El artículo 9 de dicho Reglamento, bajo la rúbrica «Coordinación de las actividades de vigilancia del mercado y de aplicación de la legislación», establecía:

«1. Las autoridades competentes coordinarán sus actividades de vigilancia del mercado y de aplicación de la legislación. Intercambiarán toda la información necesaria al efecto.

2. Cuando una autoridad competente tenga conocimiento de una infracción intracomunitaria que perjudique los intereses de los consumidores en más de dos Estados miembros, las autoridades competentes afectadas coordinarán sus acciones de aplicación de la legislación y sus solicitudes de asistencia mutua a través de la oficina de enlace única. En particular, intentarán coordinar temporalmente sus medidas de investigación y de aplicación.

[...]»

- 11 El anexo de ese Reglamento se refería, en su punto 16, a la Directiva 2005/29.

- 12 El Reglamento n.º 2006/2004 fue derogado, con efectos a 17 de enero de 2020, por el Reglamento (UE) 2017/2394 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 (DO 2017, L 345, p. 1).

Derecho italiano

Código de Consumo

- 13 El artículo 27 del Decreto Legislativo n.º 206 — Codice del consumo (Decreto Legislativo n.º 206 por el que se aprueba el Código de Consumo), de 6 de septiembre de 2005 (suplemento ordinario del GURI n.º 235), de 8 de octubre de 2005, en su versión aplicable al litigio principal, titulado «Protección administrativa y jurisdiccional», dispone:

«1. La [ADCM] ejercerá las competencias reguladas por el presente artículo también como autoridad competente para aplicar el [Reglamento n.º 2006/2004], dentro de los límites de las disposiciones legales.

[...]

2. La [ADCM], de oficio o a instancia de cualquier persona u organización interesadas, prohibirá que se sigan realizando las prácticas comerciales desleales y anulará sus efectos. A tal fin, la [ADCM] tendrá las competencias de investigación y ejecución dispuestas en el citado [Reglamento n.º 2006/2004] incluso en relación con las infracciones no transfronterizas. [...]

[...]

13. Por lo que respecta a las sanciones administrativas derivadas de las infracciones del presente Decreto, se ajustarán a lo dispuesto en el capítulo I, sección I, y en los artículos 26, 27, 28 y 29 de la [Ley n.º 689 — Modifiche al sistema penale (Ley n.º 689 por la que se modifica el sistema penal), de 24 de noviembre de 1981, en su versión

aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, “Ley n.º 689/81”), en la medida en que sean aplicables. [...]»

Ley n.º 689/81

- 14 La Ley n.º 689/81 regula el régimen general de las multas administrativas y establece lo siguiente en su artículo 14, titulado «Pliego de cargos y notificaciones»:

«Cuando sea posible, la infracción deberá notificarse inmediatamente tanto al infractor como a la persona que esté obligada solidariamente a pagar el importe debido por dicha infracción.

En caso de que no se hubieran notificado inmediatamente a todas o algunas de las personas indicadas en el párrafo anterior, los detalles de la infracción deberán notificarse a los interesados residentes en el territorio de la República en un plazo de noventa días y a los que residan en el extranjero en un plazo de trescientos sesenta días a partir de la constatación [de la infracción].

Cuando los documentos relativos a la infracción se transmitan a la autoridad competente por decisión de la autoridad judicial, los plazos a los que se refiere el párrafo anterior se computarán a partir de la fecha de recepción [de dichos documentos].

[...]»

Litigio principal y cuestión prejudicial

- 15 Trenitalia es la principal sociedad de gestión del transporte ferroviario de pasajeros que opera en Italia. Presta tanto servicios de transporte ferroviario regionales como servicios de media y larga distancia; en esta última categoría se incluyen los trenes de alta velocidad.
- 16 Entre 2011 y 2016, la ADCM recibió denuncias y quejas de los consumidores, de la Autorità di regolazione dei trasporti (Autoridad de Control de Transportes, Italia), así como de la asociación Federconsumatori, que se referían a las condiciones de venta en línea de los billetes de tren. El 21 de octubre de 2016, la ADCM añadió al expediente los resultados de las simulaciones de compras efectuadas por sus agentes entre el 26 de agosto y el 30 de septiembre de 2016.
- 17 El 15 de noviembre de 2016, la ADCM notificó a Trenitalia la decisión de iniciar un procedimiento para constatar una infracción en materia de protección de los consumidores y llevó a cabo una inspección en el domicilio social de esta sociedad, la cual dio lugar a la obtención de documentación. Los abogados de Trenitalia pudieron consultar el expediente de la instrucción y realizar alegaciones en su defensa. Por otro lado, la empresa que suministraba el sistema informático utilizado por Trenitalia también fue objeto de una inspección.
- 18 Mediante resolución de 19 de julio de 2017, la ADCM constató la existencia de una práctica comercial desleal de Trenitalia en el marco de la venta en línea de billetes de tren. En efecto, según la ADCM, las soluciones de viaje facilitadas al consumidor por medio del sistema telemático de información, búsqueda y compra de billetes de Trenitalia suponían principalmente la utilización de trenes de alta velocidad, cuando, para los mismos horarios, la utilización de trenes regionales, mucho menos costosa, pero no propuesta, hubiese sido posible. Por consiguiente, esa autoridad requirió a Trenitalia para que cesara en la práctica de la que se le acusaba, le concedió un plazo para determinar las medidas necesarias a tal efecto y, habida cuenta de la gravedad y de la duración de la infracción, le impuso una multa de cinco millones de euros.

- 19 Trenitalia impugnó la resolución de la ADCM de 19 de julio de 2017 ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia), que es el tribunal remitente, alegando, en particular, la extemporaneidad del inicio de la fase de instrucción contradictoria del procedimiento que había dado lugar a esa resolución.
- 20 A este respecto, el tribunal remitente indica que, según la jurisprudencia reciente del Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), los procedimientos tramitados por la ADCM en materia de protección de los consumidores están sujetos a la observancia del artículo 14 de la Ley n.º 689/81, en virtud del cual dicha autoridad está obligada, so pena de verse privada de su potestad sancionadora, a iniciar la fase de instrucción contradictoria del procedimiento mediante la notificación del pliego de cargos en el plazo de noventa días a partir del momento en que tenga conocimiento de los elementos esenciales de la supuesta infracción (en lo sucesivo, «plazo en cuestión»).
- 21 El tribunal remitente señala que el inicio del plazo en cuestión está sujeto a un control judicial en cuyo marco el juez de lo contencioso-administrativo debe efectuar una apreciación retrospectiva y comprobar desde cuándo los elementos de que disponía la ADCM en un momento dado eran suficientes para que se viera obligada a notificar el pliego de cargos y a iniciar, por tanto, la fase de instrucción contradictoria del procedimiento. Afirma que todo incumplimiento de este plazo da lugar a la anulación íntegra de la resolución de la ADCM adoptada al término del procedimiento de infracción. Asimismo, con arreglo al principio *non bis in idem*, esa autoridad ya no podrá iniciar un nuevo procedimiento de infracción relativo a la misma práctica, incluso cuando la empresa afectada nunca haya puesto fin a esta.
- 22 Según el tribunal remitente, la aplicación del plazo en cuestión menoscaba la autonomía de la ADCM al obligarla a instruir los asuntos de que conoce siguiendo un orden meramente cronológico, sin que pueda tener en cuenta las particularidades inherentes a cada asunto. Además, habida cuenta de la gran complejidad de la actividad de la ADCM, en particular en investigaciones sobre las prácticas de grandes agentes económicos, considera que anticipar excesivamente el inicio de la fase de instrucción contradictoria del procedimiento aumenta el riesgo de que esa autoridad no consiga recabar los elementos necesarios y suficientes para demostrar la infracción imputada.
- 23 En este contexto, el tribunal remitente ve un paralelismo con las sanciones impuestas en materia de competencia, ya que la autoridad competente debe concluir el procedimiento de infracción en un «plazo razonable». Según dicho tribunal, este último plazo se aplica también, por analogía, en materia de protección de los consumidores, de modo que considera que debe descartarse el plazo en cuestión, que en cualquier caso no se deriva del Derecho de la Unión en materia de protección de los consumidores.
- 24 Además, el tribunal remitente observa que, dado que la empresa sospechosa de prácticas comerciales desleales no está obligada, en virtud del Derecho nacional tal como lo interpreta el Consiglio di Stato (Consejo de Estado), a demostrar que ha sufrido un perjuicio como consecuencia del inicio de la fase de instrucción contradictoria del procedimiento una vez transcurrido el plazo en cuestión, de ello se deriva una presunción *iuris et de iure* de vulneración del derecho de defensa de dicha empresa simplemente por ese incumplimiento del plazo.
- 25 En cualquier caso, el tribunal remitente señala que aplicar un plazo cuyo inicio dependa del caso concreto no es compatible con el principio de protección de la confianza legítima, a cuya observancia deben poder aspirar las empresas sancionadas.
- 26 Habida cuenta de estas consideraciones, el tribunal remitente duda de la compatibilidad con el Derecho de la Unión de aplicar el plazo en cuestión a los procedimientos de instrucción relativos a infracciones sancionadas por las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de la Directiva 2005/29.

- 27 En estas circunstancias, el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 11 de la Directiva [2005/29], a la luz de los principios de protección de los consumidores y de efectividad de la actuación administrativa, en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la resultante de la aplicación del artículo 14 de la [Ley n.º 689/81], tal y como se interpreta efectivamente, que obliga a la [ADCM] a iniciar actuaciones de instrucción para verificar una práctica comercial incorrecta (desleal) en un plazo de caducidad de noventa días a partir del momento en que la Autoridad tenga conocimiento de los elementos esenciales de la infracción, pudiendo estos consistir únicamente en la primera denuncia de la infracción?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 28 Con carácter preliminar, es preciso recordar que, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este último proporcionar al juez nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce. Desde este punto de vista, corresponde al Tribunal de Justicia reformular en su caso las cuestiones prejudiciales que se le han planteado y tomar en consideración, si es preciso, normas de Derecho de la Unión a las que el juez nacional no se haya referido en el enunciado de su cuestión prejudicial (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de enero de 2024, Direktor na Glavna direksia Natsionalna politسيا pri MVR — Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, apartado 31 y jurisprudencia citada).
- 29 En el caso de autos, el tribunal remitente, aunque haya limitado su cuestión prejudicial al artículo 11 de la Directiva 2005/29, también indica que el incumplimiento del plazo en cuestión conlleva la anulación íntegra de la decisión final adoptada por la ADCM y la pérdida de la facultad que esta tiene de iniciar un nuevo procedimiento sobre los mismos hechos. Pues bien, dado que el artículo 13 de esta Directiva se refiere al establecimiento, por parte de los Estados miembros, de sanciones para los casos de incumplimiento de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de dicha Directiva, hay que responder a la cuestión prejudicial planteada tomando también en consideración el citado artículo 13.
- 30 Por tanto, para darle una respuesta totalmente útil, procede considerar que, mediante su cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si los artículos 11 y 13 de la Directiva 2005/29 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que, en un procedimiento para constatar una práctica comercial desleal tramitado por una autoridad nacional encargada de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores, por una parte, obliga a esta autoridad a iniciar la fase de instrucción contradictoria de ese procedimiento mediante la notificación del pliego de cargos a la empresa afectada en un plazo de noventa días a partir del momento en que tenga conocimiento de los elementos esenciales de la supuesta infracción, pudiendo estos consistir únicamente en la primera denuncia de la infracción, y, por otra parte, sanciona el incumplimiento de ese plazo con la anulación íntegra de la decisión final de dicha autoridad resultante del procedimiento de infracción y con la pérdida de la facultad que esa autoridad tiene de iniciar un nuevo procedimiento de infracción sobre la misma práctica.
- 31 En virtud del artículo 11, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2005/29, 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 esta Directiva en interés de los consumidores. El apartado 2, letra a), de este artículo precisa que los Estados miembros conferirán a los órganos administrativos unas competencias que les faculten para tomar medidas —si estiman que dichas medidas son necesarias habida cuenta de todos los intereses en juego y, en particular, del interés general— dirigidas a ordenar el cese de prácticas comerciales desleales o a emprender las acciones legales pertinentes para que se ordene el cese de dichas prácticas.

- 32 Además, el artículo 13 de la referida Directiva dispone que los Estados miembros establecerán sanciones para los casos de incumplimiento de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de esta Directiva y tomarán todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las mismas, siendo así que las sanciones deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.
- 33 Como resulta del artículo 1 de la Directiva 2005/29, en relación con su artículo 11, apartado 1, párrafo primero, el objetivo de esta Directiva es alcanzar un elevado nivel de protección de los consumidores y, a tal efecto, garantizar que las prácticas comerciales desleales se combatan con medios eficaces en interés de estos [véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de septiembre de 2018, *Wind Tre y Vodafone Italia*, C-54/17 y C-55/17, EU:C:2018:710, apartado 54, y de 2 de febrero de 2023, *Towarzystwo Ubezpieczeń Ż* (Contratos tipo de seguro engañosos), C-208/21, EU:C:2023:64, apartado 81].
- 34 No obstante, dicha Directiva se limita a enunciar, en su artículo 5, apartado 1, que «se prohibirán» las prácticas comerciales desleales y, por tanto, deja a los Estados miembros un margen de apreciación respecto de la elección de las medidas nacionales destinadas a combatir, conforme a los artículos 11 y 13 de la citada Directiva, tales prácticas, a condición de que dichas medidas sean adecuadas y eficaces y de que las sanciones así previstas sean efectivas, proporcionadas y disuasorias [véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de septiembre de 2018, *Bankia*, C-109/17, EU:C:2018:735, apartado 31 y jurisprudencia citada, y de 2 de febrero de 2023, *Towarzystwo Ubezpieczeń Ż* (Contratos tipo de seguro engañosos), C-208/21, EU:C:2023:64, apartado 79].
- 35 De ello se deduce que, a falta de normativa específica de la Unión que regule los plazos procedimentales destinada a garantizar la existencia de medios adecuados y eficaces para luchar contra las prácticas comerciales desleales y sancionarlas de manera efectiva, proporcionada y disuasoria, corresponde a los Estados miembros establecer y aplicar las normas procedimentales nacionales en este ámbito (véanse, por analogía, las sentencias de 21 de enero de 2021, *Whiteland Import Export*, C-308/19, EU:C:2021:47, apartados 43 a 45; de 13 de julio de 2023, *Napfény-Toll*, C-615/21, EU:C:2023:573, apartado 34, y de 21 de diciembre de 2023, *BMW Bank y otros*, C-38/21, C-47/21 y C-232/21, EU:C:2023:1014, apartado 303).
- 36 No obstante, si bien el establecimiento y la aplicación de estas normas son de la competencia de los Estados miembros, estos deben ejercer tal competencia respetando el Derecho de la Unión y, habida cuenta del principio de efectividad, no pueden hacer prácticamente imposible o excesivamente difícil la ejecución de ese Derecho (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de enero de 2021, *Whiteland Import Export*, C-308/19, EU:C:2021:47, apartado 46, y de 13 de julio de 2023, *Napfény-Toll*, C-615/21, EU:C:2023:573, apartados 35 y 47).
- 37 Procede considerar que la fijación de plazos procedimentales razonables a las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores con el objetivo de luchar contra las prácticas comerciales desleales es compatible con el Derecho de la Unión. En efecto, tales plazos razonables se establecen en interés tanto de las empresas afectadas como de dichas autoridades, de conformidad con el principio de seguridad jurídica, sin que esos plazos hagan imposible en la práctica o excesivamente difícil la aplicación del Derecho de la Unión (véanse, por analogía, las sentencias de 29 de octubre de 2015, *BBVA*, C-8/14, EU:C:2015:731, apartado 28, y de 21 de enero de 2021, *Whiteland Import Export*, C-308/19, EU:C:2021:47, apartado 48).
- 38 De ese modo, las normas nacionales que fijan los plazos procedimentales en materia de establecimiento de las infracciones y de imposición de sanciones por las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores con el objetivo de luchar contra las prácticas comerciales desleales deben tender, con observancia del principio de seguridad jurídica, a que los asuntos sean tramitados dentro de un plazo razonable, si bien sin conllevar que se ponga en peligro la aplicación efectiva de la Directiva 2005/29 en el ordenamiento jurídico interno (véase, por

analogía, la sentencia de 21 de enero de 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, apartado 49).

- 39 Para determinar si un régimen nacional de plazos respeta ese equilibrio, han de tomarse en consideración, en particular, la duración del plazo y todas las modalidades de su aplicación, tales como la fecha a partir de la cual se inicia, los mecanismos previstos para determinar su inicio y los que permiten su suspensión o su interrupción (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de enero de 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, apartado 50, y de 10 de junio de 2021, BNP Paribas Personal Finance, C-776/19 a C-782/19, EU:C:2021:470, apartado 30).
- 40 También deben tenerse en cuenta las circunstancias particulares de los asuntos relativos a la lucha contra las prácticas comerciales desleales comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2005/29 y, más en concreto, la circunstancia de que tales asuntos pueden requerir que se realice un análisis fáctico y económico complejo (véase, por analogía, la sentencia de 21 de enero de 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, apartado 51).
- 41 Por otro lado, para fijar los límites temporales razonables que regulan los procedimientos tramitados por las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores con el objetivo de luchar contra las prácticas comerciales desleales y sancionarlas, el principio de seguridad jurídica obliga a los Estados miembros a establecer un régimen de plazos suficientemente preciso, claro y previsible que permita a todos los actores implicados conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que la normativa en cuestión les impone y adoptar las medidas oportunas en consecuencia (véanse, por analogía, las sentencias de 11 de diciembre de 2012, Comisión/España, C-610/10, EU:C:2012:781, apartado 49; de 3 de junio de 2021, Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, apartado 48, y de 7 de marzo de 2024, Die Länderbahn y otros, C-582/22, EU:C:2024:213, apartado 66).
- 42 En este contexto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a los procedimientos por infracción de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE tramitados por la Comisión se desprende que la observancia del principio del plazo razonable se impone, en principio, en todas las etapas incluidas en dichos procedimientos (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de octubre de 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij y otros/Comisión, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P y C-254/99 P, EU:C:2002:582, apartados 199 y 230, y de 21 de septiembre de 2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Comisión, C-105/04 P, EU:C:2006:592, apartados 37 a 39).
- 43 Por razones análogas, al fijar los plazos procedimentales en materia de establecimiento de las infracciones y de imposición de sanciones por las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores, los Estados miembros no solo pueden establecer normas generales de prescripción aplicables al procedimiento de infracción en su conjunto, sino también, en su caso, plazos que delimiten el desarrollo de determinadas etapas de este procedimiento, como la de la fase previa a la notificación del pliego de cargos a la empresa afectada, siempre que tales plazos se ajusten a las exigencias mencionadas en los apartados 38 a 41 de la presente sentencia.
- 44 Procede recordar al respecto, en primer término, que el carácter razonable de la duración de esta fase debe apreciarse, en principio, en función de las circunstancias propias de cada asunto (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de junio de 2013, HGA y otros/Comisión, C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, apartado 82). Más concretamente, la duración del plazo procedimental que delimite dicha fase debe ser materialmente suficiente para garantizar el buen desarrollo de esta [véanse, en este sentido, las sentencias de 29 de octubre de 2015, BBVA, C-8/14, EU:C:2015:731, apartado 29, y de 9 de septiembre de 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

(Desestimación de una solicitud posterior — Plazo para interponer el recurso), C-651/19, EU:C:2020:681, apartado 57].

- 45 Hay que recordar también que, en los procedimientos por infracción de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE tramitados por la Comisión, la fase de investigación preliminar, que se extiende hasta el pliego de cargos, está destinada no solo a permitir que esta institución reúna todos los elementos pertinentes que confirmen o no la existencia de una infracción de las normas sobre competencia, sino también a que adopte una postura sobre la orientación y la continuación que proceda dar al procedimiento (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de octubre de 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij y otros/Comisión, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P y C-254/99 P, EU:C:2002:582, apartado 182, y de 29 de septiembre de 2011, Elf Aquitaine/Comisión, C-521/09 P, EU:C:2011:620, apartado 113).
- 46 Si bien la complejidad de un procedimiento en materia de competencia puede justificar que su fase preliminar se dilate en el tiempo (véanse, en este sentido, las sentencias de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Tempus Energy y Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, apartado 62, y de 17 de noviembre de 2022, Irish Wind Farmers' Association y otros/Comisión, C-578/21 P, EU:C:2022:898, apartado 88), la Comisión no está autorizada a perpetuar un estado de inactividad durante esta fase del procedimiento (véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de marzo de 1997, Guérin automobiles/Comisión, C-282/95 P, EU:C:1997:159, apartado 36, y de 13 de junio de 2013, HGA y otros/Comisión, C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, apartado 81).
- 47 Además, el respeto del derecho de defensa constituye un principio fundamental de Derecho de la Unión que debe ser observado en el contexto de los procedimientos administrativos a los que se aplique el Derecho de la Unión. En el marco de un procedimiento por infracción de las normas de competencia, el pliego de cargos es la garantía esencial a este respecto (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de octubre de 2017, Global Steel Wire y otros/Comisión, C-457/16 P y C-459/16 P a C-461/16 P, EU:C:2017:819, apartados 139 y 140; de 13 de septiembre de 2018, UBS Europe y otros, C-358/16, EU:C:2018:715, apartado 60, y de 6 de octubre de 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, apartado 56).
- 48 De ello se deduce que las consideraciones que figuran en los apartados 45 a 47 de la presente sentencia también son pertinentes en un procedimiento administrativo tramitado, a nivel nacional, por una autoridad nacional encargada de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores con el fin de reprimir una infracción de la normativa de la Unión en este ámbito.
- 49 Pues bien, a fin de cumplir eficazmente su obligación de aplicar la normativa de la Unión en materia de protección de los consumidores, las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación en esta materia deben poder establecer un orden de prioridades entre las denuncias que se presenten ante ellas y disponer, para ello, de un amplio margen de apreciación (véanse, por analogía, las sentencias de 14 de diciembre de 2000, Masterfoods y HB, C-344/98, EU:C:2000:689, apartado 46, y de 19 de septiembre de 2013, EFIM/Comisión, C-56/12 P, EU:C:2013:575, apartados 72 y 83).
- 50 En segundo término, el Reglamento n.º 2006/2004, aplicable en el momento del inicio de la fase contradictoria del procedimiento en el litigio principal, y, posteriormente, el Reglamento 2017/2394 establecieron un mecanismo de cooperación y coordinación en cuyo marco las autoridades nacionales encargadas de aplicar la legislación de protección de los consumidores pueden verse obligadas a cooperar y a coordinarse entre ellas y con la Comisión para luchar contra determinadas categorías de infracciones de los actos contemplados en el anexo de estos dos Reglamentos, entre los que figura la Directiva 2005/29.
- 51 De conformidad con el artículo 9, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 2006/2004, las autoridades competentes debían coordinar sus actividades de vigilancia del mercado y de

aplicación de la legislación de protección de los consumidores intentando coordinar temporalmente sus medidas de investigación y de aplicación. Como se desprende del considerando 7 de dicho Reglamento, la capacidad de las autoridades competentes para cooperar libremente de manera recíproca con objeto de intercambiar información, detectar las infracciones sometidas a ese Reglamento, investigarlas y adoptar medidas para poner término a las mismas o prohibirlas es esencial para garantizar el buen funcionamiento del mercado interior y la protección de los consumidores.

- 52 Tanto de la propia finalidad de la fase anterior a la notificación del pliego de cargos de un procedimiento de infracción en materia de protección de los consumidores como del amplio margen de apreciación de que deben disponer las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación en la citada materia en el establecimiento de las prioridades en sus procedimientos en tal ámbito resulta que, en esta fase del procedimiento, esas autoridades no solo deben poder realizar todas las diligencias de prueba previas y las apreciaciones fácticas y jurídicas a menudo complejas que precisen para evaluar si está justificado el inicio de la fase de instrucción contradictoria, sino también deben poder elegir, en los procedimientos de infracción en curso, en función del orden de prioridades que deseen establecer, en ejercicio de su independencia operativa, el momento más oportuno para iniciar, en su caso, la fase de instrucción contradictoria de dichos procedimientos.
- 53 Así pues, las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores deben tener la posibilidad de retrasar temporalmente el inicio de la fase de instrucción contradictoria en un procedimiento determinado, una vez que ya hayan determinado la existencia de los elementos esenciales de la supuesta infracción. Tal posibilidad es conforme al objetivo de que la autoridad de que se trate pueda tramitar adecuadamente todos los procedimientos de infracción de los que conoce. También puede contribuir a un uso eficaz de los recursos disponibles y a fomentar la cooperación adecuada en la red europea de competencia entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores establecida por el Reglamento n.º 2006/2004 y, posteriormente, por el Reglamento 2017/2394. Sin embargo, tal aplazamiento temporal no puede conllevar que se incumpla el plazo razonable en el que se debe concluir la fase anterior a la notificación del pliego de cargos de un procedimiento de infracción.
- 54 En tercer término, en el ejercicio de su autonomía de procedimiento, los Estados miembros no solo deben garantizar la plena efectividad tanto de la normativa de la Unión en materia de protección de los consumidores como de la persecución y represión de sus infracciones, sino también el respeto de los derechos fundamentales, en particular el respeto del derecho de defensa de las empresas objeto de los procedimientos de infracción (véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de diciembre de 2010, VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, apartado 63, y de 5 de junio de 2018, Kolev y otros, C-612/15, EU:C:2018:392, apartado 98).
- 55 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la excesiva duración de la fase anterior a la notificación del pliego de cargos puede incidir en las futuras posibilidades de defensa de las empresas afectadas, en particular, menoscabando su derecho de defensa en la fase de instrucción contradictoria del procedimiento de infracción del que son objeto. En efecto, cuanto más tiempo transcurre entre una medida de investigación preliminar y la notificación del pliego de cargos, tanto más probable resulta que eventuales pruebas de descargo de la infracción imputada en este pliego de cargos ya no puedan reunirse, o solo con dificultad (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de septiembre de 2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Comisión, C-105/04 P, EU:C:2006:592, apartado 49).
- 56 Así pues, si bien unos plazos procedimentales razonables pretenden garantizar, en particular, el ejercicio efectivo del derecho de defensa de las empresas objeto de un procedimiento de infracción, no es menos cierto que las normativas nacionales que establecen plazos procedimentales en materia de imposición de sanciones por las

autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores con el objetivo de luchar contra las prácticas comerciales desleales y sancionarlas deben adaptarse a las particularidades del Derecho de la competencia de la Unión relativo a tal materia y a los objetivos de la aplicación de ese Derecho por las personas encargadas de ello, a fin de no socavar la plena efectividad de este (véase, por analogía, la sentencia de 21 de enero de 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, apartado 52).

- 57 En el caso de autos, como se desprende de la resolución de remisión, la ADCM está obligada a iniciar la fase de instrucción contradictoria del procedimiento mediante la notificación del pliego de cargos en un plazo fijo de noventa días a partir de la determinación de los elementos esenciales de la supuesta infracción. Además, el incumplimiento del plazo en cuestión conlleva, por una parte, la anulación íntegra, de manera automática, de la decisión final adoptada por la ADCM al término del procedimiento de infracción, tanto en lo relativo al cese de la práctica comercial desleal como a las sanciones impuestas a la empresa afectada. Por otra parte, en virtud del principio *non bis in idem*, esa autoridad se verá definitivamente impedida para iniciar un nuevo procedimiento de infracción en relación con la misma práctica comercial desleal. Como se desprende de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia, el objetivo de esta normativa es salvaguardar el derecho de defensa de las empresas durante el procedimiento de infracción del que son objeto, informándolas a su debido tiempo de los cargos que se les imputan.
- 58 Como señaló, en esencia, el Abogado General en los puntos 107 a 109 y 114 de sus conclusiones, la aplicación del plazo en cuestión podría obligar a la ADCM a tener que tramitar de forma indiferenciada todos los procedimientos de infracción de los que conoce sin tomar en consideración las circunstancias propias de cada procedimiento y siguiendo, en cambio, únicamente un orden cronológico, lo que le impediría establecer y ejecutar prioridades en sus procedimientos en materia de protección de los consumidores. De este modo, la citada autoridad podría verse obligada a iniciar procedimientos de instrucción sobre unas bases fácticas y jurídicas inciertas o a priorizar la tramitación de determinadas categorías de expedientes que los recursos de que disponga le permitan tramitar más allá de la fase de la investigación preliminar, en su caso, en detrimento de expedientes especialmente complejos y perjudiciales para los intereses de los consumidores. Semejante menoscabo de la independencia operativa de la ADCM será más verosímil aún en aquellas situaciones en las que el inicio del plazo, cuyas modalidades de activación resulten ser, por lo demás, poco precisas, claras y previsibles tanto para esa autoridad como para la empresa afectada, coincida con la primera denuncia de la supuesta infracción ante la referida autoridad, la cual se verá obligada entonces a instruir el expediente inmediatamente.
- 59 Además, las consecuencias relacionadas con el incumplimiento del plazo en cuestión pueden impedir a la ADCM cooperar plenamente en la red establecida por el Reglamento n.º 2006/2004 y, posteriormente, por el Reglamento 2017/2394. En efecto, como han alegado acertadamente la ADCM y la Comisión en sus observaciones escritas, esta autoridad puede verse obligada a actuar en situaciones transfronterizas, sobre la base de una denuncia procedente de una autoridad de otro Estado miembro o de la Comisión. Pues bien, el plazo en cuestión podría no resultar suficiente para que la ADCM pudiera cooperar válidamente con las autoridades de los demás Estados miembros y con la Comisión, *a fortiori* cuando la práctica comercial de que se trata ya hubiese sido denunciada en Italia y se hubiese iniciado de este modo el cómputo del plazo en cuestión.
- 60 Por otro lado, es preciso señalar, por una parte, que no se puede vulnerar en ningún caso el derecho de defensa de las empresas que son objeto de un procedimiento de infracción simplemente porque se incumpla el plazo en cuestión.
- 61 En efecto, como indicó, en esencia, el Abogado General en el punto 131 de sus conclusiones, si bien es cierto que debe evitarse que el derecho de defensa de una empresa quede irremediablemente comprometido durante la fase preliminar de un

procedimiento de infracción en materia de prácticas comerciales desleales, esa empresa podrá, en cualquier caso, seguir ejerciendo efectivamente su derecho de defensa, siempre que se garantice que la autoridad nacional de competencia no pueda adoptar ninguna decisión contra ella sin haber llevado a cabo una fase de instrucción contradictoria en la que la referida sociedad haya podido hacer valer plenamente su derecho de defensa.

- 62 Por otra parte, en el contexto de la actividad de las autoridades nacionales de competencia que persiguen evitar infracciones del Derecho de la competencia de la Unión, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que un régimen nacional de prescripción que, por razones que le son inherentes, obsta de manera sistémica a la imposición de sanciones efectivas y disuasorias por infracciones de ese Derecho puede hacer prácticamente imposible o excesivamente difícil la aplicación de las normas del Derecho mencionado. En consecuencia, ha considerado que era contraria al principio de efectividad una normativa nacional que establecía un plazo de prescripción cuya aplicación, habida cuenta de la elevada complejidad de los asuntos comprendidos en el Derecho de la competencia, podía crear un riesgo sistémico de impunidad de los hechos constitutivos de infracciones de ese Derecho (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de enero de 2021, *Whiteland Import Export*, C-308/19, EU:C:2021:47, apartados 53 y 56).
- 63 Habida cuenta del objetivo de la Directiva 2005/29 de alcanzar un elevado nivel de protección de los consumidores y de garantizar que las prácticas comerciales desleales se combatan con medios eficaces en interés de estos, recordado en el apartado 33 de la presente sentencia, las consideraciones que figuran en el apartado anterior también son pertinentes en el contexto de la actividad de las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores.
- 64 Pues bien, como señaló, en esencia, el Abogado General en los puntos 137 a 139 de sus conclusiones, las consecuencias que la normativa nacional controvertida en el litigio principal atribuye al incumplimiento del plazo en cuestión parece que pueden generar un riesgo sistémico de impunidad de los hechos constitutivos de infracciones de la prohibición de prácticas comerciales desleales establecida por el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2005/29. Así, en efecto, esa normativa nacional podría conllevar que un número importante de infracciones probadas de esta disposición no fueran objeto de sanciones eficaces y disuasorias. Además, la circunstancia de que la ADCM no pueda iniciar un nuevo procedimiento de infracción con la finalidad de adoptar tales sanciones podría incitar, de hecho, a las empresas a mantener prácticas comerciales desleales, comprometiendo de este modo gravemente la aplicación eficaz, por parte de las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores, de las normas de la Unión en la materia.
- 65 En estas circunstancias, habida cuenta de las consideraciones que figuran en los apartados 58, 59 y 64 de la presente sentencia, la aplicación del plazo en cuestión a la actividad de la ADCM puede suponer un menoscabo de la independencia operativa de dicha autoridad y crear un riesgo sistémico de impunidad de los hechos constitutivos de infracciones de la prohibición de prácticas comerciales desleales establecida por el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2005/29.
- 66 Además, es necesario precisar que una interpretación del Derecho nacional según la cual las consecuencias del incumplimiento del plazo en cuestión por parte de la ADCM se limiten a la pérdida de la potestad sancionadora de dicha autoridad, quedando esta, por tanto, en condiciones de ordenar a las empresas que pongan fin a una práctica comercial desleal, no permite, sin embargo, excluir la existencia de tal riesgo de impunidad ni garantizar la aplicación eficaz de la Directiva 2005/29. En efecto, tales límites a la acción de las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores son incompatibles con la obligación de los Estados miembros de adoptar y garantizar la ejecución de un régimen de sanciones eficaces y disuasorias, establecida por el artículo 13 de esta Directiva.

- 67 Puesto que, según el tribunal remitente, la aplicación del plazo en cuestión en el litigio principal resulta de una determinada interpretación del Derecho nacional por parte de un tribunal superior, procede añadir también que, para garantizar la efectividad del conjunto de las disposiciones del Derecho de la Unión, el principio de primacía obliga a los órganos jurisdiccionales nacionales a interpretar, en la medida de lo posible, su Derecho interno de manera conforme con el Derecho de la Unión [sentencias de 6 de octubre de 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, apartado 70 y jurisprudencia citada, y de 12 de octubre de 2023, Z. (Derecho a obtener un duplicado del contrato de crédito), C-326/22, EU:C:2023:775, apartado 34 y jurisprudencia citada].
- 68 Así pues, al aplicar el Derecho nacional, los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a interpretarlo en la medida de lo posible a la luz de la letra y de la finalidad de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión, tomando en consideración la totalidad del Derecho interno y aplicando los métodos de interpretación reconocidos por este a fin de garantizar la plena efectividad de dichas disposiciones y alcanzar una solución conforme con el objetivo perseguido por estas [véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de octubre de 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, apartado 71 y jurisprudencia citada, y de 22 de septiembre de 2022, Vicente (Acción de pago de honorarios de abogado), C-335/21, EU:C:2022:720, apartado 72 y jurisprudencia citada].
- 69 Así pues, corresponde al tribunal remitente interpretar, en la medida de lo posible, su Derecho nacional, en particular el artículo 27, apartado 13, del Decreto Legislativo n.º 206 por el que se aprueba el Código de Consumo, en su versión aplicable al litigio principal, y el artículo 14 de la Ley n.º 689/81, de conformidad con el Derecho de la Unión a fin de garantizar su plena efectividad. La exigencia de interpretación conforme obliga a dicho tribunal a modificar, en caso necesario, una jurisprudencia reiterada cuando esta se base en una interpretación del Derecho interno incompatible con los objetivos de una disposición del Derecho de la Unión y, a tal efecto, a dejar inaplicada, de oficio, cualquier interpretación adoptada por un órgano jurisdiccional superior, incluso supremo, que lo vincule, con arreglo a su Derecho nacional, si esa interpretación no es compatible con el Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de junio de 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, apartado 78 y jurisprudencia citada; de 21 de enero de 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, apartado 58, y de 13 de junio de 2024, DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya y Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, C-331/22 y C-332/22, EU:C:2024:496, apartados 108 y 110).
- 70 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que los artículos 11 y 13 de la Directiva 2005/29, a la luz del principio de efectividad, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que, en un procedimiento para constatar una práctica comercial desleal tramitado por una autoridad nacional encargada de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores, por una parte, obliga a dicha autoridad a iniciar la fase de instrucción contradictoria del procedimiento mediante la notificación del pliego de cargos a la empresa afectada en un plazo de noventa días a partir del momento en que tenga conocimiento de los elementos esenciales de la supuesta infracción, pudiendo estos consistir únicamente en la primera denuncia de la infracción, y, por otra parte, sanciona el incumplimiento de ese plazo con la anulación íntegra de la decisión final de la citada autoridad resultante del procedimiento de infracción y con la pérdida de la facultad que esa autoridad tiene de iniciar un nuevo procedimiento de infracción sobre la misma práctica.

Costas

- 71 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este 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 Segunda) declara:

Los artículos 11 y 13 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»), a la luz del principio de efectividad,

deben interpretarse en el sentido de que

se oponen a una normativa nacional que, en un procedimiento para constatar una práctica comercial desleal tramitado por una autoridad nacional encargada de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores, por una parte, obliga a dicha autoridad a iniciar la fase de instrucción contradictoria del procedimiento mediante la notificación del pliego de cargos a la empresa afectada en un plazo de noventa días a partir del momento en que tenga conocimiento de los elementos esenciales de la supuesta infracción, pudiendo estos consistir únicamente en la primera denuncia de la infracción, y, por otra parte, sanciona el incumplimiento de ese plazo con la anulación íntegra de la decisión final de la citada autoridad resultante del procedimiento de infracción y con la pérdida de la facultad que esa autoridad tiene de iniciar un nuevo procedimiento de infracción sobre la misma práctica.

Firmas