Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ATHANASIOS RANTOS
presentadas el 11 de septiembre de 2025[1]

Asunto C-311/24

Bundeswettbewerbsbehörde
contra
M. GmbH

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Oberlandesgericht Wien (Tribunal Superior Regional de Viena, Austria)]

«Procedimiento prejudicial — Agricultura — Competencia — Directiva (UE) 2019/633 — Prácticas comerciales desleales — Artículo 6, apartado 1, letra e) — Infracciones — Comprador que exige a varios de sus proveedores pagos que no están relacionados con la venta de los productos agrícolas y alimentarios — Acumulación de multas (una por cada proveedor contactado) — Normativa nacional que establece una multa de hasta 500 000 euros por infracción»

I. Introducción

1. M. GmbH, sociedad de responsabilidad limitada, explota comercios minoristas de alimentación en Austria. A raíz de las repercusiones negativas de la pandemia de COVID-19 en su clientela y de la inflación que afectó en particular a los costes de la energía, dicha empresa se encontró en dificultades financieras y decidió, para hacerles frente, iniciar un proceso de transformación que pretendía que financiasen parcialmente sus proveedores. Por lo tanto, esa empresa envió simultáneamente a dieciséis de sus proveedores un correo electrónico en el que explicaba su proyecto, acompañado de una factura *pro forma* en la que se indicaba el importe que debían abonar como contribución a dicho plan de transformación. La Bundeswettbewerbsbehörde (Autoridad Federal de Defensa de la Competencia, Austria; en lo sucesivo, «BWB») presentó, ante el órgano jurisdiccional austriaco competente, dieciséis solicitudes distintas de imposición de una multa a esa misma empresa con arreglo a la normativa nacional aplicable.

2. En este contexto, el Oberlandesgericht Wien (Tribunal Superior Regional de Viena, Austria), ante el que se presentaron cuatro de estas solicitudes, se pregunta, en esencia, por una parte, sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la normativa nacional, que permite calificar de «infracción única» un conjunto de prácticas comerciales desleales prohibidas cuando constituyen un concurso de delitos, así como imponer una multa única para ese conjunto de

[1] Lengua original: francés.

prácticas, y, por otra parte, sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión de un límite máximo de la multa prevista para sancionar una infracción consistente en una o varias prácticas comerciales desleales.

3. El presente asunto brinda al Tribunal de Justicia la ocasión de pronunciarse por primera vez sobre la interpretación de la Directiva (UE) 2019/633 [2] y, en particular, sobre su artículo 6, apartado 1, letra e), que confiere a las autoridades nacionales de ejecución la facultad de imponer o iniciar procedimientos con vistas a la imposición de multas y otras sanciones igualmente eficaces al autor de la infracción, incluso en materia de medidas provisionales, de conformidad con las normas y los procedimientos nacionales. [3] Más precisamente, se solicita al Tribunal de Justicia que aporte algunas precisiones importantes sobre las modalidades de sanción de los comportamientos prohibidos por dicha Directiva.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

4. En virtud de los considerandos 1, 8, 9, 14, 34 y 39 de la Directiva 2019/633:

«(1) En el marco de la cadena de suministro agrícola y alimentario, se producen con frecuencia desequilibrios importantes en cuanto a poder de negociación entre proveedores y compradores de productos agrícolas y alimentarios. Estos desequilibrios en el poder de negociación es probable que conduzcan a prácticas comerciales desleales, si los socios comerciales de mayor tamaño y poder tratan de imponer determinadas prácticas o disposiciones contractuales que les benefician en relación con una transacción de venta. […] Conviene introducir un nivel mínimo de protección en la Unión contra las prácticas comerciales desleales a fin de reducir la incidencia de tales prácticas que pueden tener repercusiones negativas en los niveles de vida de la comunidad agraria. El planteamiento de armonización mínima incluido en la presente Directiva permite a los Estados miembros adoptar o mantener una normativa nacional que vaya más allá de las prácticas comerciales desleales enumeradas en la presente Directiva.

[…]

(8) La mayoría de los Estados miembros, aunque no todos, disponen de normas nacionales específicas que protegen a los proveedores contra las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario. […] Algunos Estados miembros que disponen de normas específicas sobre prácticas comerciales desleales confían por ello a las autoridades administrativas la responsabilidad de controlar su cumplimiento. No obstante, las normas sobre prácticas comerciales desleales de los Estados miembros (cuando existen) se caracterizan por las grandes divergencias que hay entre ellas.

[2] Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario (DO 2019, L 111, p. 59).

[3] Esta Directiva, aunque citada en los asuntos que dieron lugar a las sentencias de 13 de noviembre de 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), y de 11 de marzo de 2021, Comisión/Hungría (Márgenes de beneficio) (C-400/19, EU:C:2021:194), no ha sido interpretada hasta ahora por el Tribunal de Justicia.

(9) El número y el tamaño de los agentes varían en las distintas etapas de la cadena de suministro agrícola y alimentario. Las diferencias en el poder de negociación, que se corresponden con la dependencia económica del proveedor respecto del comprador, y es probable que conduzcan a que los agentes más grandes impongan prácticas comerciales desleales a los agentes más pequeños. Un planteamiento dinámico, basado en el tamaño relativo del proveedor y del comprador en términos de volumen de negocios anual, debe facilitar una mejor protección contra las prácticas comerciales desleales a aquellos agentes que más la necesitan. […]

[…]

(14) La presente Directiva debe aplicarse a las conductas comerciales que practican los agentes de mayor tamaño frente a los agentes que tienen menor poder de negociación. Una aproximación adecuada al poder de negociación relativo es el volumen de negocios anual de los distintos agentes. […] Un límite superior debe impedir que se conceda protección a agentes que no sean vulnerables, o que lo sean significativamente menos que sus homólogos o competidores más pequeños. Por ello, la presente Directiva establece categorías de operadores basadas en el volumen de negocios, conforme a las cuales se concede protección.

[…]

(34) La existencia de un elemento disuasorio, como la facultad de imponer o de dar inicio a procedimientos de imposición de multas, por ejemplo por parte de los órganos jurisdiccionales, y otras sanciones igualmente eficaces, así como la publicación de los resultados de la investigación, incluida la publicación de información sobre compradores que hayan cometido infracciones, puede favorecer un cambio de comportamiento y soluciones precontenciosas entre las partes y, por consiguiente, debe formar parte de las facultades que se otorguen a las autoridades de ejecución. Las multas pueden ser particularmente eficaces y disuasorias. Sin embargo, la autoridad de ejecución debe poder decidir en cada investigación cuál de sus competencias ejercerá y si impondrá multas o decidirá otra forma de sanción apropiada igualmente eficaz.

[…]

(39) Como la mayoría de los Estados miembros ya disponen de normas nacionales sobre prácticas comerciales desleales, aunque divergentes, una directiva constituye el instrumento adecuado para introducir un nivel mínimo de protección en el marco del Derecho de la Unión. Esto debería permitir a los Estados miembros integrar las normas pertinentes en su ordenamiento jurídico nacional de una manera tal que se permita instaurar regímenes cohesivos. No debe impedirse que los Estados miembros mantengan e introduzcan en su territorio una normativa nacional más estricta que establezca un nivel de protección más elevado contra las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario, dentro de los límites del Derecho de la Unión aplicable al funcionamiento del mercado interior y siempre que dicha normativa sea proporcionada.»

5. El artículo 1 de dicha Directiva, titulado «Objeto y ámbito de aplicación», establece, en sus apartados 1 y 2:

«1. Con el objetivo de luchar contra las prácticas que se apartan manifiestamente de las buenas conductas comerciales, son contrarias a la buena fe y a la lealtad comercial y se imponen

unilateralmente por una de las partes a la otra, la presente Directiva establece una lista mínima de prácticas comerciales desleales prohibidas en las relaciones entre compradores y proveedores en la cadena de suministro agrícola y alimentario y dispone normas mínimas en relación con el control del cumplimiento de esas prohibiciones, así como disposiciones para la coordinación entre las autoridades encargadas de ese control del cumplimiento.

2. La presente Directiva se aplicará a determinadas prácticas comerciales desleales que se producen en relación con las ventas de productos agrícolas y alimentarios por:

a) un proveedor que tenga un volumen de negocios anual de menos de 2 000 000 [de euros] a un comprador que tenga un volumen de negocios anual de más de 2 000 000 [de euros];

b) un proveedor que tenga un volumen de negocios anual de más de 2 000 000 [de euros] y menos de 10 000 000 [de euros] a un comprador que tenga un volumen de negocios anual de más de 10 000 000 [de euros];

c) un proveedor que tenga un volumen de negocios anual de más de 10 000 000 [de euros] y menos de 50 000 000 [de euros] a un comprador que tenga un volumen de negocios anual de más de 50 000 000 [de euros];

d) un proveedor que tenga un volumen de negocios anual de más de 50 000 000 [de euros] y menos de 150 000 000 [de euros] a un comprador que tenga un volumen de negocios anual de más de 150 000 000 [de euros];

e) un proveedor que tenga un volumen de negocios anual de más de 150 000 000 [de euros] y menos de 350 000 000 [de euros] a un comprador que tenga un volumen de negocios anual de más de 350 000 000 [de euros].

[…]»

6. El artículo 3 de la citada Directiva, titulado «Prohibición de prácticas comerciales desleales», dispone, en su apartado 1, letra d):

«Los Estados miembros se asegurarán de que se prohíban, al menos, todas las siguientes prácticas comerciales desleales:

[…]

d) que el comprador exija al proveedor pagos que no están relacionados con la venta de los productos agrícolas o alimentarios del proveedor».

7. El artículo 6 de la misma Directiva, titulado «Facultades de las autoridades de ejecución», establece, en su apartado 1:

«Los Estados miembros velarán por que todas sus respectivas autoridades de ejecución cuenten con los recursos y pericia necesarios para desempeñar sus funciones y les conferirán las atribuciones siguientes:

[…]

d) la facultad de adoptar una decisión por la que se constate la existencia una infracción de las prohibiciones previstas en el artículo 3 y se exija al comprador que ponga término a la práctica comercial prohibida; […]

e) la facultad de imponer o iniciar procedimientos con vistas a la imposición de multas y otras sanciones igualmente eficaces al autor de la infracción, incluso en materia de medidas provisionales, de conformidad con las normas y los procedimientos nacionales;

[…]

Las sanciones indicadas en la letra e) del párrafo primero, serán efectivas, proporcionadas y disuasorias, teniendo en cuenta la naturaleza, duración, reiteración y gravedad de la infracción.»

B. Derecho austriaco

8. La Bundesgesetz zur Verbesserung der Nahversorgung und der Wettbewerbsbedingungen (Faire-Wettbewerbsbedingungen-Gesetz) [Ley Federal para la Mejora del Abastecimiento de Proximidad y las Condiciones de Competencia (Ley sobre Condiciones de Competencia Equitativa)],[4] en su versión modificada, en último lugar, por la Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz zur Verbesserung der Nahversorgung und der Wettbewerbsbedingungen geändert wird (Ley Federal por la que se modifica la Ley Federal para la Mejora del Abastecimiento de Proximidad y las Condiciones de Competencia), de 31 de diciembre de 2021 (en lo sucesivo, «FWBG»),[5] incorpora la Directiva 2019/633 al ordenamiento jurídico austriaco.

9. Las disposiciones del artículo 5c, apartado 1, y del anexo I, punto 4, de la FWBG transponen de forma idéntica el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, letra d), de dicha Directiva.

10. El artículo 6, apartado 2, de la FWBG, que transpone el artículo 6 de esa Directiva, tiene el siguiente tenor:

«A petición de la autoridad de investigación a efectos de la sección 2, el órgano jurisdiccional competente en materia de defensa de la competencia podrá imponer una multa de hasta 500 000 euros a un comprador en el sentido del artículo 5 b, punto 2, que infrinja lo dispuesto en el artículo 5c. Para calcular el importe de la multa se tendrán en cuenta, en particular, la gravedad y la duración de la infracción, el enriquecimiento obtenido como consecuencia de la infracción, el grado de responsabilidad y la capacidad económica. El artículo 33 de la KartG 2005 se aplica *mutatis mutandis*.»

III. Litigio principal, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

11. M. es una sociedad de responsabilidad limitada que explota comercios minoristas de alimentación en Austria.

12. Tras verse afectada desde el punto de vista económico por las repercusiones negativas generadas por la pandemia de COVID-19 en el turismo, que se tradujeron en una pérdida de clientes en el sector de la venta al por menor de alimentos y en un aumento de los costes, esta

[4] BGBl., 392/1977.

[5] BGBl. I, 239/2021.

empresa inició un proceso de reestructuración completa. A tal fin, contrató a un consultor externo que le aconsejó solicitar una contribución financiera a sus proveedores para compensar parcialmente los elevados costes asociados a este proceso.

13. El 16 de mayo de 2023, dicha sociedad presentó este proyecto organizando un «Día del Proveedor» (*Supplier Day*) en línea, en el que expuso a sus proveedores una panorámica de la situación actual del mercado y de los problemas relacionados, así como de las pérdidas que estaba sufriendo. Explicó su proceso de transformación, cuyo objetivo era profesionalizar la gestión por categorías (*Category Management*) y optimizar los procesos internos. Además, comentó su necesidad de inversión a sus proveedores, señalando la necesidad de invertir en unidades de producción de hidrógeno respetuosas con el clima y en una flota de vehículos pesados neutros en emisiones de CO_2. A este respecto, dicha empresa les comunicó que necesitaba su contribución económica para llevar a cabo tal proyecto y que, si estaban dispuestos a prestarle su apoyo, lo tendría en cuenta.

14. El 17 de mayo de 2023, M. envió simultáneamente a cada uno de sus proveedores una de las dos variantes de un mismo correo electrónico, en función de si habían participado o no en el Día del Proveedor. En dicho correo electrónico, les pidió que hicieran una contribución por un importe determinado con el fin de participar en la financiación del proceso de transformación que tenía previsto llevar a cabo. Esos correos electrónicos iban acompañados de facturas *pro forma* relativas a diferentes sumas a tanto alzado. A excepción del importe de la factura *pro forma* y de la diferenciación en función de si el proveedor en cuestión había participado o no en el Día del Proveedor, dichos correos electrónicos eran idénticos para todos los proveedores. Sin embargo, por iniciativa propia, esta empresa decidió poner fin al programa de solicitud de inversiones, anular las facturas *pro forma* adjuntas a los correos electrónicos enviados y reembolsar los importes ya abonados por algunos proveedores. En total, solo dos de los dieciséis proveedores decidieron dar curso a la solicitud de inversiones y abonar los importes indicados en las facturas *pro forma* adjuntas a los correos electrónicos enviados.

15. La BWB constató que, como comprador, M. había solicitado a dieciséis de sus proveedores un pago que no estaba relacionado con la venta de productos agrícolas y alimentarios. Dicha autoridad consideró que cada uno de esos requerimientos de pago constituía una infracción distinta contraria a lo dispuesto en el artículo 5c, apartado 1, en relación con el anexo I, punto 4, de la FWBG, que transponen al Derecho austriaco el artículo 3, apartado 1, letra d), de la Directiva 2019/633. Por ello, el 10 de noviembre de 2023, presentó ante el órgano jurisdiccional austriaco competente dieciséis solicitudes contra M. para que se le impusiera una multa adecuada con arreglo al artículo 6, apartado 2, de la FWBG. [6]

16. En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente señala que el artículo 6, apartado 2, de la FWBG establece una sanción de carácter penal. Según la doctrina penal austriaca, el comportamiento reprochado a M. debe calificarse de «infracción única» por cuanto representa una unidad de acción constitutiva del tipo delictivo (*tatbestandliche Handlungseinheit*). En consecuencia, dicho órgano jurisdiccional señala que, aun cuando los hechos imputados se refieran a relaciones con dieciséis proveedores distintos, debe imponerse una multa única de hasta 500 000 euros, como prevé el artículo 6, apartado 2, de dicha Ley.

[6] En el presente asunto, el Oberlandesgericht Wien (Tribunal Superior Regional de Viena), el órgano jurisdiccional remitente, conoce de cuatro de esas solicitudes, en cuyo marco M. exigió pagos a cada uno de sus proveedores por importes que oscilaban entre los 10 000 y los 18 000 euros y que fueron acumuladas a efectos del procedimiento principal.

17. Sin embargo, dicho órgano jurisdiccional alberga dudas en cuanto a si ese resultado permite alcanzar el objetivo perseguido por la Directiva 2019/633, a saber, lograr un cierto reequilibrio entre el poder de negociación de los compradores y el de los proveedores en la cadena de suministro agrícola y alimentario, reequilibrio que, en su opinión, solo puede tener lugar a nivel de la relación individual entre un comprador y un proveedor. En caso de que la calificación de «infracción única» no se ajuste a dicha Directiva, ese órgano jurisdiccional se pregunta si esa Directiva se opone a la imposición de multas distintas por cada una de las infracciones constatadas en aplicación del principio de acumulación de sanciones.

18. En estas circunstancias, el Oberlandesgericht Wien (Tribunal Superior Regional de Viena) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1.a) ¿Debe interpretarse el artículo 6, apartado 1, letra e), de la Directiva [2019/633] en el sentido de que, en el caso de un comprador que, a raíz de una decisión tomada con una motivación única, exige en un mismo día, mediante comunicaciones individuales a distintos proveedores sujetos a la protección de esta Directiva con arreglo a su artículo 1, un pago contrario a lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1, letra d), de la referida Directiva, se opone a una normativa nacional con arreglo a la cual dichos requerimientos de pago deben considerarse, en su conjunto, como una única infracción (concurso ideal de delitos) que da lugar a una única sanción?

1.b) A la vista de la exigencia establecida en el artículo 6, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva [2019/633] de que las sanciones deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias, teniendo en cuenta la naturaleza, duración, reiteración y gravedad de la infracción, ¿es relevante, a efectos de la respuesta a la primera cuestión, letra a), el hecho de que, con arreglo a la norma sancionadora austriaca (artículo 6, apartado 2, de la [FWBG]), pueda imponerse por ello una multa hasta un importe máximo de (solo) 500 000 euros?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, letra a):

¿Debe interpretarse el artículo 6, apartado 1, letra e), de la Directiva [2019/633] en el sentido de que cada requerimiento de pago a un proveedor distinto —siempre que infrinja la prohibición del artículo 3, apartado 1, letra d), de [esta Directiva]— debe considerarse una práctica comercial sancionable de forma independiente por la cual, con arreglo al principio de acumulación, debe imponerse una sanción (multa) específica, de manera que procede imponer una pluralidad de multas, teniendo en cuenta que con arreglo a la norma sancionadora austriaca (artículo 6, apartado 2, de la [FWBG]) cabe imponer una multa hasta un importe máximo de 500 000 euros?»

19. Han presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia la BWB, M., el Gobierno austriaco y la Comisión Europea.

IV. Análisis

20. Mediante sus dos cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si la exigencia de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias prevista en el artículo 6, apartado 1, párrafos primero, letra e), y segundo de la Directiva 2019/633 se opone a una normativa o jurisprudencia nacional según la cual una práctica comercial desleal llevada a cabo por un comprador simultáneamente respecto

de varios proveedores debe considerarse una única infracción, de modo que, en tal caso, puede imponerse una multa única de hasta 500 000 euros [primera cuestión prejudicial, letras a) y b)]. En caso de respuesta afirmativa, dicho órgano jurisdiccional pretende que se dilucide si el artículo 6, apartado 1, párrafo primero, letra e), de dicha Directiva debe interpretarse en el sentido de que puede imponerse una multa distinta hasta un importe máximo de 500 000 euros por cada infracción constatada (segunda cuestión prejudicial).

21. Antes de proceder al análisis de estas cuestiones prejudiciales, me gustaría señalar que, mediante ellas, dicho órgano jurisdiccional plantea en realidad dos problemáticas distintas que se refieren a la compatibilidad con el Derecho de la Unión de una normativa nacional que impone, por una parte (y bajo determinadas condiciones), una calificación común de «infracción única» para varias prácticas comerciales desleales y, por otra parte, un límite máximo de la multa prevista para sancionar una infracción consistente en una o varias prácticas comerciales desleales.

22. Antes de examinar el fondo de estas dos problemáticas, me parece útil aportar algunas precisiones sobre el ámbito de aplicación de la Directiva 2019/633 y sobre las disposiciones identificadas por dicho órgano jurisdiccional en sus cuestiones prejudiciales planteadas al Tribunal de Justicia.

A. Observaciones preliminares

23. He de recordar, con carácter preliminar, que la Directiva 2019/633 se inscribe en un contexto de armonización mínima y tiene por objeto introducir un nivel mínimo de protección en la Unión contra las prácticas comerciales desleales que pueden tener repercusiones negativas en los niveles de vida de la comunidad agraria. [7]

24. De este modo, dicha Directiva se limita a establecer normas mínimas para aplicar la prohibición de las prácticas comerciales desleales [8] y deja así a los Estados miembros un amplio margen de maniobra en su aplicación, en particular en lo que respecta al diseño de los regímenes nacionales de transposición [9] y a las modalidades relativas a las sanciones, [10] con el fin de alcanzar el objetivo perseguido por dicha Directiva, que es reducir la incidencia de las prácticas comerciales desleales llevadas a cabo en detrimento de los proveedores de productos agrícolas y alimentarios. [11] Sin embargo, dicho margen de maniobra se ve limitado por el hecho de que los Estados miembros deben velar por que las medidas nacionales aplicadas garanticen la plena eficacia de la Directiva, conforme se ha transpuesto al ordenamiento jurídico interno.

25. Más concretamente, por lo que respecta a las disposiciones a las que se refiere el órgano jurisdiccional remitente en el marco de sus dos cuestiones prejudiciales, considero oportuno recordar que el artículo 6, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2019/633 establece que las autoridades nacionales de ejecución deben estar facultadas para sancionar al

7 Véase el considerando 1 de la Directiva 2019/633.

8 Véase el artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2019/633.

9 Véanse los considerandos 8, 34 y 39 de la Directiva 2019/633.

10 Véase, a este respecto, «Commission Staff Working Document — Unfair Trading Practices (UTP) — Overview tables on Members States' transposition choices and enforcement activities», que acompaña al Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulado «Aplicación de la prohibición de prácticas comerciales desleales para reforzar la posición de los agricultores y agentes de la cadena de suministro agrícola y alimentario — Situación actual» [COM(2024) 176 final] (en lo sucesivo, «Informe de la Comisión sobre la Transposición de la Directiva 2019/633»). Este Informe, publicado en abril de 2024, muestra la gran diversidad de medidas nacionales de transposición adoptadas dentro de la Unión, en particular en materia de sanciones.

11 Véase el considerando 1 de la Directiva 2019/633.

autor de una infracción contemplada en el artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva, y para imponer o iniciar procedimientos con vistas a la imposición de multas y otras sanciones igualmente eficaces al autor de la infracción, incluso en materia de medidas provisionales, de conformidad con las normas y los procedimientos nacionales. Por lo que se refiere, en particular, a las sanciones contempladas en el artículo 6, apartado 1, párrafo primero, letra e), de dicha Directiva, el apartado 1, párrafo segundo, de dicho artículo establece que estas deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias, teniendo en cuenta la naturaleza, duración, reiteración y gravedad de la infracción.

26. Una vez realizadas estas observaciones preliminares, procede ahora examinar en detalle las dos problemáticas planteadas por el órgano jurisdiccional remitente.

B. Sobre la calificación de varias prácticas comerciales desleales como «infracción única» o «infracciones distintas»

27. Mediante la primera parte de su primera cuestión prejudicial [primera cuestión prejudicial, letra a)], el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en esencia, sobre la compatibilidad con la Directiva 2019/633 de una normativa nacional que prevé la imposición de una sanción única en caso de prácticas comerciales desleales paralelas aplicadas contra varios proveedores incumpliendo la prohibición establecida en el artículo 3, apartado 1, letra d), de dicha Directiva.

28. Con carácter preliminar, considero útil señalar que, en el presente asunto, no se discute que la práctica controvertida en el litigio principal está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2019/633, puesto que corresponde a una de las prácticas comerciales desleales prohibidas enumeradas en el artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva y, en particular, a la prevista en la letra d) de esta disposición, según la cual se prohíbe que el comprador exija al proveedor pagos que «no están relacionados con la venta de los productos agrícolas o alimentarios del proveedor».

29. En lo que atañe al artículo 6, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2019/633, he de precisar que esta disposición no proporciona ninguna indicación sobre la manera en que una práctica comercial desleal resultante de comportamientos paralelos comprendidos en alguna de las prohibiciones establecidas en el artículo 3, apartado 1, de esta debe calificarse y sancionarse con arreglo al Derecho nacional. En efecto, mientras que el artículo 6, apartado 1, párrafo primero, letra e), de dicha Directiva establece que los Estados miembros deben velar por que la autoridad nacional de ejecución tenga la facultad de imponer o de dar inicio a procedimientos de imposición de multas y otras sanciones igualmente eficaces, su artículo 6, apartado 1, párrafo segundo, se limita, por su parte, a señalar que dichas sanciones deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias, teniendo en cuenta la naturaleza, duración, reiteración y gravedad de la infracción. No obstante, debe señalarse que esta última disposición, que se refiere principalmente a la forma en que debe determinarse la sanción impuesta por una infracción constatada, no ofrece ninguna indicación concreta relativa a la fase anterior a la constatación de la existencia de dicha infracción.

30. De ello se deduce que las disposiciones identificadas por el órgano jurisdiccional remitente en la primera cuestión prejudicial no se oponen, en principio, a la calificación como «infracción única» que debe conferirse a las infracciones cometidas simultáneamente y comprendidas en el ámbito de aplicación de la disposición nacional que transpone el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, letra d), de la Directiva 2019/633, siempre que se cumpla el requisito establecido en el artículo 6, apartado 1, párrafo segundo, de dicha Directiva, que exige que la sanción impuesta sea

efectiva, proporcionada y disuasoria. [12]

31. Asimismo, procede declarar que, contrariamente a lo que sostienen las partes del litigio principal, ni la citada Directiva ni ninguna otra disposición o principio del Derecho de la Unión pueden interpretarse en el sentido de que imponen (o excluyen), *a priori*, una calificación única de la infracción controvertida en el litigio principal o la posible acumulación de sanciones y, por lo tanto, una calificación como infracciones distintas.

32. Procede, pues, en primer lugar, desestimar las alegaciones formuladas por M. en el sentido de que el Derecho de la Unión se opone a una acumulación de sanciones e impone una sanción única tanto por la aplicación del concepto de «infracción única y continuada» como del principio *non bis in idem*.

33. En efecto, por una parte, ha de observarse que el concepto de «infracción única y continuada» constituye, antes de nada, un instrumento de orden procesal relativo a la práctica de la prueba, cuyo objetivo es facilitar la imputación de determinados comportamientos a empresas sospechosas de haber infringido las normas relativas al Derecho de la competencia. De reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que una infracción de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE puede resultar no solo de un acto aislado, sino también de una serie de actos o incluso de un comportamiento continuado, aun cuando uno o varios elementos de dicha serie de actos o del comportamiento continuado puedan también constituir, por sí mismos y aisladamente considerados, una infracción de estas disposiciones. [13] Por lo tanto, cuando las diversas acciones se inscriben en un «plan conjunto» debido a su objeto idéntico que falsea el juego de la competencia en el interior del mercado común, la Comisión (así como las autoridades nacionales de la competencia) puede imputar la responsabilidad por dichas acciones en función de la participación en la infracción considerada en su conjunto. [14]

34. He de señalar asimismo que los fundamentos jurídicos de la Directiva 2019/633 son los artículos 43 TFUE, apartado 2, y 39 TFUE, apartado 1, relativos a la política agrícola común, y no las disposiciones del Tratado FUE relativas al Derecho de la competencia.

35. Por otra parte, M. invoca el principio *non bis in idem*, para impugnar el derecho a imponer varias sanciones acumulativas, pero considero que esta alegación puede desestimarse también sin gran dificultad, en la medida en que, en el presente asunto, las condiciones para la aplicación de dicho principio no se cumplen.

36. A este respecto, cabe recordar que de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») se desprende que el principio *non bis in idem* prohíbe la acumulación tanto de procedimientos como de sanciones por los mismos hechos y contra la misma persona. [15] Si el requisito del «idem» exige así que los hechos materiales sean idénticos, dicho principio no es

[12] A este respecto, ha de señalarse que el Informe de la Comisión sobre la Transposición de la Directiva 2019/633 no menciona la manera en que los distintos Estados miembros han tratado la cuestión relativa a la calificación como «infracción única» o «infracciones múltiples» de varios comportamientos prohibidos por dicha Directiva.

[13] Véase, en este sentido, la sentencia de 1 de febrero de 2024, Scania y otros/Comisión (C-251/22 P, EU:C:2024:103), apartado 94 y jurisprudencia citada.

[14] Véase, en este sentido, la sentencia de 6 de diciembre de 2012, Comisión/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778), apartado 41 y jurisprudencia citada.

[15] Véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de marzo de 2018, Garlsson Real Estate y otros (C-537/16, EU:C:2018:193), apartado 27 y jurisprudencia citada, y de 20 de marzo de 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197), apartado 25 y jurisprudencia citada.

aplicable cuando los hechos de que se trate no son idénticos, sino solo similares.[16] El criterio pertinente para apreciar la existencia de una misma infracción es el de la identidad de los hechos materiales, entendido como la existencia de un conjunto de circunstancias concretas indisolublemente ligadas entre sí que han dado lugar a la absolución o a la condena definitiva de la persona de que se trate.[17] Pues bien, parece que el requisito del «idem» no concurre en el presente asunto, puesto que de la resolución de remisión se desprende que los hechos que dieron lugar al procedimiento incoado por la BWB no son los mismos.[18] La circunstancia de que las prácticas controvertidas puedan calificarse de «infracción única» con arreglo al Derecho nacional no cambia en nada el hecho de que, en el presente asunto, se trata de hechos materiales que no parecen idénticos y no basta, en cualquier caso, para garantizar la existencia de un conjunto de circunstancias concretas indisolublemente ligadas entre sí subsumibles, de este modo, en el concepto de «hechos idénticos».[19]

37. En segundo lugar, también debería desestimarse la alegación formulada por la BWB según la cual, debido a que la Directiva 2019/633 se centra en la protección de las relaciones individuales entre compradores y proveedores, cada comportamiento comprendido en la prohibición establecida en el artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva debe apreciarse separada e individualmente, lo que excluye de oficio una calificación única. Si bien es cierto que determinadas disposiciones de dicha Directiva,[20] incluido su artículo 1, que define su ámbito de aplicación,[21] mencionan efectivamente las relaciones entre compradores y proveedores, no puede deducirse de estas disposiciones que los Estados miembros tengan obligación alguna de calificar individualmente cada comportamiento prohibido como una infracción autónoma. Al margen del hecho de que una calificación conjunta de varios comportamientos prohibidos no debilitaría, en principio, su prohibición,[22] es preciso observar que el objetivo perseguido por la misma Directiva va más allá de la mera protección de las relaciones individuales entre compradores y proveedores, ya que se dirige, de manera más general, a proteger a la población agrícola en su conjunto, como confirman los fundamentos jurídicos de la Directiva 2019/633.[23]

38. Habida cuenta del análisis anterior, en la medida en que la problemática relativa a la calificación jurídica en Derecho nacional de las prácticas comerciales desleales prohibidas por la Directiva 2019/633 no se rige por el Derecho de la Unión, los Estados miembros siguen siendo libres, en el caso de una práctica comercial de un comprador prohibida en virtud del artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de dicha Directiva, aplicada con la misma intención deliberada y de manera paralela respecto de varios proveedores, bien de conferir a las autoridades nacionales de ejecución la facultad de constatar una única infracción y, por lo tanto, de imponer una sanción única, bien de conferirles la facultad de constatar la existencia de varias infracciones y, por lo

16 Véase, en este sentido, la sentencia de 30 de enero de 2025, Engie România (C-205/23, EU:C:2025:43), apartado 58 y jurisprudencia citada.

17 Véase, en este sentido, la sentencia de 30 de enero de 2025, Engie România (C-205/23, EU:C:2025:43), apartado 57 y jurisprudencia citada.

18 En efecto, no se discute que, en total, M. remitió dieciséis requerimientos de pago a proveedores distintos por importes que diferían según el proveedor.

19 A este respecto, es preciso señalar que el Tribunal de Justicia, en su jurisprudencia, considera que la calificación jurídica de los hechos en el Derecho nacional no es pertinente para constatar la existencia de la misma infracción, ya que el alcance de la protección que confiere el artículo 50 de la Carta no puede variar de un Estado miembro a otro. Véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de marzo de 2018, Garlsson Real Estate y otros (C-537/16, EU:C:2018:193), apartado 38, y de 20 de marzo de 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197), apartado 36.

20 Véanse, a este respecto, los considerandos 1 y 14 de la Directiva 2019/633.

21 Esta disposición establece que el ámbito de aplicación de la Directiva 2019/633 se define por referencia a las relaciones de poder de negociación entre un proveedor y un comprador determinadas por las diferencias de volumen de negocio.

22 En efecto, la compensación del desequilibrio en la relación individual entre el comprador y el proveedor también podría tenerse en cuenta en el cálculo de una sanción única.

23 Véanse, en este sentido, los puntos 24 y 34 de las presentes conclusiones. Véase asimismo el considerando 1 de la Directiva 2019/633.

tanto, de imponer varias sanciones, a condición, no obstante, de que en ambos casos las sanciones previstas sean «efectivas, proporcionadas y disuasorias, teniendo en cuenta la naturaleza, duración, reiteración y gravedad de la infracción», como exige el artículo 6, apartado 1, párrafo segundo, de dicha Directiva.

C. Sobre la limitación de la multa que sanciona una o varias prácticas comerciales desleales consideradas conjuntamente

39. Mediante la segunda parte de su primera cuestión prejudicial [primera cuestión prejudicial, letra b)], el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en esencia, si, en el supuesto de una calificación común como «infracción única» de varios comportamientos comprendidos en las prohibiciones establecidas en el artículo 3 de la Directiva 2019/633, el artículo 6, apartado 1, párrafo segundo, de esta se opone a una normativa nacional que fija un límite máximo de 500 000 euros en concepto de sanción por tal infracción. En caso de que se constate que la calificación de infracción única no es conforme con dicha Directiva, ese órgano jurisdiccional se pregunta si esta Directiva se opone a la imposición de varias multas con un límite máximo de 500 000 euros por cada una de las infracciones constatadas (segunda cuestión prejudicial).

40. Antes de nada, he de precisar que esta problemática no atañe directamente a la cuestión de si el importe de la multa previsto por el Derecho austriaco es adecuado para garantizar la aplicación efectiva de la Directiva 2019/633, sino que se refiere más bien a la incidencia que podría tener la limitación del importe de esta multa en la obligación que recae sobre los Estados miembros de establecer un régimen sancionador que sea compatible con las exigencias de dicha Directiva. En efecto, el núcleo de la segunda parte de esta primera cuestión prejudicial no lo constituyen ni la calificación como infracción única ni el importe máximo de la sanción en sí[24] y considerados por separado, sino que es el efecto combinado de estos dos aspectos del Derecho nacional lo que hace que el órgano jurisdiccional remitente albergue dudas sobre su compatibilidad con el Derecho de la Unión. Así pues, dicho órgano jurisdiccional solicita al Tribunal de Justicia que precise si, en circunstancias como las del presente asunto, dicho límite máximo cumple los requisitos del artículo 6, apartado 1, párrafo segundo, de la citada Directiva y, en particular, si este se ajusta a las exigencias de efectividad y disuasión requeridas.

41. En este contexto, es preciso observar que, a semejanza de la problemática relacionada con la calificación de la infracción que se ha examinado en los puntos 29 a 38 de las presentes conclusiones, tanto de las disposiciones de la Directiva 2019/633 como de la lógica general de armonización mínima que esta persigue se desprende que los Estados miembros tienen libertad, en principio, para fijar un límite máximo para las multas que sancionan comportamientos prohibidos.[25] En efecto, si bien el artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva prevé que los Estados miembros tienen la obligación de imponer sanciones respecto de las prácticas comerciales desleales, en particular en forma de multas, esta disposición no ofrece ninguna precisión en cuanto al importe de estas multas ni tampoco sobre un posible límite máximo de estas.

[24] Del Informe de la Comisión sobre la Transposición de la Directiva 2019/633 se desprende que veinticuatro Estados miembros prevén un límite máximo para las multas que pueden imponerse que pone de manifiesto una gran diversidad; estos límites máximos van de 2 329,37 euros en Malta a 2 500 000 euros en Portugal. Además, mientras que en algunos Estados miembros, como la República Checa, Italia, Letonia, Hungría o los Países Bajos, este límite se expresa en porcentaje del volumen de negocio, en otros, como es el caso de Italia o Eslovaquia, corresponde a un porcentaje del precio de compra o de las cargas impuestas indebidamente al proveedor.

[25] Debe señalarse asimismo que, para determinar si la calificación nacional de un comportamiento determinado como «infracción única» o «infracciones múltiples» es conforme con la Directiva 2019/633, es indiferente que el Derecho nacional autorice o no la imposición de una multa limitada a un determinado importe.

42. Ha de señalarse, además, que esta misma disposición reconoce a los Estados miembros un amplio margen de maniobra al dejarles definir en su Derecho nacional las modalidades concretas de imposición de sanciones en caso de prácticas comerciales desleales, como demuestra la remisión expresa a las normas y los procedimientos nacionales que figura en el artículo 6, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2019/633. No obstante, es importante señalar que el margen de maniobra de que disponen los Estados miembros sigue estando delimitado por la obligación que les incumbe de garantizar que las sanciones previstas por el Derecho nacional en el marco de la aplicación de dicha Directiva sean efectivas, proporcionadas y disuasorias, teniendo en cuenta la naturaleza, duración, reiteración y gravedad de la infracción.

43. Como resulta de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si no existe armonización de la legislación de la Unión en el ámbito de las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las condiciones previstas en un régimen establecido por una legislación nacional, los Estados miembros serán competentes para establecer las sanciones que consideren adecuadas, a condición, no obstante, de que ejerzan su competencia respetando el Derecho de la Unión. [26] Por consiguiente, si bien las sanciones que los Estados miembros establecen para luchar contra las infracciones de las normas relativas a las prácticas comerciales desleales pertenecen al ámbito de su autonomía procesal e institucional, dicha autonomía está limitada, además de por el principio de equivalencia, cuya aplicación no se cuestiona en el presente asunto, por el principio de efectividad, que impone la exigencia de que dichas sanciones sean de carácter efectivo y disuasorio, así como por el principio de proporcionalidad, que no permite que las sanciones previstas por la normativa nacional vayan más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos legítimamente perseguidos por dicha normativa y, además, sean desproporcionadas en relación con dichos objetivos. [27]

44. A este respecto, me gustaría añadir que corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales, que son los únicos competentes para interpretar y aplicar el Derecho nacional, comprobar si, habida cuenta de todas las circunstancias del presente asunto, las sanciones previstas son de carácter efectivo, proporcionado y disuasorio. El Tribunal de Justicia, al pronunciarse en un procedimiento prejudicial, puede aportar, en su caso, precisiones destinadas a orientar a dichos órganos jurisdiccionales en su apreciación. [28] Debe señalarse que el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de interpretar instrumentos de Derecho de la Unión que contienen, al igual que la Directiva 2019/633, la exigencia de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, [29] proporcionando así ciertas indicaciones que pueden resultar útiles en el marco del presente asunto.

[26] Véase, por analogía, la sentencia de 19 de diciembre de 2024, SISTEM LUX (C-717/22 y C-372/23, EU:C:2024:1041), apartado 48 y jurisprudencia citada.

[27] Véase, en este sentido, la sentencia de 11 de enero de 2024, Nárokuj (C-755/22, EU:C:2024:10), apartado 45 y jurisprudencia citada.

[28] Véase, en este sentido, la sentencia de 21 de noviembre de 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936), apartado 91 y jurisprudencia citada.

[29] Véanse, por ejemplo, el artículo 23, apartado 1, de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión (DO 2019, L 305, p. 17); el artículo 23 de la Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, relativa a los contratos de crédito al consumo y por la que se deroga la Directiva 87/102/CEE del Consejo (DO 2008, L 133, p. 66), o incluso el artículo 42, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión (DO 2013, L 269, p. 1).

45. En primer lugar, es preciso observar que la exigencia que consiste en garantizar que las sanciones aplicables sean efectivas, proporcionadas y disuasorias se aprecia, por lo general, a la luz del objetivo perseguido. [30] En el presente asunto, como se ha recordado en el punto 24 de las presentes conclusiones, el objetivo perseguido por la Directiva 2019/633 es reducir la incidencia de las prácticas comerciales desleales llevadas a cabo en detrimento de los proveedores de productos agrícolas y alimentarios cuando dichas prácticas puedan tener un impacto negativo en el nivel de vida de la población agrícola.

46. En segundo lugar, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la gravedad de las sanciones deberá adecuarse a la gravedad de las infracciones que castigan, garantizando un efecto realmente disuasorio y respetando al mismo tiempo el principio general de proporcionalidad. [31] Así pues, el Tribunal de Justicia ha considerado que si bien es cierto que una multa puede constituir una sanción disuasoria, su escasa cuantía puede hacer que dicha sanción sea insuficiente [32] o, a la inversa, hacerla desproporcionada cuando el importe de la sanción impuesta sea excesivamente elevado. [33] El Tribunal de Justicia también ha declarado que pueden considerarse efectivas y disuasorias las sanciones que tengan en cuenta la importancia del

[30] Véase, en este sentido, la sentencia de 21 de marzo de 2024, Profi Credit Bulgaria (Servicios accesorios al contrato de crédito) (C-714/22, EU:C:2024:263). A modo de ejemplo, el Tribunal de Justicia ha considerado que una sanción administrativa que consiste en una multa correspondiente al 50 % del descubierto aduanero causado por la información inexacta facilitada puede incitar a los operadores económicos de la Unión a adoptar todas las medidas necesarias para asegurarse de que disponen de información correcta sobre las mercancías que importan y de que la información que facilitan en las declaraciones en aduana es exacta y completa, contribuyendo así a alcanzar el objetivo, enunciado en el considerando 9 del Reglamento n.º 952/2013, de garantizar la aplicación de las medidas arancelarias y de las demás políticas comunes relativas al comercio de mercancías entre la Unión y los países y territorios situados fuera del territorio aduanero de esta. Véase, a este respecto, la sentencia de 23 de noviembre de 2023, J. P. Mali (C-653/22, EU:C:2023:912), apartados 31 y 32 y jurisprudencia citada.

[31] Véanse, por analogía, las sentencias de 5 de marzo de 2020, OPR-Finance (C-679/18, EU:C:2020:167), apartado 26 y jurisprudencia citada, y de 19 de diciembre de 2024, SISTEM LUX (C-717/22 y C-372/23, EU:C:2024:1041), apartado 49 y jurisprudencia citada.

[32] Véase, en este sentido, la sentencia de 10 de junio de 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479), apartado 32 y jurisprudencia citada.

[33] A título ilustrativo, el Tribunal de Justicia ha admitido que una sanción consistente en la obligación de abonar una cuantía correspondiente al valor de las mercancías sustraídas a la vigilancia aduanera no resulta proporcionada. Una sanción de tal importe iría, según el Tribunal de Justicia, más allá de los límites de lo necesario para garantizar, en particular, que las mercancías incluidas en el régimen de depósito aduanero no se sustraigan a la vigilancia aduanera. Véase, a este respecto, la sentencia de 4 de marzo de 2020, Schenker (C-655/18, EU:C:2020:157), apartado 44. En otro asunto, también relativo a la interpretación del régimen de sanciones establecido por el Reglamento n.º 952/2013, el Tribunal de Justicia estimó que, aun tomando en consideración las particularidades de las infracciones aduaneras, en especial su gran frecuencia y la dificultad de detectarlas, una multa, establecida por el Derecho nacional, de un importe comprendido entre el 100 % y el 200 % del valor en aduana de las mercancías no parece estar en consonancia con la gravedad del conjunto de las infracciones que reprime, en particular en caso de incumplimiento de las obligaciones vinculadas a las declaraciones aduaneras en el contexto del régimen aduanero de tránsito externo. Según el Tribunal de Justicia, tal sanción iría, por una parte, más allá de lo necesario para garantizar que las mercancías incluidas en dicho régimen no se sustraigan a la vigilancia aduanera y, por otra parte, resultaría desmesurada en relación con la deuda aduanera que se origina por la sustracción a la vigilancia aduanera de mercancías incluidas en dicho régimen. Véase, a este respecto, la sentencia de 19 de diciembre de 2024, SISTEM LUX (C-717/22 y C-372/23, EU:C:2024:1041), apartado 52 y jurisprudencia citada.

perjuicio causado al consumidor [34] y que priven a los responsables de la infracción de los beneficios económicos derivados de ella, [35] de modo tal que disuadan a cualquier persona de cometer infracciones de la misma naturaleza. [36]

47. Por lo que se refiere a la adecuación de las sanciones a la gravedad de las infracciones constatadas, procede señalar asimismo que cuando una normativa nacional prevé una acumulación de sanciones, como la acumulación de varias sanciones pecuniarias, las autoridades competentes tienen la obligación de asegurarse de que la gravedad del conjunto de las sanciones impuestas no exceda de la gravedad de la infracción constatada, so pena de vulnerar el principio de proporcionalidad. [37]

48. En tercer lugar, el principio de proporcionalidad, consagrado en el artículo 49, apartado 3, de la Carta, se exige a los Estados miembros no solamente en lo que respecta a la determinación de los elementos constitutivos de una infracción y de las normas relativas a la cuantía de las multas, sino también en lo relativo a la apreciación de los elementos que pueden tenerse en cuenta para fijar la multa. [38] Además, dicho principio exige que, al determinar la sanción y fijar el importe de la multa, se tengan en cuenta las circunstancias individuales del caso concreto. [39]

49. En cuarto lugar, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, para garantizar que las sanciones sean efectivas, proporcionadas y disuasorias, es conveniente que no solo el legislador nacional, sino también los órganos jurisdiccionales nacionales dispongan, dentro de los límites definidos por el objeto del litigio del que conocen, de una facultad de apreciación que les permita elegir, en función de las circunstancias del caso concreto, la medida proporcionada a la gravedad del incumplimiento de la obligación constatada. [40] Así pues, el examen por los órganos jurisdiccionales nacionales del carácter efectivo, proporcionado y disuasorio de las sanciones debe efectuarse teniendo en cuenta, de conformidad con el artículo 288 TFUE, párrafo tercero,

[34] Véase, por analogía, la sentencia de 11 de enero de 2024, Národuj (C-755/22, EU:C:2024:10), apartado 45 y jurisprudencia citada.

[35] En una serie de asuntos que versaban sobre la interpretación de la disposición del artículo 23 de la Directiva 2008/48, relativo a las sanciones a la luz de los regímenes sancionadores nacionales, el Tribunal de Justicia ha declarado que el incumplimiento por parte del prestamista de una obligación de importancia esencial en el contexto de dicha Directiva (por ejemplo, la evaluación de la solvencia del consumidor, la omisión de la indicación de la tasa anual equivalente en un contrato de crédito al consumo, el número y la periodicidad de los pagos, la existencia de gastos notariales y las garantías y los seguros exigidos) puede sancionarse con la privación a dicho prestamista del derecho a los intereses y gastos acordados. Según el Tribunal de Justicia, una sanción de este tipo tendría un efecto suficientemente disuasorio y sería adecuada a la gravedad de las infracciones que castiga. Por el contrario, el Tribunal de Justicia consideró que si la sanción de privación de los intereses se viera, en la práctica, debilitada, o pura y simplemente perdiera todo efecto, de ello se deduciría necesariamente que esta no presenta un carácter realmente disuasorio. Además, en la medida en que la omisión de estas indicaciones en el contrato de crédito puede poner en peligro la posibilidad de que el consumidor aprecie el alcance de su compromiso, la sanción consistente en privar al prestamista de su derecho a los intereses y gastos, prevista por una normativa nacional, debe considerarse proporcionada en el sentido del artículo 23 de dicha Directiva. Sin embargo, la aplicación de una sanción de este tipo, con graves consecuencias para el prestamista, no puede considerarse proporcionada cuando no se mencionan cuestiones que, por su naturaleza, no pueden afectar a la capacidad del consumidor para apreciar el alcance de su compromiso, como el nombre y la dirección de la autoridad de control competente. Véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de marzo de 2014, LCL Le Crédit Lyonnais (C-565/12, EU:C:2014:190), apartados 52 y 53; de 9 de noviembre de 2016, Home Credit Slovakia (C-42/15, EU:C:2016:842), apartados 69 a 72 y jurisprudencia citada; de 5 de marzo de 2020, OPR-Finance (C-679/18, EU:C:2020:167), apartado 30; de 10 de junio de 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479), apartados 39 y 40, y de 21 de marzo de 2024, Profi Credit Bulgaria (Servicios accesorios al contrato de crédito) (C-714/22, EU:C:2024:263), apartado 55 y jurisprudencia citada.

[36] Véase, por analogía, la sentencia de 19 de diciembre de 2024, SISTEM LUX (C-717/22 y C-372/23, EU:C:2024:1041), apartado 63 y jurisprudencia citada.

[37] Véase, en este sentido, la sentencia de 19 de octubre de 2023, G. ST. T. (Proporcionalidad de la pena en caso de falsificación de marca) (C-655/21, EU:C:2023:791), apartados 66 y 67 y jurisprudencia citada.

[38] Véanse, en este sentido, las sentencias de 23 de noviembre de 2023, J. P. Mali (C-653/22, EU:C:2023:912), apartado 33 y jurisprudencia citada, y de 19 de junio de 2025, Lietuvos bankas (C-671/23, EU:C:2025:457), apartado 46.

[39] Véase, en este sentido, la sentencia de 19 de octubre de 2023, G. ST. T. (Proporcionalidad de la pena en caso de falsificación de marca) (C-655/21, EU:C:2023:791), apartados 66 y 67 y jurisprudencia citada.

[40] Véase, por analogía, la sentencia de 10 de junio de 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479), apartados 36 y 45 y jurisprudencia citada.

no solo la disposición adoptada específicamente, en el Derecho nacional, para transponer una Directiva, sino también todas las disposiciones de dicho Derecho, interpretándolas, en la medida de lo posible, a la luz de la letra y de los objetivos de la propia Directiva. [41]

50. Una vez expuestas estas precisiones de orden jurisprudencial, procede señalar que ninguno de los asuntos mencionados se refiere directamente al supuesto contemplado en el presente asunto, en la medida en que se referían principalmente a las modalidades de fijación de la sanción impuesta y no a la fase anterior a la constatación de la infracción cometida y a su calificación en Derecho interno. [42]

51. Dicho esto, considero que la aplicación efectiva de la Directiva 2019/633 no puede limitarse únicamente a la apreciación del tipo de sanción previsto por el Derecho nacional ni a determinados aspectos o modalidades de fijación de dicha sanción, como el importe de la multa impuesta, sino que implica también tener en cuenta cualquier otro elemento que pueda menoscabar la exigencia de prever sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en el sentido del artículo 6, apartado 1, párrafo segundo, de dicha Directiva y, por lo tanto, repercutir en los objetivos perseguidos por esta. Ello es tanto más cierto cuanto que, como en el presente asunto, la calificación de la infracción en Derecho nacional puede tener consecuencias sobre el importe (máximo) de la sanción aplicable, el cual constituye, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recordada en el punto 46 de las presentes conclusiones, uno de los elementos que deben tenerse en cuenta para determinar la idoneidad de las sanciones.

52. En el presente asunto, mientras que la acumulación de varias sanciones pecuniarias presenta el riesgo de que la totalidad de las sanciones o el importe total de las multas impuestas supere la gravedad de la infracción constatada, so pena de violar el principio de proporcionalidad, [43] la calificación como infracción única de varios comportamientos comprendidos en las prohibiciones establecidas en el artículo 3 de la Directiva 2019/633 en una sola y misma infracción podría dar lugar, *a contrario*, en determinados casos, a la imposición de una sanción que, debido al límite máximo del importe de la multa (y a la imposibilidad de las autoridades nacionales de ejecución de ir más allá de dicho importe), no pueda considerarse suficientemente efectiva y disuasoria. [44]

53. En consecuencia, aunque la Directiva 2019/633 no excluye la posibilidad de que un Estado miembro califique como infracción única un comportamiento consistente en infringir repetidamente las prohibiciones establecidas en el artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva y de que, en consecuencia, imponga una sanción única respecto de las diferentes prácticas comerciales desleales de que se trate, esta posibilidad no exime, sin embargo, a las autoridades nacionales de ejecución de su obligación de velar por que la sanción impuesta sea efectiva, proporcionada y disuasoria, teniendo en cuenta la naturaleza, duración, reiteración y gravedad de la infracción. Por lo tanto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente llevar a cabo una

[41] Véase, por analogía, la sentencia de 10 de junio de 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479), apartados 36 y 45 y jurisprudencia citada.

[42] Lo que, a la postre, no es sorprendente en sí mismo en la medida en que, como se ha señalado en el punto 29 de las presentes conclusiones, la exigencia consistente en prever sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, que también se encuentra en otros instrumentos del Derecho de la Unión, se refiere principalmente a las modalidades de fijación de la sanción impuesta.

[43] Véase el punto 48 de las presentes conclusiones.

[44] Por consiguiente, no puede excluirse *a priori* que la agrupación de varias prácticas comerciales desleales con respecto a un gran número de proveedores y su calificación como «infracción única» sancionable una sola vez por un importe máximo de 500 000 euros no pueda considerarse conforme a las exigencias del artículo 6, apartado 1, letra e), de la Directiva 2019/633, en particular si estas prácticas resultan ser de cierta gravedad y a gran escala. Pues bien, en tal caso, la fijación de un límite máximo para la sanción podría no permitir a las autoridades nacionales de ejecución tener suficientemente en cuenta y evaluar parámetros que resultan esenciales para determinar el importe de la multa, como la naturaleza, la reincidencia y la gravedad de la infracción de que se trate.

apreciación global de la medida nacional de transposición de dicha Directiva y de la sanción impuesta teniendo en cuenta todos los elementos pertinentes, incluidas las circunstancias individuales del caso concreto, a fin de comprobar que se han cumplido las exigencias en materia de sanciones establecidas en el artículo 6, apartado 1, de esa misma Directiva.

54. Habida cuenta de cuanto antecede, considero que el artículo 6, apartado 1, letra e), de la Directiva 2019/633 debe interpretarse en el sentido de que, en el caso de una práctica comercial de un comprador prohibida en virtud del artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de dicha Directiva, aplicada con la misma intención deliberada y de manera paralela respecto de varios proveedores, los Estados miembros siguen siendo libres bien de conferir a las autoridades nacionales de ejecución la facultad de constatar una única infracción y, por lo tanto, de imponer una sanción única, bien de conferirles la facultad de constatar la existencia de varias infracciones y, por lo tanto, de imponer varias sanciones, siempre que, de conformidad con el artículo 6, apartado 1, párrafo primero, letra e), de dicha Directiva, en relación con el párrafo segundo de este artículo, la normativa nacional controvertida garantice la imposición de una sanción que sea efectiva, proporcionada y disuasoria, teniendo en cuenta la naturaleza, duración, reiteración y gravedad de la infracción.

V. Conclusión

55. En vista de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Oberlandesgericht Wien (Tribunal Superior Regional de Viena, Austria) del siguiente modo:

«El artículo 6, apartado 1, letra e), de la Directiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario,

debe interpretarse en el sentido de que,

en el caso de una práctica comercial de un comprador prohibida en virtud del artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2019/633, aplicada con la misma intención deliberada y de manera paralela respecto de varios proveedores, los Estados miembros siguen siendo libres bien de conferir a las autoridades nacionales de ejecución la facultad de constatar una única infracción y, por lo tanto, de imponer una sanción única, bien de conferirles la facultad de constatar la existencia de varias infracciones y, por lo tanto, de imponer varias sanciones, siempre que, de conformidad con el artículo 6, apartado 1, párrafo primero, letra e), de dicha Directiva, en relación con el párrafo segundo de este artículo, la normativa nacional controvertida garantice la imposición de una sanción que sea efectiva, proporcionada y disuasoria, teniendo en cuenta la naturaleza, duración, reiteración y gravedad de la infracción.»