Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 4 de julio de 2019*

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2005/29/CE — Prácticas comerciales desleales — Ámbito de aplicación — Concepto de "prácticas comerciales" — Directiva 2006/123/CE — Servicios en el mercado interior — Derecho penal — Regímenes de autorización — Enseñanza superior — Título de máster — Prohibición de expedir determinados títulos sin autorización»

En el asunto C-393/17,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el hof van beroep te Antwerpen (Tribunal de Apelación de Amberes, Bélgica), mediante resolución de 7 de junio de 2017, recibida en el Tribunal de Justicia el 30 de junio de 2017, en el procedimiento penal contra

Freddy Lucien Magdalena Kirschstein,

Thierry Frans Adeline Kirschstein,

con intervención de:

Vlaamse Gemeenschap,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. M. Vilaras, Presidente de la Sala Cuarta, en funciones de Presidente de la Sala Tercera, y los Sres. J. Malenovský, L. Bay Larsen (Ponente), M. Safjan y D. Šváby, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Bobek;

Secretario: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de julio de 2018;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de los Sres. Kirschstein, por los Sres. T. Bauwens y H. de Bauw y la Sra. M. Vandebeek, advocaten;

– en nombre de la Vlaamse Gemeenschap, por los Sres. J. Vandeuren y P. Vansteenkiste, advocaten;

– en nombre del Gobierno belga, por las Sras. L. Van den Broeck y M. Jacobs, en calidad de agentes, asistidas por los Sres. Y. Moussoux y M. Karolinski, avocats;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

– en nombre del Gobierno alemán, inicialmente por los Sres. T. Henze y J. Möller, y posteriormente por el Sr. Möller, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por la Sra. F. Varrone, avvocato dello Stato;

– en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. J. Langer y la Sra. M.K. Bulterman, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno sueco, por las Sras. A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, L. Zettergren y A. Alriksson, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno noruego, por el Sr. T. Sunde y la Sra. M. Reinertsen Norum, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. F. Wilman, A. Nijenhuis y N. Ruiz García y la Sra. H. Tserepa-Lacombe, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 15 de noviembre de 2018;

dicta la presente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación 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), y de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO 2006, L 376, p. 36).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un proceso penal incoado contra los Sres. Freddy y Thierry Kirschstein en relación con la presunta infracción de una disposición penal nacional que sanciona la expedición del título de máster sin haber obtenido la autorización exigida para ello.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2005/29

3 El considerando 7 de la Directiva 2005/29 está redactado en los siguientes términos:

«La presente Directiva aborda las prácticas comerciales que influyen directamente en las decisiones de los consumidores sobre transacciones relacionadas con productos. […]»

4 El artículo 2 de esta Directiva, con el título «Definiciones», dispone:

«A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[…]

c) “producto”: cualquier bien o servicio, incluidos los bienes inmuebles, así como los derechos y obligaciones;

d) “prácticas comerciales de las empresas en sus relaciones con los consumidores” (en lo sucesivo “prácticas comerciales”): todo acto, omisión, conducta o manifestación, o comunicación comercial, incluidas la publicidad y la comercialización, procedente de un comerciante y directamente relacionado con la promoción, la venta o el suministro de un producto a los consumidores;

[…]».

5 El artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva dispone lo siguiente:

«La presente Directiva será aplicable a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores […] antes, durante y después de una transacción comercial en relación con un producto.»

Directiva 2006/123

6 A tenor del artículo 1, apartado 5, de la Directiva 2006/123:

«La presente Directiva no afecta a la normativa de los Estados miembros en materia de Derecho penal. Sin embargo, los Estados miembros no podrán restringir la libertad de prestar servicios mediante la aplicación de disposiciones de Derecho penal que regulen o afecten específicamente al acceso o ejercicio de una actividad de servicios eludiendo las normas establecidas en la presente Directiva.»

7 El artículo 2 de esta Directiva precisa:

«1. La presente Directiva se aplicará a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro.

2. La presente Directiva no se aplicará a las actividades siguientes:

a) los servicios no económicos de interés general;

[…]

i) las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública de conformidad con el artículo [51 TFUE];

[…]».

8 El artículo 4 de la citada Directiva, con el epígrafe «Definiciones», tiene el siguiente tenor:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

1) “servicio”, cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo [57 TFUE];

[…]

6) “régimen de autorización”, cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio;

[…]

8) “razón imperiosa de interés general”, razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: […] la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores […];

[…]».

9 En el capítulo III de esa Directiva, relativo a la libertad de establecimiento de los prestadores, figura su artículo 9, titulado «Regímenes de autorización», que dispone, en su apartado 1:

«Los Estados miembros solo podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización cuando se reúnan las siguientes condiciones:

a) el régimen de autorización no es discriminatorio para el prestador de que se trata;

b) la necesidad de un régimen de autorización está justificada por una razón imperiosa de interés general;

c) el objetivo perseguido no se puede conseguir mediante una medida menos restrictiva, en concreto porque un control *a posteriori* se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz.»

10 El artículo 10, apartados 1 y 2, de la Directiva 2006/123 establece:

«1. Los regímenes de autorización deberán basarse en criterios que delimiten el ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades competentes con el fin de que dicha facultad no se ejerza de forma arbitraria.

2. Los criterios contemplados en el apartado 1 deberán reunir las características siguientes:

a) no ser discriminatorios;

b) estar justificados por una razón imperiosa de interés general;

c) ser proporcionados a dicho objetivo de interés general;

d) ser claros e inequívocos;

e) ser objetivos;

f) ser hechos públicos con antelación;

g) ser transparentes y accesibles.»

Derecho belga

11 El artículo 25, apartado 7, del decreet betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen (Decreto relativo a la Reestructuración de la Enseñanza Superior en Flandes), de 4 de abril de 2003 (*Belgisch Staatsblad*, 14 de agosto de 2003, p. 41004), tenía el siguiente tenor:

«Cualquier persona que expida, sin haber sido facultada para ello, títulos de *bachelor* o máster, con o sin especialización, de doctor (*Doctor of Philosophy*, denominado abreviadamente "PhD" o "Dr.") o los diplomas y títulos que se relacionan en los apartados 2, 3, 4, 5 y 5 *bis*, será castigada con una pena privativa de libertad de entre 8 días y 3 meses y una multa de entre 125 euros y 500 euros o con solo una de estas penas.»

12 Esta disposición fue derogada y su tenor recogido en el artículo II.75, apartado 6, del Codex Hoger Onderwijs (Código sobre la Enseñanza Superior), de 11 de octubre de 2013 (*Belgisch Staatsblad*, 27 de febrero de 2014, p. 15979).

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

13 Se ha entablado una acción penal contra los Sres. Kirschstein por haber otorgado el título de máster sin haber sido autorizados para ello, expidiendo los certificados y diplomas que conceden dicho título a estudiantes que han completado la formación impartida por la filial en Amberes de United International Business Schools of Belgium BVBA.

14 Mediante sentencia de 14 de diciembre de 2015, el rechtbank van eerste aanleg Antwerpen, afdeling Antwerpen (Tribunal de Primera Instancia de Amberes, Sección de Amberes, Bélgica), condenó por esa infracción a cada uno de ellos a una multa de 300 euros.

15 El 29 de diciembre de 2015, los Sres. Kirschstein y el Openbaar Ministerie (Ministerio Fiscal, Bélgica) interpusieron recurso de apelación contra dicha sentencia ante el tribunal remitente.

16 De la resolución de remisión se desprende que United International Business Schools of Belgium es un centro de enseñanza superior no homologado por la Vlaamse Gemeenschap (Comunidad Flamenca, Bélgica), que ofrece formación conducente a la expedición de títulos de máster en Bélgica. Esta sociedad belga está vinculada a la sociedad suiza Global Education Services Switzerland AG (en lo sucesivo, «GES Switzerland») y a la sociedad española Global Education Services Spain, S.A. GES Switzerland coordina un sistema de enseñanza superior privado que no está regulado ni subvencionado por los poderes públicos y que ofrece, en particular, cursos organizados en Bélgica.

17 En el proceso penal principal, los Sres. Kirschstein sostuvieron que la normativa nacional que sanciona la expedición del título de máster sin haber obtenido la autorización exigida para ello es contraria a la Directiva 2005/29 y a la Directiva 2006/123.

18 En tales circunstancias, el hof van beroep te Antwerpen (Tribunal de Apelación de Amberes, Bélgica) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse la Directiva [2005/29] en el sentido de que se opone a la disposición establecida en el artículo II.75, apartado 6, del Código sobre la Enseñanza Superior […], que prohíbe con carácter general que los centros docentes no homologados utilicen la denominación "máster" para los títulos que expiden, si dicha disposición pretende salvaguardar un interés general, consistente en la necesidad de garantizar un elevado nivel de formación de manera que pueda controlarse si se cumplen efectivamente los requisitos de calidad antes expuestos?

2) ¿Debe interpretarse la Directiva [2006/123] en el sentido de que se opone a la disposición establecida en el artículo II.75, apartado 6, del Código sobre la Enseñanza Superior […], que prohíbe con carácter general que los centros docentes no homologados utilicen la denominación "máster" para los títulos que expiden, si dicha disposición pretende velar por un interés general, consistente en la protección de los destinatarios de servicios?

3) ¿Cumple la disposición penal aplicable a los centros docentes no homologados por la Administración flamenca que expiden los títulos de máster el criterio de proporcionalidad establecido en los artículos 9, apartado 1, letra c), y 10, apartado 2, letra c), de la Directiva [2006/123]?»

Sobre la admisibilidad

19 Tanto la Comunidad Flamenca como los Gobiernos belga, polaco y noruego formulan alegaciones que ponen en tela de juicio, por diversos motivos, la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial o de algunas de las cuestiones prejudiciales que contiene.

20 En primer lugar, el Gobierno polaco sostiene que la normativa controvertida en el litigio principal no puede examinarse sobre la base de la Directiva 2005/29 ni de la Directiva 2006/123 dado que de los artículos 6 TFUE y 165 TFUE, apartado 1, se desprende que la organización de los sistemas educativos está comprendida en la competencia exclusiva de los Estados miembros.

21 A este respecto, procede señalar, por una parte, que los Estados miembros están obligados a ejercer las competencias que les están reservadas respetando el Derecho de la Unión y, por otra, que de ningún dato de la Directiva 2005/29 ni de la Directiva 2006/123 se desprende que los servicios comprendidos en la enseñanza superior queden fuera del ámbito de aplicación respectivo de dichas Directivas. Por consiguiente, la competencia de que disponen los Estados miembros para la organización de su sistema educativo no puede tener por efecto sustraer una normativa como la controvertida en el litigio principal del ámbito de aplicación de dichas Directivas (véase, por analogía, la sentencia de 18 de diciembre de 2007, Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, apartados 86 y 87).

22 En segundo lugar, según la Comunidad Flamenca y los Gobiernos belga, polaco y noruego, de las circunstancias específicas del asunto principal resulta que las respuestas que se den en todo o en parte a las cuestiones prejudiciales planteadas no pueden influir en la resolución del litigio principal.

23 Así, en primer término, el Gobierno polaco estima, con carácter principal, que la Directiva 2006/123 no es aplicable al asunto principal debido a que se refiere a una situación meramente interna, carente de todo elemento transfronterizo. En segundo término, la Comunidad Flamenca, el Gobierno belga y, subsidiariamente, el Gobierno polaco consideran que, en el caso de autos, debe excluirse la aplicabilidad de dicha Directiva, dado que los títulos de máster controvertidos en el litigio principal fueron expedidos por GES Switzerland, que, como sociedad suiza, no puede invocar la mencionada Directiva. Por último, sin alegar expresamente la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial, el Gobierno noruego subraya que, si se acreditara que esa sociedad efectivamente expidió esos títulos, no resultarían aplicables al asunto principal ni la Directiva 2005/29 ni la Directiva 2006/123.

24 No obstante, incluso suponiendo que los títulos de máster controvertidos en el litigio principal hayan sido expedidos por una sociedad belga y que todos los elementos pertinentes del asunto principal se circunscriban, por ello, al interior de un único Estado miembro, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que las disposiciones del capítulo III de la Directiva 2006/123, sobre las que versan las cuestiones prejudiciales planteadas segunda y tercera, se aplican también a tal situación (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de enero de 2018, X y Visser, C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44, apartado 110).

25 Además, las alegaciones basadas en el papel específico de GES Switzerland en este asunto no pueden prosperar en ningún caso. En efecto, de la información facilitada —a instancia del Tribunal de Justicia — por el tribunal remitente, que es el único competente para constatar los hechos del litigio principal (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de julio de 2016, Kratzer, C-423/15, EU:C:2016:604, apartado 27, y de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, apartado 35), se desprende que no se ha acreditado ese papel y que los títulos de máster controvertidos en el litigio principal podían ser expedidos bien por una sociedad belga, bien por una sociedad suiza y otra española.

26 En consecuencia, no puede considerarse que las respuestas que se den a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera no puedan influir en la resolución del litigio principal.

27 En tercer lugar, la Comunidad Flamenca y el Gobierno belga refutan la admisibilidad o la pertinencia de las cuestiones prejudiciales planteadas formulando distintas alegaciones dirigidas a determinar que dichas cuestiones se basan en una interpretación incorrecta de la Directiva 2005/29 y de la Directiva 2006/123.

28 Sin embargo, estas divergencias interpretativas forman parte del fondo de dichas cuestiones, por lo que no pueden llevar a que se declare su inadmisibilidad. El hecho de que las citadas divergencias interpretativas tengan parcialmente por objeto la aplicabilidad de esas Directivas no puede desvirtuar esta apreciación puesto que, cuando no resulta evidente que la interpretación de una disposición de la Unión no guarda ninguna relación con la realidad o el objeto del litigio principal, la objeción basada en que dicha disposición no es aplicable al asunto principal no afecta a la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial, sino que se refiere al fondo de las cuestiones prejudiciales planteadas (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de julio de 2006, Manfredi y otros, C-295/04 a C-298/04, EU:C:2006:461, apartado 30).

29 En cuarto lugar, el Gobierno polaco alega que la resolución de remisión no contiene ninguna exposición del contenido de las normas belgas que regulan la autorización para expedir el título de máster, por lo que no suministra suficiente información para que el Tribunal de Justicia pueda dar una respuesta útil a la segunda cuestión prejudicial.

30 A este respecto, el artículo 94, letra b), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia establece que la petición de decisión prejudicial contendrá el texto de las disposiciones nacionales que puedan ser aplicables al litigio principal y, en su caso, la jurisprudencia nacional pertinente.

31 En el caso de autos, procede ciertamente señalar que la resolución de remisión no contiene una presentación completa de la normativa belga relativa al procedimiento de autorización para expedir el título de máster.

32 Sin embargo, no es menos cierto que el texto de la disposición penal sobre la que versa directamente la segunda cuestión prejudicial se expone con claridad en la resolución de remisión y que la información que figura en esa resolución es suficiente para que el Tribunal de Justicia pueda formular determinadas indicaciones útiles al órgano jurisdiccional remitente —a quien incumbe exclusivamente pronunciarse sobre la conformidad de la normativa belga con el Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de julio de 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, apartado 126 y jurisprudencia citada)— para resolver el litigio del que conoce.

33 En quinto y último lugar, el Gobierno belga aduce que la tercera cuestión prejudicial carece de pertinencia, dado que la expedición de títulos en la Comunidad Flamenca no está sometida a un régimen de autorización.

34 Es preciso recordar que no corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse, en el marco del sistema de cooperación judicial establecido en el artículo 267 TFUE, sobre la interpretación de disposiciones nacionales, ni apreciar o comprobar si es correcta la interpretación que el órgano jurisdiccional remitente efectúa de estas (sentencia de 26 de marzo de 2015, Macikowski, C-499/13, EU:C:2015:201, apartado 51 y jurisprudencia citada).

35 Por tanto, dado que la alegación formulada de este modo por el Gobierno belga se basa en una interpretación de la normativa nacional distinta de la adoptada por el tribunal remitente, no puede llevar a declarar la inadmisibilidad de la tercera cuestión prejudicial planteada.

36 A la vista de lo anterior, procede declarar la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial en su conjunto.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión prejudicial

37 Mediante su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si la Directiva 2005/29 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que castiga penalmente a quienes, sin haber sido previamente autorizados para ello por la autoridad competente, expiden títulos de máster.

38 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una normativa nacional solo puede estar comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2005/29 si los comportamientos que contempla constituyen prácticas comerciales en el sentido de dicha Directiva (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de enero de 2010, Plus Warenhandelsgesellschaft, C-304/08, EU:C:2010:12, apartado 35, y de 17 de octubre de 2013, RLvS, C-391/12, EU:C:2013:669, apartado 35).

39 A este respecto, del artículo 2, letra d), de esta Directiva resulta que las «prácticas comerciales» se entienden como todo acto, omisión, conducta o manifestación, o comunicación comercial, incluidas la publicidad y la comercialización, procedente de un comerciante y directamente relacionado con la promoción, la venta o el suministro de un producto a los consumidores. El concepto de «producto» se define, por su parte, en el artículo 2, letra c), de la citada Directiva, como cualquier bien o servicio, incluidos los bienes inmuebles, así como los derechos y obligaciones.

40 Por otra parte, del propio tenor del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2005/29 se desprende que estas prácticas comerciales tienen lugar antes, durante y después de una transacción comercial en relación con un producto.

41 En particular, las prácticas a las que se refiere deben estar directamente relacionadas con la promoción, la venta o el suministro de productos a los consumidores (véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de octubre de 2013, RLvS, C-391/12, EU:C:2013:669, apartado 37, y de 4 de octubre de 2018, Kamenova, C-105/17, EU:C:2018:808, apartado 42).

42 De ello se deduce que, si bien dichas prácticas comerciales están estrechamente vinculadas a una transacción comercial que tiene por objeto un producto, no puede considerarse que sean el producto objeto de esa transacción.

43 Así pues, las prácticas que se inscriben en el marco de la estrategia comercial de un prestador de servicios y tienen directamente por objeto la promoción y venta de sus servicios constituyen prácticas comerciales (véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de noviembre de 2010, Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, C-540/08, EU:C:2010:660, apartado 18, y de 17 de octubre de 2013, RLvS, C-391/12, EU:C:2013:669, apartado 36).

44 En este contexto, el Tribunal de Justicia ha vinculado la aplicabilidad de la Directiva 2005/29 tanto a la cuestión de si las prácticas controvertidas eran prácticas comerciales como a la cuestión de si los servicios a los que se referían las prácticas eran productos, sin confundir ambos elementos (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de mayo de 2017, Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, apartados 23 a 25, y de 13 de septiembre de 2018, Wind Tre y Vodafone Italia, C-54/17 y C-55/17, EU:C:2018:710, apartado 39).

45 De lo anterior se desprende que no puede considerarse que una norma nacional que pretende determinar el operador autorizado para prestar un servicio objeto de una operación comercial, sin regular directamente las prácticas que ese operador puede llevar a cabo después para promover o vender dicho servicio, guarde relación con una práctica comercial directamente relacionada con la prestación de dicho servicio, en el sentido de la Directiva 2005/29.

46 A este respecto, hay que señalar que una normativa como la controvertida en el litigio principal no versa sobre el modo de promoción o de comercialización de servicios en el ámbito de la enseñanza superior, sino que se refiere a la autorización de un operador para prestar tales servicios, cuando los mismos incluyen la expedición de cierto título universitario, que goza de una protección jurídica específica y permite acceder, en su caso, a una serie de prerrogativas determinadas.

47 Una normativa de este tipo se distingue, por tanto, con claridad de normas que tengan por objeto establecer cómo puede promover la comercialización de servicios de esa naturaleza un operador autorizado para prestarlos, en particular reivindicando un distintivo de calidad o la aprobación de una universidad de renombre.

48 En consecuencia, no puede considerarse que una normativa como la controvertida en el litigio principal esté comprendida en las disposiciones relativas a las prácticas comerciales en el sentido de la Directiva 2005/29.

49 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión prejudicial que la Directiva 2005/29 debe interpretarse en el sentido de que no se aplica a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que castiga penalmente a quienes, sin haber sido previamente autorizados para ello por la autoridad competente, expiden títulos de máster.

Sobre las cuestiones prejudiciales segunda y tercera

50 Mediante sus cuestiones prejudiciales segunda y tercera, que procede examinar conjuntamente, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que castiga penalmente a quienes, sin haber sido previamente autorizados para ello por la autoridad competente, expiden títulos de máster.

51 Con carácter preliminar, debe recordarse que la Directiva 2006/123 se aplica, de conformidad con su artículo 2, apartado 1, a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro.

52 Además, con arreglo al artículo 4, punto 1, de esa Directiva, a los efectos de esta, se define el «servicio» como cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo 57 TFUE.

53 Por otra parte, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la organización, a cambio de una retribución, de prestaciones incluidas en la enseñanza superior por centros financiados esencialmente con fondos privados y que persiguen obtener un beneficio mercantil constituye una actividad económica de ese tipo (véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de diciembre de 1993, Wirth, C-109/92, EU:C:1993:916, apartado 17, y de 13 de noviembre de 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, apartado 39).

54 No obstante, el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2006/123 excluye un conjunto de actividades del ámbito de aplicación de esta, en particular los servicios no económicos de interés general y las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública, en el sentido del artículo 2, apartado 2, letras a) e i), de dicha Directiva.

55 A este respecto, si bien los Gobiernos belga, alemán, italiano y neerlandés sostienen que la normativa controvertida en el litigio principal no está comprendida en el ámbito de aplicación de dicha Directiva, en la medida en que esa normativa tiene por objeto tales actividades, procede declarar que la citada normativa no está amparada por las excepciones previstas en esas disposiciones.

56 En efecto, en primer lugar, dado que esa normativa y las normas relativas a la autorización para expedir títulos cuya efectividad pretende garantizar se aplican, en particular, a servicios, como los controvertidos en el litigio principal, que son prestados, como se desprende de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia, por operadores privados que actúan por iniciativa propia, con ánimo de lucro y sin financiación pública de ningún tipo, no pueden considerarse referidas únicamente a servicios no económicos de interés general.

57 En segundo lugar, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que las actividades civiles docentes en la universidad no constituyen actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública en el sentido de dicha disposición (sentencia de 18 de diciembre de 2007, Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, apartado 38).

58 El hecho de que la normativa controvertida en el litigio principal se refiera específicamente a las actividades civiles docentes que incluyen la expedición de títulos no modifica esta apreciación.

59 En efecto, la excepción prevista en el artículo 2, apartado 2, letra i), de la Directiva 2006/123 debe limitarse a las actividades que, consideradas en sí mismas, estén directa y específicamente relacionadas con el ejercicio de la autoridad pública, lo que implica un ejercicio suficientemente cualificado de prerrogativas, de privilegios de poder público o de poderes coercitivos (véase, por analogía, la sentencia de 29 de abril de 2010, Comisión/Alemania, C-160/08, EU:C:2010:230, apartados 78 y 79).

60 Ahora bien, no cabe considerar que la expedición de títulos, que puede realizarse, en su caso, bajo la supervisión de las autoridades públicas y en condiciones definidas por ellas, constituya un ejercicio de la autoridad pública.

61 Por otra parte, es necesario señalar también que del artículo 1, apartado 5, de la Directiva 2006/123 se desprende que, si bien dicha Directiva no afecta a la normativa de los Estados miembros en materia de Derecho penal, estos no podrán restringir la libertad de prestar servicios mediante la aplicación de disposiciones de Derecho penal que regulen o afecten específicamente al acceso o ejercicio de una actividad de servicios con el fin de eludir las normas establecidas en la citada Directiva.

62 En estas circunstancias, el hecho de que la normativa controvertida en el litigio principal tenga naturaleza penal no basta para excluir la aplicación de esa Directiva a dicha normativa, puesto que afecta al acceso y al ejercicio de una actividad de servicios al imponer una sanción penal a los operadores que presten servicios sin disponer de la autorización exigida al efecto por el Derecho belga.

63 Por tanto, el artículo 1, apartado 5, de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que se opondría a una normativa de este tipo, como la controvertida en el litigio principal, si tuviera por efecto eludir las normas establecidas en dicha Directiva.

64 A este respecto, dado que las normas nacionales que obligan a los prestadores que deseen expedir determinados títulos universitarios a acudir a las autoridades competentes para obtener un documento oficial que les autorice a ello crean un régimen de autorización, en el sentido del artículo 4, punto 6, de dicha Directiva, esas normas deben adecuarse a los requisitos impuestos a tales regímenes que figuran en el capítulo III de la citada Directiva.

65 De ello se deduce que una normativa como la controvertida en el litigio principal, que pretende garantizar la efectividad de tales normas, tendría por efecto eludir las normas de la Directiva 2006/123 si el régimen de autorización del que es accesoria fuera incompatible con los requisitos establecidos en el capítulo III de dicha Directiva.

66 Entre estos requisitos figuran los impuestos por los artículos 9 y 10 de la mencionada Directiva, sobre los que versan más concretamente las cuestiones del tribunal remitente.

67 Del artículo 9, apartado 1, de esa Directiva se desprende que los Estados miembros solo podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización cuando se reúnan tres condiciones.

68 En primer término, el artículo 9, apartado 1, letra a), de la Directiva 2006/123 exige que el régimen de autorización no sea discriminatorio para el prestador de que se trate.

69 Sobre este punto, ni de la resolución de remisión ni de ningún dato de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que la normativa controvertida en el litigio principal discrimine entre los prestadores de servicios que deseen expedir los títulos universitarios a los que se refiere.

70 En segundo término, el artículo 9, apartado 1, letra b), de dicha Directiva exige que la necesidad del régimen de autorización esté justificada por una razón imperiosa de interés general.

71 En el caso de autos, de la resolución de remisión se desprende que la normativa controvertida en el litigio principal pretende tanto garantizar un alto nivel de enseñanza superior como proteger a los destinatarios de servicios.

72 Debe considerarse que ambos objetivos constituyen razones imperiosas de interés general. En efecto, por un lado, el artículo 4, punto 8, de dicha Directiva precisa que deben considerarse razones imperiosas de interés general las razones reconocidas como tales en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y menciona específicamente que cumple este criterio la protección de los destinatarios de servicios. Por otro lado, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que los dos objetivos mencionados en el apartado 71 de la presente sentencia constituían razones imperiosas de interés general (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de octubre de 1999, Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, apartado 31 y jurisprudencia citada, y de 13 de noviembre de 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, apartado 46).

73 Además, el hecho de imponer a los prestadores de servicios que deseen expedir títulos universitarios la obligación de disponer de la autorización necesaria para ello puede garantizar la consecución de dichos objetivos, al permitir a las autoridades competentes asegurarse, con carácter previo a la expedición de títulos, de que dichos prestadores ofrecen garantías suficientes para avalar la calidad de esos títulos.

74 En tercer término, el artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva 2006/123 exige que el objetivo perseguido no se pueda conseguir mediante una medida menos restrictiva, en concreto porque un control *a posteriori* se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz.

75 A este respecto, se pone de manifiesto que un control *a posteriori* no sería suficientemente eficaz para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos por una normativa como la controvertida en el litigio principal.

76 En efecto, procede señalar, en primer lugar, que la garantía de un alto nivel de enseñanza superior puede exigir el ejercicio de un control sistemático de la formación que puede dar lugar a la expedición de los títulos y de los criterios establecidos para verificar la aptitud de los estudiantes para obtener los títulos de que se trate.

77 En segundo lugar, dado que la propia expedición de un título permite el acceso a determinadas profesiones y podrá, en mayor medida, ser tenida en cuenta por un empresario para contratar a su titular, la incertidumbre acerca del valor de ese título, debida a la falta de control previo, también puede oponerse a la consecución de dicho objetivo, sin que cuestionar en su caso *a posteriori* ese valor pueda proporcionar una garantía suficiente.

78 Por último, el legislador nacional está facultado para considerar que la protección de los beneficiarios de los servicios prestados por un centro de enseñanza superior no se garantizaría eficazmente si dichos beneficiarios se viesen obligados a elegir y cursar una formación sin poder disponer de garantías en cuanto a la aptitud del centro en cuestión para expedir títulos que podrán invocar válidamente con posterioridad.

79 Sin embargo, como señala el tribunal remitente, la compatibilidad de un régimen de autorización con la Directiva 2006/123 también exige que este se base en criterios delimitadores del ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades competentes que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 10, apartado 2, de dicha Directiva.

80 En virtud de esta disposición, las condiciones para la concesión de una autorización no deben ser discriminatorias, han de estar justificadas por una razón imperiosa de interés general y deben ser proporcionadas a este objetivo de interés general, lo que implica que tienen que ser adecuadas para garantizar la realización de dicho objetivo y no ir más allá de lo que es necesario para alcanzarlo. Además, esta disposición exige que dichas condiciones sean claras e inequívocas, objetivas, transparentes y accesibles, y que se hagan públicas con antelación (sentencia de 26 de septiembre de 2018, Van Gennip y otros, C-137/17, EU:C:2018:771, apartado 80).

81 Puesto que la resolución de remisión no contiene una exposición detallada de las condiciones a las que se supedita en Derecho belga la concesión de la autorización para expedir el título de máster, corresponde al tribunal remitente apreciar la compatibilidad de dichas condiciones con el artículo 10, apartado 2, de la Directiva 2006/123.

82 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera que el artículo 1, apartado 5, de la Directiva 2006/123, en relación con sus artículos 9 y 10, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que castiga penalmente a quienes, sin haber sido previamente autorizados para ello por la autoridad competente, expiden títulos de máster, siempre que las condiciones a las que se supedite la concesión de la autorización para expedir ese título sean compatibles con el artículo 10, apartado 2, de dicha Directiva, lo que corresponde verificar al tribunal remitente.

Costas

83 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados 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 Tercera) declara:

1) **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»), debe interpretarse en el sentido de que no se aplica a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que castiga penalmente a quienes, sin haber sido previamente autorizados para ello por la autoridad competente, expiden títulos de máster.**

2) **El artículo 1, apartado 5, de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, en relación con sus artículos 9 y 10, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que castiga penalmente a quienes, sin haber sido previamente autorizados para ello por la autoridad competente, expiden títulos de máster, siempre que las condiciones a las que se supedite la concesión de la autorización para expedir ese título sean compatibles con el artículo 10, apartado 2, de dicha Directiva, lo que corresponde verificar al tribunal remitente.**

Firmas