

Edición provisional

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena)

de 19 de junio de 2025 (\*)

« Incumplimiento de Estado — Artículo 49 TFUE — Libertad de establecimiento — Artículo 56 TFUE — Libre prestación de servicios — Directiva 2000/31/CE — Comercio electrónico — Artículo 8, apartado 1 — Servicio de comunicaciones comerciales prestado por un miembro de una profesión regulada — Normativa nacional que prohíbe la publicidad de las farmacias, de los puntos de venta farmacéuticos y de sus actividades — Restricción — Justificación — Protección de la salud pública »

En el asunto C-200/24,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 13 de marzo de 2024,

**Comisión Europea**, representada por la Sra. U. Małecka y el Sr. M. Mataija, en calidad de agentes,  
parte demandante,

contra

**República de Polonia**, representada por el Sr. B. Majczyna y la Sra. D. Lutostańska, en calidad de agentes,  
parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena),

integrado por el Sr. N. Jääskinen, Presidente de Sala, y el Sr. A. Arabadjiev y la Sra. R. Frenco (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. N. Emiliou;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

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

dicta la siguiente

**Sentencia**

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico) (DO 2000, L 178, p. 1), y de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, al adoptar el artículo 94a, apartado 1, de la ustawa — Prawo farmaceutyczne (Ley de Derecho Farmacéutico), de 6 de septiembre de 2001 (Dz. U. n.º 126, posición 1381).

## I. Marco jurídico

### A. Derecho de la Unión

#### 1. Tratado FUE

2 El artículo 49 TFUE tiene el siguiente tenor:

«[...] Quedarán prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro. [...]

La libertad de establecimiento comprenderá el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas y, especialmente, de sociedades [...].»

3 El artículo 56 TFUE dispone:

«[...] Quedarán prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación.

[...]»

#### 2. Directivas 98/34/CE y (UE) 2015/1535

4 La Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (DO 1998, L 204, p. 37), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012 (DO 2012, L 316, p. 12) (en lo sucesivo, «Directiva 98/34»), fue derogada por la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015 (DO 2015, L 241, p. 1), que entró en vigor el 7 de octubre de 2015.

5 El artículo 1, apartado 1, letra b), primer párrafo, de la Directiva 2015/1535 establece:

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

[...]

b) “servicio”: todo servicio de la sociedad de la información, es decir, todo servicio prestado normalmente a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios.»

6 A tenor del artículo 10, párrafo segundo, de la Directiva 2015/1535:

«Las referencias a la Directiva [98/34] se entenderán hechas a la presente Directiva con arreglo a la tabla de correspondencias que figura en el anexo IV.»

7 De este cuadro se desprende que el artículo 1, apartado 1, letra b), párrafo primero, de la Directiva 2015/1535 corresponde al artículo 1, párrafo primero, punto 2, párrafo primero, de la Directiva 98/34.

#### 3. Directiva 2000/31

8 El artículo 2 de la Directiva 2000/31 establece:

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

a) “servicios de la sociedad de la información”: servicios en el sentido del [artículo 1, apartado 1, letra b), párrafo primero, de la Directiva 2015/1535];

[...]

- f) “comunicación comercial”: todas las formas de comunicación destinadas a proporcionar directa o indirectamente bienes, servicios o la imagen de una empresa, organización o persona con una actividad comercial, industrial, artesanal o de profesiones reguladas. No se consideran comunicaciones comerciales en sí mismas las siguientes:
- los datos que permiten acceder directamente a la actividad de dicha empresa, organización o persona y, concretamente el nombre de dominio o la dirección de correo electrónico,
  - las comunicaciones relativas a los bienes, servicios o a la imagen de dicha empresa, organización o persona, elaboradas de forma independiente de ella, en particular cuando estos se realizan sin contrapartida económica;

[...]».

9 El artículo 8 de esa Directiva prevé:

«1. Los Estados miembros garantizarán que esté permitido el uso de comunicaciones comerciales que en todo o en parte constituyan un servicio de la sociedad de la información facilitado por un miembro de una profesión regulada, condicionado al cumplimiento de normas profesionales relativas, en particular, a la independencia, dignidad y honor de la profesión, el secreto profesional y la lealtad hacia clientes y colegas.

2. Sin perjuicio de la autonomía de los colegios y asociaciones profesionales, los Estados miembros y la Comisión fomentarán que las asociaciones y colegios profesionales establezcan códigos de conducta comunitarios para determinar los tipos de información que puedan facilitarse a efectos de comunicación comercial, con arreglo a las normas a que se hace referencia en el apartado 1.

[...]»

#### 4. **Directiva 2001/83/CE**

10 La Directiva 2001/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de noviembre de 2001, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano (DO 2001, L 311, p. 67), dispone en su artículo 87, apartado 3:

«La publicidad referente a un medicamento:

- deberá favorecer la utilización racional del mismo, presentándolo de forma objetiva y sin exagerar sus propiedades;
- no podrá ser engañosa.»

#### 5. **Directiva 2006/123/CE**

11 El considerando 100 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), enuncia:

«Conviene suprimir las prohibiciones totales de comunicaciones comerciales en el caso de las profesiones reguladas. Dicha supresión no afecta a las prohibiciones relativas al contenido de una comunicación comercial, sino a aquellas que, de manera general y en relación con una profesión dada, prohíben una o varias formas de comunicación comercial, por ejemplo, toda publicidad en uno o varios medios de difusión dados. Por lo que se refiere al contenido y a las modalidades de las comunicaciones comerciales, procede animar a los profesionales a elaborar códigos de conducta a nivel comunitario que cumplan lo dispuesto en el Derecho comunitario.»

12 Según el artículo 4, punto 12, de esta Directiva:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

[...]

12) “comunicación comercial”, cualquier forma de comunicación destinada a promocionar, directa o indirectamente, bienes, servicios o la imagen de una empresa, organización o persona con una actividad comercial, industrial o artesanal o que ejerza una profesión regulada; no se consideran comunicaciones comerciales en sí mismas las siguientes:

- a) los datos que permiten acceder directamente a la actividad de dicha empresa, organización o persona y, concretamente, el nombre de dominio o la dirección de correo electrónico,
- b) las comunicaciones relativas a los bienes, servicios o a la imagen de dicha empresa, organización o persona, elaboradas de forma independiente, especialmente cuando se facilitan sin contrapartida económica.»

13 El artículo 24 de la citada Directiva dispone:

«1. Los Estados miembros suprimirán las prohibiciones totales de realizar comunicaciones comerciales en el caso de las profesiones reguladas.

2. Los Estados miembros harán lo necesario para que las comunicaciones comerciales de las profesiones reguladas se hagan cumpliendo las normas profesionales conformes al Derecho comunitario que tienen por objeto, concretamente, la independencia, dignidad e integridad de la profesión, así como el secreto profesional, de manera coherente con el carácter específico de cada profesión. Las normas profesionales en materia de comunicaciones comerciales serán no discriminatorias, estarán justificadas por una razón imperiosa de interés general y serán proporcionadas.»

## B. Derecho polaco

14 La Ley de Derecho Farmacéutico fue modificada por la ustawa o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Ley relativa al Reembolso de Medicamentos, Productos Alimenticios Destinados a una Alimentación Especial y Productos Sanitarios), de 12 de mayo de 2011 (Dz. U. n.º 122, posición 696) (en lo sucesivo, «Ley Farmacéutica modificada»).

15 El artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada establece:

«Queda prohibida la publicidad de farmacias y puntos de venta farmacéuticos y sus actividades. La información relativa a la ubicación y al horario de apertura de las farmacias o de los puntos de venta farmacéuticos no constituye publicidad.»

16 A tenor del artículo 129b, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada:

«Se impondrá una multa de hasta 50 000 [eslotis polacos (PLN) (aproximadamente 12 000 euros)] a quien, infringiendo lo dispuesto en el artículo 94a, haga publicidad de una farmacia, punto de venta farmacéutico o parafarmacia o de sus actividades.»

## II. Procedimiento administrativo previo

17 Las modificaciones introducidas en la Ley de Derecho Farmacéutico entraron en vigor el 1 de enero de 2012. El artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada prohíbe la publicidad de farmacias, puntos de venta farmacéuticos y sus actividades. Esta disposición precisa que las comunicaciones relativas al horario de apertura y a la ubicación de las farmacias y de los puntos de venta farmacéuticos no constituyen publicidad. La prohibición controvertida va acompañada de una multa de hasta 50 000 PLN (aproximadamente 12 000 euros).

18 El 25 de enero de 2019, la Comisión remitió a la República de Polonia un escrito de requerimiento en el que afirmaba que dicha disposición es contraria al artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/31, relativo a la utilización de las comunicaciones comerciales que constituyen un servicio de la sociedad de la información facilitado por un miembro de una profesión regulada, y a los artículos 49 TFUE y

56 TFUE, relativos, respectivamente, a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios.

- 19 En respuesta a dicho escrito de requerimiento, la República de Polonia, mediante escrito de 25 de marzo de 2019, alegó, de entrada, que el alcance de la restricción a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios resultante del artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada se refiere únicamente a los mensajes que persiguen el objetivo explícito de aumentar las ventas de productos ofrecidos en farmacias. A continuación, expuso que el objetivo general de esta disposición consiste en garantizar un nivel elevado de protección de la salud pública. Por último, alegó que dicha disposición no infringe la Directiva 2000/31, ya que una gran parte de los servicios farmacéuticos prestados por los farmacéuticos no forman parte de las actividades de las farmacias o de los puntos de venta farmacéuticos, por lo que no están comprendidos en la prohibición controvertida.
- 20 Al no considerar satisfactoria la respuesta dada por la República de Polonia, la Comisión remitió un dictamen motivado a dicho Estado miembro el 3 de julio de 2020 instándole a adoptar las medidas necesarias para cumplir sus obligaciones en un plazo de tres meses a partir de la recepción de ese dictamen. Reiterando la postura que había expuesto en el escrito de requerimiento, la Comisión afirmó, en el citado dictamen, que las resoluciones de las autoridades administrativas y la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de la República de Polonia demuestran el considerable alcance de la prohibición resultante del artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada.
- 21 La República de Polonia respondió al dictamen motivado mediante escrito de 1 de octubre de 2020, exponiendo las circunstancias que rodearon la adopción de esta disposición, caracterizadas por la presencia de fenómenos negativos en el mercado farmacéutico polaco. Además, ese Estado miembro indicó que estaba dispuesto a considerar la posibilidad de modificar el tenor de dicha disposición.
- 22 Tras unos intercambios infructuosos, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

### III. Sobre el recurso

- 23 En apoyo de su recurso, la Comisión invoca tres motivos, basados en la infracción, el primero, del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/31, el segundo, del artículo 49 TFUE y, el tercero, del artículo 56 TFUE.

#### A. Primer motivo, basado en la infracción del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/31

##### 1. Alegaciones de las partes

- 24 Con carácter preliminar, la Comisión, basándose en la sentencia de 4 de mayo de 2017, Vanderborght (C-339/15, EU:C:2017:335), apartado 42, sostiene que el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/31 tiene por objeto permitir a los miembros de una profesión regulada recurrir a los servicios de la sociedad de la información para promover sus actividades. Recuerda que el Tribunal de Justicia consideró, en los apartados 43 y 44 de dicha sentencia, que las comunicaciones comerciales a que se refiere el artículo 2, letra f), de esa Directiva deben estar sujetas al cumplimiento de las normas profesionales aplicables a la profesión de que se trate, las cuales, sin embargo, no pueden dar lugar a una prohibición general y absoluta de toda forma de publicidad en línea.
- 25 La Comisión considera que, en el caso de autos, la publicidad de las farmacias, los puntos de venta farmacéuticos y sus actividades, realizada, en particular, a través de un sitio de Internet creado por una persona que ejerce una profesión regulada, está comprendida en el ámbito de aplicación de dicho artículo 8, apartado 1.
- 26 Pues bien, a su parecer, el artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada prohíbe cualquier forma de comunicación comercial, incluso por vía electrónica, en particular a través de un sitio de Internet creado por un farmacéutico que trabaje en una farmacia o en un punto de venta farmacéutico. Así pues, considera que esta disposición es contraria al citado artículo 8, apartado 1.
- 27 En consecuencia, la Comisión cuestiona el fundamento de las alegaciones formuladas por la República de Polonia en su respuesta al dictamen motivado.

- 28 En primer lugar, en lo que atañe a la alegación de dicho Estado miembro de que procede distinguir entre los farmacéuticos, como categoría profesional, y los establecimientos en los que trabajan, que no se limitan a las farmacias y a los puntos de venta farmacéuticos, la Comisión sostiene que un número muy elevado de farmacéuticos trabaja en farmacias o en esos puntos de venta.
- 29 A este respecto, la Comisión señala que, según un informe de la Główny Urząd Statystyczny (Oficina Central de Estadística, Polonia), durante el año 2021, 37 300 personas estaban habilitadas para ejercer la profesión de farmacéutico en Polonia y que 26 000 de ellas, a saber, alrededor del 69,7 %, trabajaban en una farmacia o en un punto de venta farmacéutico.
- 30 La Comisión añade que, dado que el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/31 se refiere a todos los miembros de una profesión regulada, el Derecho nacional no puede considerarse compatible con esta disposición por el mero hecho de que algunos miembros de la profesión regulada de que se trate puedan hacer su propia publicidad.
- 31 En segundo lugar, en lo que concierne a la alegación de la República de Polonia de que la prohibición de la publicidad solo se aplica a la explotación de las farmacias y los puntos de venta farmacéuticos y no a los servicios prestados por los farmacéuticos, la Comisión aduce que tal distinción es artificial. En ese sentido, sostiene que, en virtud del Derecho polaco, las farmacias deben ser propiedad de farmacéuticos y ser explotadas, o, cuando menos, estar gestionadas, por estos.
- 32 Dicha institución considera que el concepto de «comunicación comercial», en el sentido del artículo 2, letra f), de la Directiva 2000/31, incluye la comunicación destinada a promover, directa o indirectamente, bienes o servicios suministrados por los miembros de una profesión regulada o por una empresa u organización en la que estos ejerzan tal profesión.
- 33 Por consiguiente, estima que, para garantizar el cumplimiento del artículo 8, apartado 1, de dicha Directiva, los Estados miembros están obligados, en principio, a autorizar todas las comunicaciones comerciales de este tipo. Así, considera que los farmacéuticos deben poder recurrir a la publicidad no solo para sí mismos y para los servicios que ofrecen, sino también para las farmacias que explotan o de las que son empleados.
- 34 En tercer y último lugar, respecto de la alegación de la República de Polonia de que la Ley Farmacéutica modificada autoriza a las farmacias y a los puntos de venta farmacéuticos, en particular, a vender a distancia medicamentos no sujetos a receta médica, la Comisión considera que se trata de una cuestión diferente de las que son pertinentes en el caso de autos. Sostiene que la posibilidad de vender esos medicamentos a distancia, en particular mediante la explotación de un sitio de Internet, debe distinguirse de la posibilidad de hacer publicidad de una farmacia y de los servicios que ofrece, entre los que podría figurar, en particular, la venta de tales medicamentos a distancia. Pues bien, aduce que el artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada prohíbe a las farmacias promover sus servicios de venta a distancia, como confirman varias resoluciones de las autoridades polacas.
- 35 La Comisión añade que incluso en el supuesto de que se considere que esta disposición no prohíbe las comunicaciones comerciales relativas a los productos vendidos en línea, dicha disposición supondría, no obstante, una prohibición general y absoluta de recurrir a la publicidad, contraria al artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/31. Alega que, según esta hipótesis, es cierto que determinadas comunicaciones comerciales estarían autorizadas, pero las demás comunicaciones comerciales quedarían prohibidas.
- 36 A este respecto, la Comisión cita varias resoluciones de autoridades administrativas y de órganos jurisdiccionales polacos de las que se desprende que las comunicaciones consideradas contrarias al artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada se refieren también a la información relativa a los servicios prestados por las farmacias y a la relativa a los precios de los productos, inclusive a través de Internet.
- 37 A su parecer, la prohibición de las comunicaciones comerciales relativas a esta última información es general y absoluta, puesto que no se exige que sea objeto de una apreciación individual. Así, considera que, aun cuando la prohibición resultante del artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada no se aplique a determinadas actividades de los farmacéuticos, constituye, no obstante, una

prohibición total, en el sentido de la sentencia de 5 de abril de 2011, *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable* (C-119/09, EU:C:2011:208), apartado 29, relativa al artículo 24 de la Directiva 2006/123, que es pertinente por analogía.

38 En su escrito de contestación, la República de Polonia alega que, si bien el artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada prohíbe la publicidad de las farmacias, los puntos de venta farmacéuticos y sus actividades, esta disposición no prohíbe la publicidad de los servicios farmacéuticos. Por lo tanto, estima que la prohibición establecida en dicha disposición se dirige tanto a quienes explotan farmacias, que no son exclusivamente farmacéuticos, como a todos aquellos que pueden hacer publicidad, como la prensa y las agencias de publicidad.

39 A este respecto, por una parte, la República de Polonia aporta varios datos procedentes de la Oficina Central de Estadística y del Rejestr Aptek (Registro de Farmacias, Polonia), relativos al número de farmacias en activo y al número de licencias expedidas a farmacéuticos o a sociedades de farmacéuticos. De esos datos deduce que el ejercicio de la profesión de farmacéutico y la explotación de una farmacia no pueden considerarse equivalentes.

40 Por otra parte, la República de Polonia indica que, según los datos de la Naczelna Izba Aptekarska (Cámara Suprema Farmacéutica, Polonia), a 31 de diciembre de 2022, cerca de un tercio de los farmacéuticos trabajaba fuera de las farmacias o de los puntos de venta farmacéuticos. Dicho Estado miembro precisa que los farmacéuticos pueden ser contratados, en particular, en universidades, institutos científicos, hospitales, clínicas, instituciones encargadas del control y de la vigilancia de la producción y comercialización de medicamentos, instituciones para el registro de medicamentos y organizaciones no gubernamentales.

41 Según la República de Polonia, de ello se deduce que el artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada no se aplica a todos los aspectos de la actividad de farmacéutico como profesión regulada, sino únicamente a la actividad de una farmacia o de un punto de venta farmacéutico, la cual no debe necesariamente ser ejercida por un farmacéutico. Así pues, añade que la prohibición resultante de esta disposición no es absoluta y solo afecta a una de las formas posibles de ejercicio de la profesión de farmacéutico.

42 Además, la República de Polonia niega la pertinencia en el caso de autos, a efectos de la interpretación del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/31, de la jurisprudencia relativa al artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2006/123.

## 2. *Apreciación del Tribunal de Justicia*

43 El artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/31 enuncia el principio de que los Estados miembros garantizarán que esté permitido el uso de comunicaciones comerciales que en todo o en parte constituyan un servicio de la sociedad de la información facilitado por un miembro de una profesión regulada.

44 Este apartado 1 tiene por objeto permitir a los miembros de una profesión regulada utilizar servicios de la sociedad de la información para promocionar sus actividades (sentencia de 4 de mayo de 2017, *Vanderborght*, C-339/15, EU:C:2017:335, apartado 42).

45 Ciertamente, del citado apartado 1 se desprende que las comunicaciones comerciales solo deben autorizarse a condición de que se cumplan las normas profesionales relativas, en particular, a la independencia, la dignidad y el honor de la profesión regulada de que se trate y al secreto profesional y a la lealtad hacia clientes y colegas. No obstante, el mismo apartado 1 quedaría privado de efecto útil y el objetivo perseguido por el legislador de la Unión se vería comprometido si las normas profesionales pudieran prohibir con carácter general y absoluto toda forma de publicidad en línea destinada a promocionar la actividad de una persona que ejerce una profesión regulada (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de mayo de 2017, *Vanderborght*, C-339/15, EU:C:2017:335, apartados 43 y 44).

46 Corroboración esta interpretación el hecho de que el artículo 8, apartado 2, de la Directiva 2000/31 establece que los Estados miembros y la Comisión fomentarán la elaboración de códigos de conducta que tengan por objeto no la prohibición de este tipo de publicidad, sino más bien la determinación del

- tipo de información que pueda facilitarse a efectos de comunicación comercial, con arreglo a las normas profesionales (sentencia de 4 de mayo de 2017, Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, apartado 45).
- 47 De ello resulta que, aunque las normas profesionales pueden determinar el contenido y la forma de las comunicaciones comerciales a las que se refiere el artículo 8, apartado 1, de esa Directiva, no pueden suponer una prohibición general y absoluta de este tipo de comunicaciones (sentencia de 4 de mayo de 2017, Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, apartado 46).
- 48 En el presente asunto, en primer lugar, no se discute que la profesión de farmacéutico es una profesión regulada en Polonia.
- 49 En segundo lugar, la República de Polonia alega que no todos los farmacéuticos trabajan en una farmacia, ya que los estudios que han realizado les dan acceso a otras actividades. Sin embargo, este Estado miembro no niega que, como sostiene la Comisión, según un informe de la Oficina Central de Estadística, durante el año 2021, 37 300 personas estaban habilitadas para ejercer la profesión de farmacéutico en Polonia y que 26 000 de ellas, a saber, alrededor del 69,7 %, trabajaban en una farmacia o en un punto de venta farmacéutico.
- 50 Además, estos datos son conformes con los facilitados por la Cámara Suprema Farmacéutica, mencionados por la República de Polonia, según los cuales, a 31 de diciembre de 2022, cerca de un tercio de los farmacéuticos estaban empleados fuera de las farmacias o de los puntos de venta farmacéuticos.
- 51 A este respecto, basta con señalar que, dado que el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/31 se refiere a todos los miembros de una profesión regulada, el Derecho nacional no puede considerarse compatible con esta disposición por el mero hecho de que algunos miembros de la profesión regulada de que se trate no estén comprendidos en la prohibición de publicidad establecida por ese Derecho.
- 52 En efecto, de ser así, los Estados miembros podrían eludir dicha disposición mediante prohibiciones que dejaran fuera una serie marginal de actividades ejercidas por los miembros de una profesión regulada.
- 53 En tercer y último lugar, respecto de la alegación de la República de Polonia según la cual, en esencia, el artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada no prohíbe a las farmacias vender a distancia medicamentos no sujetos a receta médica ni facilitar información relativa a los precios y al modo de entrega de estos, es preciso señalar que, sin embargo, las farmacias no están autorizadas a recurrir a la publicidad de su servicio de venta a distancia.
- 54 Además, la República de Polonia no cuestiona el hecho de que varias resoluciones administrativas y judiciales polacas, mencionadas por la Comisión en el dictamen motivado, hayan aplicado la prohibición resultante de esta disposición a la difusión de información relativa a los servicios prestados por las farmacias y a los precios de los productos ofrecidos, inclusive a través de Internet. Antes bien, en la contestación al dictamen motivado, dicho Estado miembro reconoce que la «desafortunada formulación [de dicha disposición] ha llevado a las autoridades reguladoras del sector farmacéutico y a los órganos jurisdiccionales a considerar reiteradamente que cualquier acto distinto de la comunicación de información sobre el emplazamiento y las horas de apertura de una farmacia o de un punto [de venta] farmacéutico constituye publicidad».
- 55 En cualquier caso, aun cuando la prohibición resultante del artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada no se aplicara a todas las actividades que pueden realizar los farmacéuticos que trabajan en una farmacia, sino únicamente a una parte de ellas, esta prohibición seguiría siendo general y absoluta, y, por ende, contraria al artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/31.
- 56 A este respecto, procede señalar que, por lo que atañe al artículo 24 de la Directiva 2006/123, de la jurisprudencia se desprende que toda prohibición de que los miembros de una profesión regulada recurran a la comunicación comercial es contraria a dicha disposición, aun cuando la prohibición de que se trate solo se refiera a determinadas formas de comunicación comercial, y no a todas ellas (véase,

en este sentido, la sentencia de 5 de abril de 2011, *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, C-119/09, EU:C:2011:208, apartado 29).

57 La República de Polonia sostiene que la jurisprudencia relativa al artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2006/123 no puede aplicarse, por analogía, al artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/31.

58 A este respecto, de entrada, procede recordar que el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/31 autoriza las comunicaciones comerciales, a condición de que se cumplan determinadas normas profesionales.

59 El artículo 24 de la Directiva 2006/123, por su parte, prevé, en su apartado 1, la supresión de todas las prohibiciones totales de realizar comunicaciones comerciales en el caso de las profesiones reguladas y, en su apartado 2, que dichas comunicaciones deben cumplir determinadas normas profesionales.

60 Pues bien, el hecho de autorizar las comunicaciones comerciales condicionándolas al cumplimiento de determinadas normas profesionales o de suprimir las prohibiciones totales de comunicaciones comerciales siempre que se cumplan normas similares conduce a un resultado semejante, tanto más cuanto que las comunicaciones comerciales se definen de manera idéntica en las dos Directivas de que se trata, como se desprende de los apartados 8 y 12 de la presente sentencia.

61 A continuación, carece de pertinencia el hecho, invocado por la República de Polonia, de que la Directiva 2000/31 no contenga un considerando comparable al considerando 100 de la Directiva 2006/123, en el que el Tribunal de Justicia se basó en la sentencia citada en el apartado 56 de la presente sentencia. En efecto, este considerando 100 pretende únicamente explicitar el alcance de la expresión «prohibiciones totales» de las comunicaciones comerciales, expresión que no figura en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/31, ya que esta última disposición trata de la autorización de las comunicaciones comerciales, y no de la supresión de las prohibiciones de dichas comunicaciones.

62 Por último, de la jurisprudencia se desprende que estas dos Directivas concretan la libre prestación de servicios recogida en el artículo 56 TFUE (sentencia de 30 de mayo de 2024, *Airbnb Ireland y Amazon Services Europe*, C-662/22 y C-667/22, EU:C:2024:432, apartados 46 y 47).

63 En consecuencia, deben desestimarse las alegaciones de la República de Polonia en cuanto a la aplicación por analogía de la jurisprudencia relativa al artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2006/123 en el ámbito del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/31.

64 En estas circunstancias, procede estimar el primer motivo.

## **B. Motivos segundo y tercero, basados en la infracción de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE**

65 De la jurisprudencia se desprende que, cuando un ámbito ha sido armonizado, toda medida nacional comprendida en ese ámbito debe apreciarse a la luz de las disposiciones de la medida de armonización y no de las del Derecho primario (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de diciembre de 2004, *Comisión/Alemania*, C-463/01, EU:C:2004:797, apartado 36; de 30 de abril de 2009, *Lidl Magyarország*, C-132/08, EU:C:2009:281, apartado 42, y de 30 de mayo de 2024, *Airbnb Ireland y Amazon Services Europe*, C-662/22 y C-667/22, EU:C:2024:432, apartado 86).

66 Dado que la prohibición resultante del artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada no solo afecta a las comunicaciones comerciales que, al formar parte de un servicio de la sociedad de la información, están comprendidas en el ámbito de la armonización resultante de la Directiva 2000/31, sino también a cualquier forma de publicidad, procede examinar también los motivos segundo y tercero invocados por la Comisión, que se refieren a alegaciones relativas a restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios, consagradas, respectivamente, en los artículos 49 TFUE y 56 TFUE. Esos motivos pueden ser examinados conjuntamente.

### **1. Sobre la existencia de restricciones**

#### **a) Alegaciones de las partes**

67 En relación con la libertad de establecimiento, la Comisión alega que la prohibición resultante del artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada priva a las personas establecidas en Polonia, pero también a las establecidas en otros Estados miembros, que pretendan abrir en Polonia una farmacia o un punto de venta farmacéutico de la posibilidad de informar a sus clientes actuales y potenciales acerca de sus actividades. Señala que esta situación resulta especialmente perjudicial para la segunda categoría de personas, para la que el acceso al mercado se dificulta aún más.

68 Por lo que respecta a la libre prestación de servicios, la Comisión sostiene que esta prohibición hace más difícil, para los farmacéuticos establecidos en Polonia, prestar servicios a destinatarios establecidos en otros Estados miembros y, para los farmacéuticos establecidos en otros Estados miembros, prestar servicios en Polonia. Asimismo, alega que dicha prohibición limita la posibilidad de que los clientes que se encuentran en Polonia recurran a los servicios de farmacéuticos de otros Estados miembros y de que los farmacéuticos establecidos en Polonia se beneficien de prestaciones de servicios publicitarios.

69 La Comisión precisa que, durante el procedimiento administrativo previo, la República de Polonia no negó que la prohibición controvertida implica restricciones tanto a la libertad de establecimiento como a la libre prestación de servicios. Dicho Estado miembro se limitó a mantener que tales restricciones estaban justificadas por la necesidad de proteger la salud pública.

70 Ante el Tribunal de Justicia, la República de Polonia no ha formulado alegaciones que cuestionen la existencia de restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios, pero ha alegado que tales restricciones están justificadas por la razón imperiosa de interés general relativa a la protección de la salud pública.

#### b) *Apreciación del Tribunal de Justicia*

71 Según reiterada jurisprudencia, deben considerarse restricciones a la libertad de establecimiento o a la libre prestación de servicios todas las medidas que prohíban el ejercicio de las libertades garantizadas por los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, lo obstaculicen o le resten interés [sentencia de 8 de junio de 2023, Fastweb y otros (Periodicidad de facturación), C-468/20, EU:C:2023:447, apartado 81 y jurisprudencia citada].

72 El concepto de «restricción» abarca las medidas adoptadas por un Estado miembro que, aunque sean indistintamente aplicables, afectan al acceso al mercado de las empresas de otros Estados miembros [sentencia de 8 de junio de 2023, Fastweb y otros (Periodicidad de facturación), C-468/20, EU:C:2023:447, apartado 82 y jurisprudencia citada].

73 Pues bien, en primer lugar, una legislación nacional que prohíbe, con carácter general y absoluto, toda publicidad relativa a una determinada actividad restringe la posibilidad de las personas que ejercen esta actividad de darse a conocer a su clientela potencial y de promocionar los servicios que se proponen ofrecer a esta. Por consiguiente, debe considerarse que una legislación de ese tipo implica una restricción a la libre prestación de servicios (sentencia de 4 de mayo de 2017, Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, apartados 63 y 64).

74 En el presente asunto, tal es el caso del artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada, como se desprende del modo en el que esta disposición se aplicó en las resoluciones administrativas y judiciales polacas en las que se basó la Comisión en el dictamen motivado, mencionadas en el apartado 54 de la presente sentencia, las cuales, como se ha recordado en ese apartado, no han sido cuestionadas por la República de Polonia. Así pues, en el caso de autos, ha quedado acreditada la existencia de la restricción a la libre prestación de servicios.

75 En segundo lugar, dicha disposición impide que cualquier persona que pretenda explotar una farmacia en Polonia informe de ello a los clientes potenciales. La prohibición de publicidad que establece tiene por efecto, en particular, hacer más difíciles las condiciones de acceso al mercado para las nuevas farmacias.

76 Pues bien, tal situación puede perjudicar en mayor medida a los operadores establecidos en Estados miembros distintos de la República de Polonia, que deben realizar esfuerzos adicionales para darse a conocer a los clientes que residen en Polonia. Así pues, la prohibición de publicidad constituye un

obstáculo adicional que han de superar los operadores de otros Estados miembros que deseen abrir una farmacia en Polonia (véase, por analogía, la sentencia de 17 de julio de 2008, Corporación Dermoestética, C-500/06, EU:C:2008:421, apartado 33).

77 Por lo tanto, el artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada también supone una restricción a la libertad de establecimiento.

## 2. *Sobre la justificación de las restricciones*

### a) *Alegaciones de las partes*

78 La Comisión recuerda que, durante el procedimiento administrativo previo, la República de Polonia alegó que la prohibición resultante del artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada protege la salud pública, por una parte, reduciendo el consumo excesivo de medicamentos y complementos alimenticios y, por otra, preservando la independencia profesional de los farmacéuticos. Dicha institución reconoce que la protección de la salud pública es una razón imperiosa de interés general que puede justificar restricciones a la libertad de establecimiento o a la libre prestación de servicios. Sin embargo, en el caso de autos, la República de Polonia no ha demostrado que las restricciones derivadas de dicha prohibición estuvieran justificadas por tal razón.

79 La República de Polonia mantiene ante el Tribunal de Justicia la postura que expuso durante el procedimiento administrativo previo.

#### 1) *Sobre el consumo excesivo de medicamentos*

80 La Comisión alega que debe establecerse una distinción entre dos tipos de publicidad, a saber, por una parte, la publicidad de las farmacias, los puntos de venta farmacéuticos y sus actividades y, por otra parte, la publicidad de los medicamentos.

81 En lo que atañe al primer tipo de publicidad, la Comisión sostiene que la República de Polonia no ha demostrado la existencia de un vínculo entre la prohibición de publicidad y la reducción del consumo excesivo de medicamentos.

82 Por lo que respecta al segundo tipo, la Comisión afirma que la publicidad de los medicamentos no está prohibida, siempre que cumpla requisitos específicos, como la prohibición de promocionar medicamentos dispensados exclusivamente con receta médica o la obligación de presentar el medicamento de forma objetiva y no engañosa y de facilitar información sobre su utilización racional, de conformidad con el artículo 87, apartado 3, de la Directiva 2001/83.

83 Considera que, de este modo, las medidas que definen estos requisitos en el ámbito de la publicidad de los medicamentos pueden considerarse vinculadas al objetivo de protección de la salud pública consistente en luchar contra el consumo excesivo de medicamentos.

84 No obstante, por una parte, según la Comisión, si bien es cierto que, como sostiene la República de Polonia, las actividades publicitarias tienen por objeto, en principio, atraer a nuevos clientes y fidelizar a los antiguos, estas actividades no conducen necesariamente a que los clientes compren más medicamentos. Añade que, en cambio, la publicidad de una farmacia podría tener por efecto aumentar la cuota de mercado de esa farmacia en detrimento de otras farmacias y de otros lugares de venta de medicamentos.

85 Por otra parte, la Comisión alega que, en Polonia, determinados medicamentos no sujetos a receta médica están disponibles fuera de las farmacias o de los puntos de venta farmacéuticos, en tiendas, supermercados, quioscos o estaciones de servicio. Afirma que la venta de esos medicamentos en tales establecimientos no requiere notificación ni autorización y, aunque sea minoritaria en comparación con las ventas realizadas en una farmacia, no es desdeñable, como demuestra un estudio realizado en 2015, mencionado por la República de Polonia. Pues bien, concluye que la venta de medicamentos en esos establecimientos puede presentar un mayor riesgo para la salud debido a un posible consumo excesivo o a un uso inadecuado.

- 86 A este respecto, la Comisión considera que poco importa que fuera de las farmacias solo estén disponibles determinados medicamentos no sujetos a receta médica, puesto que el número de estos medicamentos es relativamente elevado y su consumo excesivo puede provocar intoxicaciones graves.
- 87 La Comisión deduce de ello que la prohibición establecida en el artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada no resulta adecuada para alcanzar el objetivo declarado de reducir el consumo excesivo de medicamentos. Por el contrario, afirma que esta prohibición puede menoscabar este objetivo, debido a que determinados medicamentos están disponibles en régimen de venta libre en establecimientos en los que los clientes no reciben asesoramiento profesional sobre su uso.
- 88 En cualquier caso, la Comisión estima que, aun suponiendo que la prohibición resultante de esta disposición sea adecuada para alcanzar dicho objetivo, se podría obtener el mismo resultado con medidas menos restrictivas.
- 89 La República de Polonia objeta que las comunicaciones publicitarias de las farmacias tienen por objeto incitar a los clientes potenciales a utilizar sus servicios y a aumentar las ventas de productos, principalmente los medicamentos no sujetos a receta médica y los complementos alimenticios. Pues bien, considera que los clientes de las farmacias constituyen un tipo de consumidores particularmente vulnerables a la publicidad, que deben ser protegidos contra las técnicas destinadas a incitarles a aumentar sus compras. Añade que, por lo tanto, el recurso a los servicios de las farmacias no debe resultar de la publicidad, sino que debe estar vinculado a las necesidades de salud del paciente. Concluye que, habida cuenta de la necesidad de proteger la salud, la competencia entre farmacias no debe basarse en la publicidad, sino en la máxima calidad de los servicios prestados y en la reputación así adquirida.
- 90 La República de Polonia añade que la prohibición de la publicidad de las actividades de las farmacias y de los puntos de venta farmacéuticos debe examinarse conjuntamente con la publicidad de los medicamentos. Afirma que, en virtud del artículo 87, apartado 3, primer guion, de la Directiva 2001/83, la publicidad referente a un medicamento debe favorecer la utilización racional del mismo, presentándolo de forma objetiva y sin exagerar sus propiedades. A su parecer, esta publicidad no puede disociarse de la publicidad de farmacias y puntos de venta farmacéuticos. Por lo tanto, considera difícil concebir una publicidad de una farmacia que no haga referencia, para el paciente, a medicamentos o a determinados servicios directa o indirectamente relacionados con ellos.
- 91 A este respecto, la República de Polonia precisa que, antes de la introducción del artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada, las normas generales nacionales sobre publicidad se aplicaban a las actividades farmacéuticas. Añade que el resultado fue insatisfactorio, puesto que quienes explotaban farmacias emprendieron actividades de comercialización orientadas únicamente a objetivos económicos. Según afirma, ello dio lugar a un consumo excesivo, en particular, de medicamentos de venta libre y de complementos alimenticios.
- 92 La República de Polonia indica que resulta imposible probar la eficacia de la prohibición resultante de esta disposición, al menos en forma de datos numéricos. Sin embargo, afirma que el consumo excesivo de medicamentos y complementos alimenticios sigue siendo habitual en Polonia, como demuestran los datos estadísticos comparativos con otros Estados miembros.
- 93 Por otra parte, la República de Polonia señala que si bien existen establecimientos distintos de las farmacias y los puntos de venta farmacéuticos, como las herboristerías, las tiendas especializadas en venta de material médico y los comercios minoristas, que están autorizados a vender determinados medicamentos, este modo de comercialización afecta únicamente a determinados medicamentos no sujetos a receta médica.
- 2) *Sobre la independencia profesional de los farmacéuticos*
- 94 La Comisión reconoce que algunas medidas nacionales que confieren a las profesiones médicas el control de las decisiones relativas a la protección de la salud pública pueden estar justificadas.
- 95 Sin embargo, considera que una prohibición absoluta de publicidad para las farmacias, los puntos de venta farmacéuticos y sus actividades no es adecuada para garantizar la independencia profesional de

los farmacéuticos ni necesaria a tal fin.

- 96 La Comisión estima que el objetivo del artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada, indicado por la República de Polonia en la respuesta al dictamen motivado, que consiste en garantizar la independencia profesional de los farmacéuticos frente a los efectos de decisiones publicitarias adoptadas por propietarios que no sean farmacéuticos, no puede aplicarse a las farmacias explotadas por farmacéuticos.
- 97 Además, la Comisión considera que, incluso en el caso de las farmacias que no son propiedad ni están controladas por farmacéuticos, una prohibición absoluta de publicidad no siempre resulta adecuada para garantizar la autonomía decisoria de los farmacéuticos en las situaciones que inciden en la salud de los pacientes. Añade que la cuestión de si tales farmacias pueden ser objeto de publicidad es totalmente distinta de la de la eventual exposición de los farmacéuticos a la presión que los propietarios de farmacias que no son farmacéuticos pueden ejercer sobre ellos para que tomen decisiones perjudiciales para la salud de los pacientes, en interés económico de la farmacia.
- 98 En cualquier caso, según la Comisión, el artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de independencia profesional de los farmacéuticos. En ese sentido, considera que, aun suponiendo que una restricción de la publicidad sea adecuada para garantizar dicho objetivo, una medida menos restrictiva podría consistir en autorizar la publicidad de las farmacias bajo determinadas condiciones.
- 99 La República de Polonia mantiene la postura de que la prohibición resultante de esta disposición protege a los farmacéuticos ante eventuales presiones ejercidas por los propietarios de farmacias o de puntos de venta farmacéuticos con el fin de aumentar las ventas de determinados productos.

#### b) *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 100 Según una jurisprudencia reiterada, una restricción a la libertad de establecimiento o a la libre prestación de servicios únicamente podría admitirse a condición, en primer lugar, de estar justificada por una razón imperiosa de interés general y, en segundo lugar, de respetar el principio de proporcionalidad, lo que implica que sea apropiada para garantizar, de forma coherente y sistemática, la realización del objetivo perseguido y que no vaya más allá de lo necesario para su consecución [véanse, en este sentido, por lo que respecta a la libre prestación de servicios, la sentencia de 18 de junio de 2019, Austria/Alemania, C-591/17, EU:C:2019:504, apartado 139 y jurisprudencia citada, y, por lo que respecta a la libertad de establecimiento, la sentencia de 6 de octubre de 2020, Comisión/Hungría (Enseñanza superior), C-66/18, EU:C:2020:792, apartado 178 y jurisprudencia citada].
- 101 Por lo demás, corresponde al Estado miembro interesado demostrar que se cumplen estos requisitos cumulativos [sentencia de 6 de octubre de 2020, Comisión/Hungría (Enseñanza superior), C-66/18, EU:C:2020:792, apartado 179 y jurisprudencia citada].
- 102 En el caso de autos, la protección de la salud pública, invocada por la República de Polonia como justificación de las restricciones a la libertad de establecimiento o a la libre prestación de servicios derivadas del artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada, es uno de los objetivos que pueden considerarse razones imperiosas de interés general que permiten justificar tal restricción a las libertades de circulación garantizadas por el Tratado FUE (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de mayo de 2009, Comisión/Italia, C-531/06, EU:C:2009:315, apartado 51, y de 4 de mayo de 2017, Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, apartado 67 y jurisprudencia citada).
- 103 No obstante, procede comprobar si la República de Polonia, mediante sus alegaciones relativas, por una parte, al consumo excesivo de medicamentos y, por otra parte, a la independencia profesional de los farmacéuticos, ha demostrado que la prohibición resultante de esta disposición respeta el principio de proporcionalidad, cuyo contenido se ha recordado en el apartado 100 de la presente sentencia.
- 1) *Sobre el consumo excesivo de medicamentos*
- 104 Con carácter preliminar, procede señalar que las farmacias pueden ofrecer servicios, como campañas de detección, que no están relacionados con la venta de medicamentos y que, sin embargo, están

comprendidos en el ámbito de aplicación de la prohibición resultante del artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada, como se infiere de las pruebas aportadas por la Comisión mencionadas en los apartados 54 y 74 de la presente sentencia. En particular, la Comisión hizo referencia a una resolución de un órgano jurisdiccional polaco que consideró ilegal una publicidad relativa a la organización de campañas de detección.

- 105 Así pues, una prohibición de ese tipo no guarda relación alguna con el objetivo de protección de la salud pública consistente en luchar contra el consumo excesivo de medicamentos, de modo que no puede considerarse justificada.
- 106 En la medida en que la prohibición resultante del artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada se refiere a la publicidad de las farmacias, de los puntos de venta farmacéuticos y de sus servicios vinculada a la venta de medicamentos, en primer término, procede señalar que, contrariamente a lo que sostiene la República de Polonia, esta publicidad puede beneficiar a los potenciales adquirentes de medicamentos, pues les permite obtener información de precios más bajos o de servicios adicionales ofrecidos por una farmacia determinada. Así, como consecuencia de dicha publicidad, esas personas pueden decidir comprar sus medicamentos habituales en una farmacia distinta de aquella de la que eran clientes anteriormente, sin que ello implique un aumento de la cantidad de medicamentos comprados por dichas personas.
- 107 En cambio, la prohibición de esta publicidad corre el riesgo de favorecer a las farmacias que operan en el mercado desde hace muchos años, en detrimento de las que desean entrar en dicho mercado e incrementar en él la cantidad o la calidad de los servicios ofertados.
- 108 En segundo término, procede recordar que, como subraya por otra parte la República de Polonia, el artículo 87, apartado 3, de la Directiva 2001/83 establece que la publicidad referente a un medicamento debe favorecer la utilización racional de este último, presentándolo de forma objetiva y sin exagerar sus propiedades, y no puede ser engañosa. El legislador de la Unión quiso permitir, mediante esta disposición, la promoción de medicamentos sin incitar, no obstante, a su consumo excesivo.
- 109 En tercer término, como alega la Comisión, basándose en un estudio de 2015 mencionado por la República de Polonia en su respuesta al dictamen motivado, por una parte, es posible, en dicho Estado miembro, comprar al menos determinados medicamentos no sujetos a receta médica fuera de las farmacias, en particular en tiendas, supermercados, quioscos o estaciones de servicio. Por otra parte, esta posibilidad se utiliza en una medida que, aun siendo menor en comparación con las compras efectuadas en farmacias, no resulta desdeñable. Así, según el citado estudio, un tercio de los encuestados declaró que compraba medicamentos no sujetos a receta médica en un supermercado.
- 110 En cuarto término, la República de Polonia reconoce que el consumo excesivo de medicamentos sigue siendo considerable en dicho Estado miembro, a pesar de la prohibición resultante del artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada.
- 111 Es cierto que la República de Polonia alega que el consumo excesivo habría sido aún más elevado sin esa prohibición, pero que es imposible aportar la prueba de ello. Sin embargo, dicho Estado miembro no ha expuesto las razones por las que le resultaba imposible recabar los datos sobre el consumo de medicamentos antes de que esta disposición entrara en vigor y compararlos con los relativos al período posterior.
- 112 De ello se deduce que la República de Polonia no ha demostrado, a la vista de los requisitos exigidos por la jurisprudencia recordada en el apartado 100 de la presente sentencia, que las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios derivadas de dicha disposición sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo de protección de la salud pública consistente en luchar contra el consumo excesivo de medicamentos.
- 113 En cualquier caso, procede señalar que este objetivo puede perseguirse con medidas menos restrictivas que la prohibición resultante del artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada, como las medidas que regulan el contenido de la publicidad de determinados servicios ofrecidos por las farmacias.

- 114 Por consiguiente, la prohibición resultante de esta disposición va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de protección de la salud pública consistente en luchar contra el consumo excesivo de medicamentos.
- 2) *Sobre la independencia profesional de los farmacéuticos*
- 115 De la jurisprudencia se desprende que, habida cuenta de la facultad reconocida a los Estados miembros para determinar el nivel de protección de la salud pública que quieren garantizar, estos pueden adoptar medidas que permitan eliminar o reducir el riesgo de que se vulnere la independencia profesional de los farmacéuticos (véase, por analogía, la sentencia de 16 de diciembre de 2010, Comisión/Francia C-89/09, EU:C:2010:772, apartado 66 y jurisprudencia citada).
- 116 Así pues, con respecto a la importancia de la relación de confianza que debe prevalecer entre el farmacéutico y su cliente, que es, en principio, un paciente, la protección de la independencia de la profesión de farmacéutico puede constituir una razón imperiosa de interés general relativa a la salud pública (véase, por analogía, la sentencia de 4 de mayo de 2017, Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, apartado 68).
- 117 La República de Polonia sostiene que la prohibición resultante del artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada protege a los farmacéuticos de eventuales presiones, ejercidas por los propietarios de farmacias o de puntos de venta farmacéuticos, para aumentar las ventas de determinados productos.
- 118 Pues bien, por una parte, este argumento no puede aplicarse a las farmacias explotadas por farmacéuticos que son propietarios de las mismas.
- 119 Por otra parte, en lo que atañe a las demás farmacias, no se excluye que los propietarios de farmacias que no son farmacéuticos ejerzan sobre los farmacéuticos a los que emplean una presión para que estos adopten, en interés económico de la farmacia, decisiones perjudiciales para la salud de los pacientes. No obstante, la Comisión alega fundadamente, en esencia, que este problema no está directamente relacionado con la cuestión de si las farmacias pueden ser objeto de publicidad.
- 120 En efecto, la prohibición de toda forma de publicidad para las farmacias, los puntos de venta farmacéuticos y sus actividades no sirve para proteger a los farmacéuticos de las presiones que los propietarios de las farmacias podrían ejercer para influir en la manera en la que los farmacéuticos asesoran a sus clientes. Tal presión podría subsistir con independencia de la existencia o no de publicidad de dichas farmacias.
- 121 En cualquier caso, procede señalar que la prohibición resultante del artículo 94a, apartado 1, de la Ley Farmacéutica modificada va más allá de lo necesario para proteger la independencia profesional de los farmacéuticos. En efecto, una medida menos restrictiva podría consistir en autorizar dicha publicidad respetando requisitos que permitieran preservar la ética profesional de los farmacéuticos, regulando, en su caso de manera estricta, las formas y las modalidades que puede adoptar dicha publicidad (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de mayo de 2017, Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, apartados 74 y 75).
- 122 A este respecto, por una parte, como se ha señalado en el apartado 108 de la presente sentencia, la publicidad referente a un medicamento debe favorecer la utilización racional del mismo, presentándolo de forma objetiva y sin exagerar sus propiedades, y no puede ser engañosa. Por otra parte, en la medida en que la publicidad se refiere a los servicios, en particular de detección, la República de Polonia no ha expuesto las razones por las que estos ponen supuestamente en peligro la salud pública.
- 123 En estas circunstancias, procede estimar también los motivos segundo y tercero.
- 124 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede declarar que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/31 y de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, al adoptar el artículo 94a, apartado 1, de la Ley de Derecho Farmacéutico.

## Costas

125 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha solicitado la condena en costas de la República de Polonia y esta ha visto desestimadas sus pretensiones, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Novena) decide:

- 1) **Declarar que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico), y de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, al adoptar el artículo 94a, apartado 1, de la ustawa — Prawo farmaceutyczne (Ley de Derecho Farmacéutico), de 6 de septiembre de 2001.**
- 2) **Condenar en costas a la República de Polonia.**

Firmas

---

\* Lengua de procedimiento: polaco.