

Asunto C-27/22**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

11 de enero de 2022

Órgano jurisdiccional remitente:

Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia)

Fecha de la resolución de remisión:

7 de enero de 2022

Partes demandantes y recurrentes en apelación:

Volkswagen Group Italia S.p.A.

Volkswagen Aktiengesellschaft

Parte demandada y recurrida en apelación:

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Autoridad de Defensa de la Competencia y del Mercado)

Objeto del procedimiento principal

Recurso interpuesto por Volkswagen Group Italia S.p.A. y Volkswagen Aktiengesellschaft (en lo sucesivo, respectivamente, «VWGI» y «VWAG»), mediante el que se solicita la modificación de la sentencia n.º 6920/2019 de la Sala I del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de la Región del Lacio, Roma; en lo sucesivo, «TAR del Lacio»), por la cual se desestimó el recurso interpuesto en primera instancia por VWGI y VWAG contra la resolución de la Autoridad de Defensa de la Competencia y del Mercado (en lo sucesivo, «AGCM») n.º 26137, de 4 de agosto de 2016. Mediante la citada resolución, la AGCM impuso con carácter solidario a VWGI y VWAG una sanción pecuniaria por importe de 5 millones de euros al haber quedado acreditado que dichas sociedades habían llevado a cabo una práctica comercial desleal en el sentido del Decreto Legislativo n.º 206, de 6 de septiembre de 2005.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Artículo 267 TFUE; interpretación de la Directiva 2005/29/CE con el fin de determinar si las sanciones impuestas por prácticas comerciales desleales en el sentido de la normativa italiana pueden ser calificadas de sanciones administrativas de carácter penal (cuestión 1); interpretación del artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») con el fin de determinar si la impugnación de una sanción administrativa pecuniaria de carácter penal por prácticas comerciales desleales puede finalizar con la confirmación de la sanción en caso de que en otro Estado miembro se haya impuesto ya una condena penal por los mismos hechos a la misma entidad que ha sido sancionada por vía administrativa, condena que ha devenido firme mientras está pendiente la resolución de la citada impugnación (cuestión 2); interpretación de los artículos 3 y 13 de la Directiva 2005/29/CE, así como del artículo 50 de la Carta y del artículo 54 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 (en lo sucesivo, «Convenio de aplicación de Schengen»), con el fin de determinar si el régimen establecido en dicha Directiva puede justificar excepciones al principio *non bis in idem* (cuestión 3).

Cuestiones prejudiciales

- 1) ¿Pueden calificarse de sanciones administrativas de carácter penal las sanciones impuestas en materia de prácticas comerciales desleales en virtud de la normativa interna de aplicación de la Directiva 2005/29/CE?
- 2) ¿Debe interpretarse el artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite confirmar judicialmente y dotar de firmeza a una sanción administrativa pecuniaria de carácter penal impuesta a una persona jurídica por conductas ilícitas que constituyen prácticas comerciales desleales por las cuales se le ha impuesto entretanto una condena penal en otro Estado miembro que ha devenido firme antes de que la resolución dictada en el procedimiento judicial de impugnación de la sanción administrativa pecuniaria de carácter penal haya adquirido fuerza de cosa juzgada?
- 3) ¿Puede justificar la normativa establecida en la Directiva 2005/29, en particular los artículos 3, apartado 4, y 13, apartado 2, letra e), una excepción a la prohibición del *non bis in idem* establecida en el artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (posteriormente incorporada al Tratado de la Unión Europea en el artículo 6 TUE) y en el artículo 54 del Convenio de aplicación de Schengen?

Jurisprudencia y disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Artículos 6 [TUE] y 267 TFUE

Acervo de Schengen — Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes: en particular, artículo 54

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»): en particular, artículos 3, apartado 4, y 13, apartado 2, letra e)

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: en particular, artículos 50 y 52

Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictadas en los asuntos C-561/19, C-122/10, C-537/16, C-857/19, C-10/18, C-524/15, y C-617/17

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Decreto Legislativo n.º 206, de 6 de septiembre de 2005 (Codice del consumo) (en lo sucesivo, «Código de Consumo»): en particular, artículos 20, 21 y 23

El artículo 20 recoge la definición de práctica comercial desleal, mientras que los artículos 21 y 23 definen lo que constituye una práctica comercial engañosa.

En particular, el órgano jurisdiccional remitente ilustra la normativa nacional vigente en los términos siguientes:

«Por “prácticas comerciales” [...] se entienden todos los comportamientos observados por profesionales que están objetivamente “relacionados” con la “promoción, la venta o el suministro” de bienes o servicios a los consumidores, que tienen lugar antes, durante o después de la creación de relaciones contractuales. La conducta observada por el profesional puede consistir en declaraciones, actos materiales o también en meras omisiones.

En cuanto a los criterios que han de aplicarse para apreciar si una determinada práctica comercial es o no “desleal”, el apartado 2 del artículo 20 del Código de Consumo establece en términos generales que una práctica comercial es desleal si “es contraria a la diligencia profesional” y “falsea o puede falsear de manera sustancial, con respecto al producto, el comportamiento económico del consumidor medio al que afecta o al que se dirige la práctica, o del miembro medio del grupo particular de consumidores al que se dirige dicha práctica».

Se identifican dos categorías distintas de prácticas desleales: las prácticas engañosas (contempladas en los artículos 21 y 22) y las prácticas agresivas (mencionadas en los artículos 24 y 25).

«El carácter engañoso de una práctica comercial depende de que esta no sea veraz en la medida en que contenga información falsa o de que, en principio, engañe o pueda engañar al consumidor medio, en particular sobre la naturaleza o las características principales de un producto o de un servicio y de que, por consiguiente, pueda inducir a dicho consumidor a adoptar una decisión de carácter comercial que no habría adoptado de no existir esa práctica. Cuando estos elementos concurren de forma acumulativa, se considera que la práctica es engañosa y, por tanto, debe ser prohibida.

[...]

En todos los supuestos en los que la práctica comercial reúna las características de una “invitación a comprar” —locución que comprende las comunicaciones comerciales— deberá considerarse siempre y en cualquier caso “relevante” la información relativa a las “características principales del producto” [artículo 22, apartado 4, letra a)] [...] A falta de tal información, se considerará, pues, engañosa la invitación a comprar.»

La jurisprudencia nacional ha declarado que las sanciones impuestas por la vulneración de normas de protección de los consumidores tienen carácter penal.

Jurisprudencia y disposiciones de Derecho internacional invocadas

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales: en particular, artículo 4 del Protocolo n.º 7

Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (de 27 de febrero de 1980, asunto Deweer, y de 27 de noviembre de 2014, asunto Lucky dev)

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 Mediante la resolución n.º 26137, de 4 de agosto de 2016, la AGCM impuso a VWGI y a VWAG una sanción pecuniaria de 5 millones de euros al entender que dichas sociedades habían infringido el Código de Consumo.
- 2 Tales infracciones consistían, por un lado, en la comercialización en Italia por VWGI y VWAG de vehículos dotados de sistemas dirigidos a alterar la medición de las emisiones contaminantes a efectos de su homologación y, por otro lado, en la difusión de mensajes publicitarios que, pese a la alteración de las mediciones de las emisiones, subrayaban la conformidad de dichos vehículos con los criterios de la normativa medioambiental.

- 3 VWGI y VWAG impugnaron la resolución n.º 26137 de 2016 mediante recurso contencioso-administrativo interpuesto ante el TAR del Lacio.
- 4 En 2018, después de que se hubiera adoptado la citada resolución n.º 26137 de 2016, pero antes de que el TAR del Lacio hubiera dictado sentencia sobre el recurso mencionado en el apartado anterior, la Fiscalía de Braunschweig notificó a VWAG una resolución mediante la cual le imponía, de conformidad con la OWiG (Ley alemana sobre la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas), una sanción por importe de 1000 millones de euros por incumplimiento de la obligación de supervisión de actividades y empresas. Esta sanción hacía referencia, entre otros aspectos, a la comercialización a nivel mundial (incluido el mercado italiano) de vehículos dotados con sistemas dirigidos a alterar la medición de las emisiones contaminantes a efectos de su homologación, así como a la difusión de mensajes publicitarios que, pese a la alteración de las mediciones de las emisiones, ponían de manifiesto que los citados vehículos eran particularmente respetuosos con el medio ambiente.
- 5 La resolución adquirió carácter firme en junio de 2018, en la medida en que VWAG renunció a su derecho impugnarla y, además, pagó la sanción.
- 6 En 2019, el TAR del Lacio desestimó el recurso interpuesto por VWGI y VWAG mediante sentencia n.º 6920/2019 a pesar de que las demandantes en primera instancia habían invocado la resolución dictada por la Fiscalía de Braunschweig. En particular, las demandantes en primera instancia invocaron una serie de pronunciamientos de órganos jurisdiccionales de otros Estados miembros mediante los que se había decidido poner fin a procedimientos internos relativos a la alteración de las mediciones de las emisiones debido a que tales hechos ya habían sido sancionados en Alemania. El TAR del Lacio no estimó esta alegación y declaró que la sanción impuesta por la AGCM tenía un fundamento jurídico distinto del de la sanción impuesta en Alemania.
- 7 VWGI y VWAG han recurrido la sentencia n.º 6920/2019 ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado; en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional remitente»), que plantea las cuestiones prejudiciales antes reproducidas.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 8 Los cuatro primeros motivos de recurso invocados por las sociedades demandantes versan sobre supuestas infracciones del Derecho interno que no resultan pertinentes a efectos de la petición de decisión prejudicial.
- 9 Mediante el quinto motivo, las demandantes aducen que el TAR ha vulnerado el principio *non bis in idem*, consagrado en el artículo 50 de la Carta y en el artículo 54 del Convenio de aplicación de Schengen. En particular, sostienen que el órgano jurisdiccional de primera instancia incurrió en error al descartar que el pronunciamiento de un órgano jurisdiccional extranjero pueda interferir en una resolución anterior de la AGCM. A tal respecto, sopesan la posibilidad de que se

plantee una petición de decisión prejudicial al amparo del artículo 267 TFUE sobre las cuestiones siguientes:

- a) A efectos del respeto del principio *non bis in idem* consagrado en el artículo 50 de la Carta y en el artículo 54 del Convenio de aplicación de Schengen, ¿debe anularse un acto administrativo que se ha adoptado antes de la finalización de un procedimiento penal incoado por los mismos hechos y contra la misma persona en otro Estado miembro, en caso de que ese acto sea impugnado ante un órgano jurisdiccional nacional y de que, antes de que se resuelva sobre la citada impugnación, el procedimiento penal concluya con la imposición de una sanción, que además ha adquirido carácter firme y ha sido pagada por la persona sancionada?
- b) ¿Permite el artículo 3, apartado 4, de la Directiva 2005/29 la aplicación de las disposiciones de dicha Directiva en materia de prácticas comerciales desleales como excepción al citado principio *non bis in idem*?

Breve exposición de la motivación de la petición de decisión prejudicial

- 10 El órgano jurisdiccional remitente hace constar que los hechos sancionados mediante la resolución alemana son análogos a los sancionados por la resolución de la AGCM, y que la persona sancionada, esto es, VWAG, también es (parcialmente) idéntica. En apoyo de tal conclusión, el órgano jurisdiccional remitente recuerda que el ordenamiento jurídico italiano también prevé la responsabilidad de las personas jurídicas. Además, según la jurisprudencia penal italiana, en el Derecho de la Unión, a efectos del principio *non bis in idem*, lo pertinente no es la calificación de los hechos, sino la existencia de un vínculo indisociable entre estos.
- 11 En cuanto a la admisibilidad de la presente petición de decisión prejudicial, según el órgano jurisdiccional remitente, las cuestiones prejudiciales por él *expuestas* son pertinentes puesto que, por un lado, todos los demás motivos de recurso, que versan sobre cuestiones de Derecho interno ajenas a dichas cuestiones prejudiciales, parecen infundados, mientras que, por otro lado, en el caso de que el principio *non bis in idem* deba considerarse aplicable en el presente asunto, la resolución sancionadora de la AGCM no podría adquirir firmeza.
- 12 Además, el órgano jurisdiccional remitente señala que, por un lado, el Tribunal de Justicia, aun habiéndose pronunciado ya sobre las disposiciones invocadas por las demandantes sobre el principio *non bis in idem*, sobre todo en materia de competencia, no ha examinado todavía dichas disposiciones en el contexto de las sanciones impuestas por prácticas comerciales desleales y que, por otro, existe el riesgo de que surjan interpretaciones diferentes ante hechos ilícitos que afectan a todo el mercado europeo.
- 13 El órgano jurisdiccional remitente recuerda que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en virtud del artículo 50 de la Carta, si ya se ha pronunciado

una condena penal firme contra una persona por actos ilícitos constitutivos de manipulación del mercado, no podrá quedar sujeta a un procedimiento dirigido a la imposición de una sanción administrativa pecuniaria de carácter penal por los mismos hechos, siempre que aquella condena penal garantice una represión efectiva, proporcionada y disuasoria de la infracción, teniendo en cuenta el perjuicio ocasionado a la sociedad por la infracción cometida. Esta misma jurisprudencia ha puesto de manifiesto, además, que el artículo 50 de la Carta confiere a los particulares un derecho que puede invocarse directamente en un litigio como el litigio principal.

- 14 El órgano jurisdiccional remitente califica la sanción impuesta en Alemania en el presente asunto como sanción administrativa pecuniaria de carácter penal relativa a una manipulación del mercado, en la medida en que no solo persigue el objetivo de resarcir el daño causado por el acto ilícito, sino que también desempeña una función disuasoria. En tal ámbito, según dicho órgano jurisdiccional, quedarían igualmente comprendidas las sanciones relativas a prácticas comerciales desleales, habida cuenta de las conclusiones ya formuladas por el Tribunal de Justicia en relación con las sanciones en materia de competencia.
- 15 Sin embargo, el órgano jurisdiccional remitente duda que las cuestiones que se han suscitado en el procedimiento de impugnación de que se trata, relativas a la interpretación del Derecho de la Unión Europea, puedan resolverse mediante la simple aplicación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al principio *non bis in idem* en el contexto de las sanciones en materia de competencia, puesto que, en el presente asunto, las sanciones impuestas en Alemania y en Italia son distintas entre sí y los mercados de referencia solo coinciden parcialmente.
- 16 El órgano jurisdiccional remitente subraya que la controversia de que se trata se caracteriza por que, por un lado, la sanción administrativa italiana ha sido impuesta antes que la alemana y, por otro, por que esta última ha adquirido firmeza antes que la sanción italiana. A tal respecto, este mismo órgano jurisdiccional recuerda que, según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el artículo 4 del Protocolo n.º 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos permite la tramitación simultánea de varios procedimientos, aunque uno de ellos no podrá seguir adelante cuando el otro haya finalizado con una resolución firme.
- 17 El órgano jurisdiccional remitente duda, además, de que la sanción impuesta en Alemania resulte idónea para reprimir de forma eficaz, proporcionada y disuasoria los actos ilícitos objeto de la resolución de la AGCM. A tal respecto, hace referencia a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la interpretación del artículo 50 de la Carta a la luz del artículo 4 del Protocolo n.º 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos. El Tribunal de Justicia ha declarado que el principio *non bis in idem* permite una normativa nacional, como la italiana, en virtud de la cual puede incoarse un procedimiento penal contra una persona por impago del impuesto sobre el valor añadido, aun cuando ya se haya impuesto a esa persona por los mismos hechos una sanción administrativa

irrevocable, calificada como penal en virtud del artículo 50 de la Carta. Según el Tribunal de Justicia, se permite la acumulación de procedimientos y sanciones antes descrita si responde a un objetivo de interés general y garantiza que la gravedad del conjunto de las sanciones impuestas no es excesiva con respecto a la gravedad de los hechos sancionados. Asimismo, el Tribunal de Justicia ha declarado que una autoridad nacional de competencia puede imponer a una empresa, en una misma resolución, una sanción por infracción del Derecho interno y del Derecho de la Unión sin violar el principio *non bis in idem*. El órgano jurisdiccional remitente precisa que, en el presente asunto, por un lado, dos autoridades distintas, pertenecientes a dos Estados distintos, han impuesto dos sanciones diferentes y, por otro lado, que los hechos objeto de ambas resoluciones están indisociablemente vinculados entre sí.

- 18 Según el órgano jurisdiccional remitente, en la sentencia de primera instancia se declaró que la normativa nacional permite que se incoe contra una persona un procedimiento dirigido a la imposición de una sanción administrativa pecuniaria de carácter penal, en el sentido del artículo 50 de la Carta, aun cuando ya se haya dictado una condena penal firme contra esa persona por los mismos hechos. El órgano jurisdiccional remitente añade que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha observado que, a la luz del artículo 52, apartado 1, de la Carta, el principio *non bis in idem* puede quedar sujeto a limitaciones cuando estas sean necesarias y respondan a objetivos de interés general o a la necesidad de protección de los derechos o libertades de los demás. A tal respecto, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia pone de manifiesto que estas limitaciones deben estar recogidas en normas claras y precisas y que deben garantizar la coordinación de los procedimientos, con el fin de respetar el principio de proporcionalidad de las penas.
- 19 El órgano jurisdiccional remitente observa que, en el presente asunto, existe un objetivo de interés general de protección de los consumidores europeos, pero que no hay normas claras y precisas sobre la posibilidad de acumular procedimientos y sanciones y surgen dudas sobre la proporcionalidad de las sanciones impuestas en Italia y Alemania, en la medida en que ambas han sido aplicadas en su medida máxima. Este mismo órgano jurisdiccional precisa, a continuación, que la aplicación del principio *non bis in idem* únicamente afecta a la parte de la resolución de la AGCM que hace referencia a la sanción pecuniaria de carácter penal.