

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 14 de septiembre de 2023 (*)

«Procedimiento prejudicial — Artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Principio non bis in idem — Sanción infligida en materia de prácticas comerciales desleales — Carácter penal de la sanción — Sanción penal impuesta en un Estado miembro tras la imposición de una sanción en materia de prácticas comerciales desleales en otro Estado miembro pero que ha adquirido firmeza antes de esta última sanción — Artículo 52, apartado 1 — Limitaciones al principio non bis in idem — Requisitos — Coordinación de los procedimientos y de las sanciones»

En el asunto C-27/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), mediante resolución de 7 de enero de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el 11 de enero de 2022, en el procedimiento entre

Volkswagen Group Italia SpA,

Volkswagen Aktiengesellschaft

y

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

con intervención de:

Associazione Cittadinanza Attiva Onlus,

Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Arabadjiev, Presidente de Sala, y los Sres. P. G. Xuereb (Ponente), T. von Danwitz y A. Kumin y la Sra. I. Ziemele, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretario: Sr. C. Di Bella, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 19 de enero de 2023;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Volkswagen Group Italia SpA y Volkswagen Aktiengesellschaft, por los Sres. T. Salonico, avvocato, y O. W. Brouwer, advocaat;
- en nombre de la Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, por el Sr. F. Sclafani, avvocato dello Stato;
- en nombre de Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons), por los Sres. G. Giuliano y C. Rienzi, avvocati;

- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. P. Gentili, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. K. Bulterman y M. A. M. de Ree y por el Sr. J. M. Hoogveld, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. N. Ruiz García y A. Spina, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de marzo de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), del artículo 54 del 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, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990 y que entró en vigor el 26 de marzo de 1995 (DO 2000, L 239, p. 19; en lo sucesivo, «CAAS»), y de los artículos 3, apartado 4, y 13, apartado 2, letra e), 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 (DO 2005, L 149, p. 22).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Volkswagen Group Italia SpA (en lo sucesivo, «VWGI») y Volkswagen Aktiengesellschaft (en lo sucesivo, «VWAG»), por una parte, y la Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Autoridad de Defensa de la Competencia y del Mercado, Italia; en lo sucesivo, «AGCM»), por otra, en relación con la decisión de dicha autoridad de imponer a estas sociedades una multa por prácticas comerciales desleales.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

CAAS

- 3 El Convenio de aplicación fue celebrado para garantizar la aplicación del Acuerdo 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, firmado en Schengen el 14 de junio de 1985 (DO 2000, L 239, p. 13).
- 4 El artículo 54 del CAAS, que figura en el capítulo 3, titulado «Aplicación del principio *non bis in idem*», del título III de este, denominado «Policía y seguridad», establece:

«Una persona que haya sido juzgada en sentencia firme por una Parte contratante no podrá ser perseguida por los mismos hechos por otra Parte contratante, siempre que, en caso de condena, se haya ejecutado la sanción, se esté ejecutando o no pueda ejecutarse ya según la legislación de la Parte contratante donde haya tenido lugar la condena.»

Directiva 2005/29

5 El considerando 10 de la Directiva 2005/29 tiene la siguiente redacción:

«Es preciso garantizar una relación coherente entre la presente Directiva y el Derecho comunitario existente, especialmente por lo que respecta a las disposiciones detalladas sobre prácticas comerciales desleales aplicables a sectores concretos. [...] La presente Directiva resulta por tanto aplicable solo en la medida en que no haya disposiciones específicas del Derecho comunitario que regulen aspectos concretos de las prácticas comerciales desleales, como requisitos relativos a la información y normas sobre la manera en que ha de presentarse la información al consumidor. Establece una protección para los consumidores allí donde no existe legislación sectorial específica a nivel comunitario y prohíbe a los comerciantes crear una falsa impresión sobre la naturaleza de los productos. Esto es especialmente importante en el caso de productos complejos que implican un elevado nivel de riesgo para los consumidores, como ciertos productos ligados a servicios financieros. La presente Directiva complementa, pues, el acervo comunitario aplicable a las prácticas comerciales que perjudican a los intereses económicos de los consumidores.»

6 El artículo 1 de dicha Directiva establece:

«La presente Directiva tiene por objeto contribuir al buen funcionamiento del mercado interior y alcanzar un elevado nivel de protección de los consumidores mediante la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros sobre las prácticas comerciales desleales que perjudican a los intereses económicos de los consumidores.»

7 El artículo 3 de la citada Directiva, que lleva por título «Ámbito de aplicación», dispone lo siguiente en su apartado 4:

«En caso de conflicto entre las disposiciones de la presente Directiva y otras normas comunitarias que regulen aspectos concretos de las prácticas comerciales desleales, estas últimas prevalecerán y serán aplicables a esos aspectos concretos.»

8 A tenor del artículo 13 de la referida Directiva, titulado «Sanciones»:

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

Directiva (UE) 2019/2161

9 La Directiva (UE) 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, por la que se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y las Directivas 98/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que atañe a la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión (DO 2019, L 328, p. 7), modificó, con efectos a partir del 28 de mayo de 2022, el artículo 13 de la Directiva 2005/29 del siguiente modo:

«1. Los Estados miembros establecerán el régimen de sanciones aplicables a cualquier infracción de las disposiciones nacionales adoptadas al amparo de la presente Directiva y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar su ejecución. Tales sanciones serán efectivas, proporcionadas y disuasorias.

2. Los Estados miembros velarán por que se tengan debidamente en cuenta los siguientes criterios no exhaustivos e indicativos para la imposición de sanciones, cuando proceda:

- a) la naturaleza, gravedad, escala y duración de la infracción;
- b) las acciones emprendidas por el comerciante para mitigar o corregir los daños y perjuicios sufridos por los consumidores;
- c) toda infracción anterior del comerciante;

- d) los beneficios económicos obtenidos o las pérdidas evitadas por el comerciante debido a la infracción, si los datos pertinentes están disponibles;
- e) las sanciones impuestas al comerciante por la misma infracción en otros Estados miembros en casos transfronterizos cuando la información sobre tales sanciones esté disponible a través del mecanismo establecido por el Reglamento (UE) 2017/2394 del Parlamento Europeo y del Consejo [de 12 de diciembre de 2017, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 (DO 2017, L 345, p. 1)];
- f) cualquier otro factor agravante o atenuante aplicable a las circunstancias del caso.

3. Los Estados miembros garantizarán que, cuando se impongan sanciones con arreglo al artículo 21 del Reglamento [2017/2394], estas incluyan la posibilidad bien de imponer multas a través de procedimientos administrativos, o bien de iniciar procedimientos judiciales para la imposición de multas, o ambas, cuyo importe máximo equivaldrá al menos al 4 % del volumen de negocio anual del comerciante en el Estado miembro o en los Estados miembros de que se trate. [...]

[...]»

Derecho italiano

10 El artículo 20, apartado 1, del decreto legislativo n.º 206 — Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n.º 229 (Decreto Legislativo n.º 206, por el que se aprueba el Código de Consumo en virtud del artículo 7 de la Ley n.º 229, de 29 de julio de 2003), de 6 de septiembre de 2005 (suplemento ordinario de la GURI n.º 235, de 8 de octubre de 2005), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Código de Consumo»), establece que se prohíben las prácticas comerciales desleales.

11 El artículo 20, apartado 2, del Código de Consumo dispone:

«Una práctica comercial es desleal si resulta contraria a la diligencia profesional y falsea o puede falsear de manera apreciable, con respecto al producto, el comportamiento económico del consumidor medio al que afecta o al que se dirige, o del miembro medio de un grupo cuando se dirija a un determinado grupo de consumidores.»

12 Según el artículo 20, apartado 4, de dicho Código, constituyen, en particular, prácticas comerciales desleales las prácticas engañosas contempladas en los artículos 21 a 23 del mismo Código y las prácticas agresivas mencionadas en sus artículos 24 a 26.

13 El artículo 21, apartado 1, del Código de Consumo dispone:

«Se considerará engañosa toda práctica comercial que contenga información que no se corresponda con la realidad o si, de cualquier forma, incluida su presentación general, induce o puede inducir a error al consumidor medio, aun cuando la información presentada sea correcta en cuanto a los hechos, sobre uno o más de los siguientes aspectos, y si, en cualquiera de estos dos casos, le haga o pueda hacerle tomar una decisión comercial que de otro modo no hubiera tomado:

[...]

- b) las características principales del producto, tales como su disponibilidad, sus beneficios, sus riesgos, su ejecución, su composición, sus accesorios, la asistencia posventa al cliente y el tratamiento de las reclamaciones, el procedimiento y la fecha de su fabricación o suministro, su entrega, su carácter apropiado, su utilización, su cantidad, sus especificaciones, su origen geográfico o comercial o los resultados que pueden esperarse de su utilización, o los resultados y características esenciales de las pruebas o controles efectuadas al producto;

[...]».

14 El artículo 23, apartado 1, letra d), de dicho Código tiene el siguiente tenor:

«Se considerarán engañosas en cualquier circunstancia las siguientes prácticas comerciales:

[...]

d) afirmar, contrariamente a la realidad, que un comerciante, sus prácticas comerciales o uno de sus productos han sido aprobados, aceptados o autorizados por un organismo público o privado, o que se han cumplido las condiciones de la aprobación, aceptación o autorización».

15 El artículo 27, apartado 9, de dicho código prevé:

«Mediante la medida que prohíbe la práctica comercial desleal, la [AGCM] impondrá además una multa administrativa pecuniaria de entre 5 000 euros y 5 000 000 euros, dependiendo de la gravedad y duración de la infracción. En el caso de prácticas comerciales desleales previstas en el artículo 21, apartados 3 y 4, la sanción no podrá ser inferior a 50 000 euros.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

16 Mediante resolución de 4 de agosto de 2016 (en lo sucesivo, «resolución controvertida»), la AGCM impuso solidariamente a VWGI y a VWAG una multa de cinco millones de euros por haber llevado a cabo prácticas comerciales desleales tipificadas en los artículos 20, apartado 2, 21, apartado 1, letra b), y 23, apartado 1, letra d), del Código de Consumo.

17 Estas prácticas comerciales desleales afectaban a la comercialización en Italia, a partir del año 2009, de vehículos diésel en los que se había instalado un *software* que permitía falsear la medición de los niveles de emisión de óxidos de nitrógeno (NOx) de estos durante los ensayos de control de las emisiones contaminantes en el marco del procedimiento denominado de «homologación de tipo», mediante el cual una autoridad competente en materia de homologación certifica que un tipo de vehículo cumple las disposiciones administrativas y los requisitos técnicos aplicables. Además, se reprochaba a VWGI y a VWAG haber difundido mensajes promocionales que, pese a la instalación de dicho *software*, contenían información relativa, por un lado, a la atención supuestamente prestada por esas sociedades al nivel de las emisiones contaminantes y, por otro lado, a la supuesta conformidad de los vehículos en cuestión con las normas legales en materia de emisiones.

18 VWGI y VWAG interpusieron un recurso contra la resolución controvertida ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia).

19 Mientras ese recurso estaba pendiente ante dicho órgano jurisdiccional, la Fiscalía de Braunschweig (Alemania) (en lo sucesivo, «Fiscalía alemana»), mediante resolución de 13 de junio de 2018 (en lo sucesivo, «resolución alemana»), impuso a VWAG una multa por un importe de mil millones de euros, debido a la aplicación de un procedimiento que tenía por objeto la manipulación de los gases de escape de determinados motores diésel del grupo Volkswagen, respecto de los cuales investigaciones realizadas habían sacado a la luz la elusión de las normas en materia de emisiones. Dicha resolución especificaba que una parte de ese importe, 5 millones de euros, sancionaba el comportamiento al que se hacía referencia en ella y el resto debía privar a VWAG de la ventaja económica que había obtenido de la instalación del *software* mencionado en el apartado 17 de la presente sentencia.

20 La resolución alemana se basaba en la constatación de que VWAG había infringido las disposiciones de la Ordnungswidrigkeitengesetz (Ley de Infracciones Administrativas) que sancionan el incumplimiento negligente del deber de vigilancia en las actividades de las empresas, en lo que atañe al desarrollo del *software* mencionado en el apartado 17 de la presente sentencia y a su instalación en 10,7 millones de vehículos vendidos en todo el mundo —alrededor de 700 000 en Italia—, *software* que debe considerarse un dispositivo de desactivación prohibido por el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 715/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007, sobre la homologación de tipo de

los vehículos de motor por lo que se refiere a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 5 y Euro 6) y sobre el acceso a la información relativa a la reparación y el mantenimiento de los vehículos (DO 2007, L 171, p. 1).

- 21 De esta resolución se desprende que la Fiscalía alemana también constató que la falta de vigilancia del desarrollo y de la instalación de dicho *software* era una de las causas de otras infracciones cometidas a nivel mundial por VWAG entre los años 2007 y 2015, en lo que respecta a la solicitud de homologación, la promoción de los vehículos y su venta al por menor, debido, en particular, a que esos vehículos, pese a la presencia en ellos del mismo *software* prohibido, habían sido presentados al público como vehículos con una tecnología diésel ecológica, es decir, como vehículos con emisiones particularmente bajas.
- 22 La resolución alemana adquirió firmeza el 13 de junio de 2018, ya que VWAG pagó la multa que en ella se establecía y renunció formalmente a interponer un recurso contra dicha resolución.
- 23 En el procedimiento pendiente ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio), VWGI y VWAG invocaron, en particular, la ilegalidad posterior de la resolución controvertida por violación del principio *non bis in idem* contemplado en el artículo 50 de la Carta y en el artículo 54 del CAAS.
- 24 Mediante sentencia de 3 de abril de 2019, dicho órgano jurisdiccional desestimó el recurso interpuesto por VWGI y VWAG, basándose, en particular, en que el principio *non bis in idem* no se oponía al mantenimiento de la multa prevista en la resolución controvertida.
- 25 VWGI y VWAG interpusieron recurso de apelación contra dicha sentencia ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), órgano jurisdiccional remitente.
- 26 El órgano jurisdiccional remitente considera que la cuestión de si el principio *non bis in idem* es aplicable en el presente asunto debe resolverse con carácter preliminar.
- 27 Recuerda, a este respecto, que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y en particular de su sentencia de 20 de marzo de 2018, *Garlsson Real Estate* y otros (C-537/16, EU:C:2018:193), apartado 63, se desprende que el artículo 50 de la Carta debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite tramitar un procedimiento de sanción administrativa pecuniaria de carácter penal contra una persona en razón de actos ilícitos constitutivos de manipulación del mercado por los que ya se ha pronunciado una condena penal firme contra dicha persona, en la medida en que esta condena pueda, habida cuenta del perjuicio ocasionado a la sociedad por la infracción cometida, ser apta para reprimir la infracción de manera efectiva, proporcionada y disuasoria.
- 28 Por lo que respecta, en primer lugar, a la sanción impuesta por la resolución controvertida, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre su calificación. Considera que esta sanción puede calificarse de sanción administrativa pecuniaria de carácter penal. En efecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que una sanción administrativa está revestida de tal carácter cuando, como sucede en el caso de autos, no solo tiene por objeto reparar el perjuicio causado por la infracción, sino que también tiene una finalidad represiva.
- 29 En segundo lugar, tras recordar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al principio *non bis in idem*, el órgano jurisdiccional remitente indica que ese principio pretende evitar que se condene o se inicie de nuevo un procedimiento sancionador contra una empresa, lo que supone que dicha empresa haya sido condenada o declarada no responsable mediante una resolución anterior que ya no puede ser objeto de recurso. A este respecto, en cuanto a la cuestión de si la resolución controvertida y la resolución alemana se refieren a los mismos hechos, el órgano jurisdiccional remitente menciona la «similitud, si no la identidad» y la «homogeneidad» de las conductas a que se refieren esas dos resoluciones.
- 30 El órgano jurisdiccional remitente subraya asimismo que debe tenerse en cuenta el hecho de que, aunque la sanción prevista en la resolución controvertida se impuso antes de la sanción prevista en la resolución alemana, esta última adquirió firmeza antes que la primera.

- 31 En tercer y último lugar, el órgano jurisdiccional remitente recuerda que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que una limitación de la aplicación del principio *non bis in idem* garantizado en el artículo 50 de la Carta puede estar justificada sobre la base del artículo 52, apartado 1, de esta. Por tanto, considera que también se plantea la cuestión de si las disposiciones del Código de Consumo aplicadas en la resolución impugnada, que transponen la Directiva 2005/29 y que pretenden proteger al consumidor, pueden ser pertinentes a la luz de dicho artículo 52.
- 32 El órgano jurisdiccional remitente recuerda a este respecto que, según dicha jurisprudencia, las posibles limitaciones del artículo 50 de la Carta solo están permitidas si cumplen una serie de requisitos. En particular, tales limitaciones deben tender a un objetivo de interés general que pueda justificar la acumulación de sanciones, estar previstas en normas claras y precisas, garantizar una coordinación entre los procedimientos y respetar el principio de proporcionalidad de la pena. Pues bien, parece que, en el caso de autos, no existe una norma clara y precisa que haga previsible la acumulación de sanciones, no se prevé ninguna coordinación entre los procedimientos de que se trata y la sanción máxima se ha impuesto en el marco de estos procedimientos.
- 33 En tales circunstancias, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes 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]?
 - 2) ¿Debe interpretarse el artículo 50 de la [Carta] 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] (posteriormente incorporada al Tratado de la Unión Europea en el artículo 6 TUE) y en el artículo 54 del [CAAS]?»

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia y la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales

- 34 La AGCM alega que procede declarar la inadmisibilidad de las cuestiones prejudiciales por no ser útiles para la resolución del litigio principal. Sostiene que, por una parte, el artículo 50 de la Carta y el artículo 54 del CAAS no son aplicables en el presente asunto, ya que la legislación alemana relativa a la responsabilidad de las personas jurídicas, sobre cuya base se adoptó la resolución alemana, no deriva del Derecho de la Unión. Por otra parte, mientras que el principio *non bis in idem* prohíbe la acumulación de procedimientos y sanciones por los mismos hechos, la identidad de los hechos es inexistente en el presente asunto, dado que la resolución controvertida y la resolución alemana se refieren a personas y comportamientos diferentes. En cualquier caso, a su juicio, el artículo 3, apartado 4, de la Directiva 2005/29 excluye tal identidad.
- 35 Por lo que respecta a la primera de estas alegaciones, que se refiere, en realidad, a la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre la petición de decisión prejudicial, procede recordar que del artículo 19 TUE, apartado 3, letra b), y del artículo 267 TFUE, párrafo primero, resulta que el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones de la Unión (sentencia de 10 de marzo de 2021, *Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.*, C-949/19, EU:C:2021:186, apartado 23).

- 36 En lo que atañe, en primer lugar, a la interpretación del artículo 50 de la Carta, debe recordarse que el ámbito de aplicación de esta, por lo que se refiere a la acción de los Estados miembros, se define en su artículo 51, apartado 1, según el cual las disposiciones de la Carta se dirigen a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión; este artículo confirma la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual los derechos fundamentales garantizados en el ordenamiento jurídico de la Unión deben ser aplicados en todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión, pero no fuera de ellas (sentencia de 23 de marzo de 2023, *Dual Prod*, C-412/21, EU:C:2023:234, apartado 22 y jurisprudencia citada). Cuando, por el contrario, una situación jurídica no está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia no tiene competencia para conocer de ella y las disposiciones de la Carta eventualmente invocadas no pueden fundar por sí solas tal competencia (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de febrero de 2013, *Akerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, apartado 22).
- 37 En el presente asunto, de las explicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que la resolución controvertida fue adoptada sobre la base de la legislación italiana de transposición de la Directiva 2005/29 y constituye, por tanto, una aplicación del Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta. De ello se deduce que la Carta es aplicable al litigio principal.
- 38 En segundo lugar, en cuanto a la interpretación del artículo 54 del CAAS, es preciso recordar que el CAAS forma parte integrante del Derecho de la Unión en virtud del Protocolo (n.º 19) sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea, anexo al Tratado de Lisboa (DO 2010, C 83, p. 290) (sentencia de 10 de marzo de 2021, *Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.*, C-949/19, EU:C:2021:186, apartado 23).
- 39 En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse sobre la petición de decisión prejudicial.
- 40 En cuanto al segundo de los argumentos mencionados en el apartado 34 de la presente sentencia, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad, cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia, disfrutan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional solo es posible cuando resulta evidente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o también cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones que se le plantean (sentencia de 6 de octubre de 2022, *Contship Italia*, C-433/21 y C-434/21, EU:C:2022:760, apartado 24 y jurisprudencia citada).
- 41 En el caso de autos, la AGCM no ha demostrado que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada por el órgano jurisdiccional remitente, en sus cuestiones prejudiciales, no tenga relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal o se refiera a un problema de naturaleza hipotética. Ciertamente, incumbe a dicho órgano jurisdiccional comprobar si la resolución controvertida y la resolución alemana se refieren a los mismos hechos y a las mismas personas. Dicho esto, como se desprende del apartado 29 de la presente sentencia, el órgano jurisdiccional remitente considera que existe una «similitud, si no identidad» de los comportamientos a los que se refieren la resolución controvertida y la resolución alemana. Por otra parte, este mismo órgano jurisdiccional se refiere, mediante su segunda cuestión prejudicial, a una situación en la que una persona jurídica es objeto de sanciones de carácter penal por los mismos hechos en dos procedimientos distintos. Así pues, parece que el órgano jurisdiccional remitente considera que, en el caso de autos, esa persona jurídica está procesada y sancionada por la misma infracción.
- 42 En consecuencia, procede declarar la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales planteadas.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

- 43 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 50 de la Carta debe interpretarse en el sentido de que una multa administrativa pecuniaria establecida por la normativa nacional, impuesta a una sociedad por la autoridad nacional competente en materia de protección de los consumidores, por prácticas comerciales desleales, aunque sea calificada de sanción administrativa por dicha normativa, constituye una sanción penal en el sentido de la citada disposición.
- 44 El artículo 50 de la Carta establece que «nadie podrá ser juzgado o condenado penalmente por una infracción respecto de la cual ya haya sido absuelto o condenado en la Unión mediante sentencia penal firme conforme a la ley». En consecuencia, el principio *non bis in idem* prohíbe la acumulación tanto de procedimientos como de sanciones de carácter penal en el sentido de dicho artículo por los mismos hechos contra la misma persona (sentencia de 22 de marzo de 2022, *bpost*, C-117/20, EU:C:2022:202, apartado 24 y jurisprudencia citada).
- 45 Por cuanto se refiere a la apreciación del carácter penal de los procedimientos y sanciones controvertidos en el litigio principal, de la jurisprudencia se desprende que tres criterios son pertinentes en el marco de esta apreciación. El primero es la calificación jurídica de la infracción en Derecho interno, el segundo, la propia naturaleza de la infracción y, el tercero, la gravedad de la sanción que puede imponerse al interesado (sentencia de 4 de mayo de 2023, *MV — 98*, C-97/21, EU:C:2023:371, apartado 38 y jurisprudencia citada).
- 46 Aunque corresponde al tribunal remitente apreciar, siguiendo estos criterios, si los procedimientos y las sanciones penales y administrativos controvertidos en el litigio principal revisten carácter penal en el sentido del artículo 50 de la Carta, el Tribunal de Justicia, al resolver sobre la cuestión prejudicial, puede aportar precisiones destinadas a orientar al órgano jurisdiccional nacional en su interpretación (sentencia de 20 de marzo de 2018, *Garlsson Real Estate* y otros, C-537/16, EU:C:2018:193, apartado 29 y jurisprudencia citada).
- 47 En el caso de autos, por lo que respecta al primer criterio, de la resolución de remisión se desprende que, en virtud del artículo 27, apartado 9, del Código de Consumo, la sanción y el procedimiento que dan lugar a la imposición de tal sanción se consideran administrativos.
- 48 No obstante, la aplicación del artículo 50 de la Carta no se limita únicamente a los procesos y sanciones que el Derecho nacional califica de «penales», sino que se extiende —con independencia de su calificación en Derecho interno— a los procedimientos y sanciones que deban considerarse de carácter penal en atención a los otros dos criterios mencionados en el apartado 45 de la presente sentencia (sentencia de 4 de mayo de 2023, *MV — 98*, C-97/21, EU:C:2023:371, apartado 41 y jurisprudencia citada).
- 49 En cuanto al segundo criterio, relativo a la propia naturaleza de la infracción, este implica comprobar que la sanción de que se trate tiene concretamente una finalidad represiva, sin tener en cuenta la circunstancia de que persiga igualmente una finalidad preventiva. En efecto, es propio de las sanciones penales tener por objeto tanto la represión como la prevención de conductas ilícitas. En cambio, una medida que se limite a reparar el perjuicio causado por la infracción de que se trate no tiene carácter penal (sentencia de 4 de mayo de 2023, *MV — 98*, C-97/21, EU:C:2023:371, apartado 42).
- 50 En el caso de autos, del tenor del artículo 27, apartado 9, del Código de Consumo parece desprenderse que la sanción que establece esta disposición se añade, de manera obligatoria, a las demás medidas que la AGCM puede adoptar en relación con prácticas comerciales desleales y que incluyen, en particular, como ha señalado el Gobierno italiano en sus observaciones escritas, la prohibición de continuar o repetir las prácticas de que se trata.
- 51 Aunque, en sus observaciones escritas, dicho Gobierno alega que la represión de prácticas comerciales desleales está garantizada por esa prohibición y que, en consecuencia, la sanción prevista en el artículo 27, apartado 9, del Código de Consumo no tiene por objeto reprimir un comportamiento ilegal, sino privar a la empresa en cuestión de la ventaja competitiva indebida que ha adquirido como consecuencia de su comportamiento incorrecto hacia los consumidores,

procede señalar que esta eventual finalidad no se menciona en modo alguno en la disposición de que se trata.

- 52 Además, si bien el objetivo de esta disposición era privar a la empresa afectada de la ventaja competitiva indebida, no es menos cierto que la multa varía en función de la gravedad y de la duración de la infracción de que se trate, lo que demuestra cierta graduación y progresividad en la determinación de las sanciones que pueden imponerse. Por otra parte, si ese fuera el objetivo de la disposición citada, el hecho de que esta parece establecer que la multa podría alcanzar un importe máximo de cinco millones de euros podría tener como consecuencia que no se logre este objetivo cuando la ventaja competitiva indebida supere ese importe. Por el contrario, el hecho de que parece que, según el artículo 27, apartado 9, segunda frase, del Código de Consumo, el importe de la multa no puede ser inferior a 50 000 euros por lo que respecta a determinadas prácticas comerciales desleales significa que la multa puede, para esas prácticas, superar el importe de la ventaja competitiva indebida.
- 53 Por lo que se refiere al tercer criterio, a saber, el nivel de gravedad de las medidas controvertidas en el litigio principal, procede recordar que el nivel de gravedad se determina en función de la pena máxima prevista por las disposiciones aplicables (sentencia de 4 de mayo de 2023, MV — 98, C-97/21, EU:C:2023:371, apartado 46).
- 54 A este respecto, basta con señalar que una sanción administrativa pecuniaria que puede alcanzar un importe de cinco millones de euros presenta un elevado nivel de gravedad que puede confirmar el análisis según el cual dicha sanción es de carácter penal, en el sentido del artículo 50 de la Carta.
- 55 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 50 de la Carta debe interpretarse en el sentido de que una multa administrativa pecuniaria establecida por la normativa nacional, impuesta a una sociedad por la autoridad nacional competente en materia de protección de los consumidores, por prácticas comerciales desleales, aunque sea calificada de sanción administrativa por la normativa nacional, constituye una sanción penal, en el sentido de dicha disposición, cuando persigue una finalidad represiva y presenta un nivel de gravedad elevado.

Segunda cuestión prejudicial

- 56 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el principio *non bis in idem* consagrado en el artículo 50 de la Carta debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite mantener una multa de carácter penal impuesta a una persona jurídica por prácticas comerciales desleales en el supuesto de que esa persona jurídica haya sido condenada penalmente por los mismos hechos en otro Estado miembro, aun cuando dicha condena sea posterior a la fecha de la resolución por la que se impone la multa, pero haya adquirido firmeza antes de que la sentencia sobre el recurso judicial interpuesto contra esa resolución haya adquirido fuerza de cosa juzgada.
- 57 De la jurisprudencia se desprende que la aplicación del principio *non bis in idem* se supedita a un doble requisito: por una parte, que exista una resolución anterior firme (requisito del «bis») y, por otra parte, que la resolución anterior y los procedimientos o resoluciones posteriores tengan por objeto los mismos hechos (requisito del «idem») (sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartado 28).

Sobre el requisito del «bis»

- 58 Por lo que respecta al requisito del «bis», para que pueda considerarse que una resolución judicial se ha pronunciado en firme sobre los hechos sometidos a un segundo procedimiento, no solo es necesario que dicha resolución haya adquirido firmeza, sino también que haya sido adoptada tras una apreciación en cuanto al fondo del asunto (sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartado 29).
- 59 Si bien es cierto que la aplicación del principio *non bis in idem* presupone la existencia de una resolución anterior firme, de ello no se deduce necesariamente que las resoluciones posteriores

a las que se opone dicho principio solo puedan ser las adoptadas con posterioridad a esa resolución anterior firme. En efecto, este principio excluye que, cuando exista una resolución firme, pueda iniciarse o mantenerse un proceso penal por los mismos hechos.

- 60 En el caso de autos, por una parte, de la información facilitada por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que la resolución alemana adquirió firmeza el 13 de junio de 2018, es decir, con posterioridad a la resolución controvertida. Si bien esta resolución no podía invocarse para oponerse, a la luz del principio *non bis in idem*, al procedimiento tramitado por la AGCM y a la resolución controvertida, mientras no hubiera adquirido firmeza, caso distinto fue una vez la referida resolución adquirió firmeza en un momento en el que la resolución controvertida aún no lo era.
- 61 Contrariamente a lo que alega la AGCM en sus observaciones escritas, el hecho de que la resolución alemana adquiriera firmeza después de que VWAG pagara la multa que establecía y renunciara a impugnarla no puede desvirtuar esta apreciación. En efecto, el principio *non bis in idem* consagrado por el artículo 50 de la Carta se aplica desde el momento en que una resolución de carácter penal ha adquirido firmeza, con independencia de la manera en que la haya adquirido.
- 62 Por otra parte, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional compruebe este extremo, parece que dicha resolución se dictó a raíz de una apreciación sobre el fondo del asunto.
- 63 En estas circunstancias, y sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente proceda a las comprobaciones oportunas, resulta que el procedimiento que desembocó en la adopción de la resolución alemana concluyó mediante una resolución firme, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado 58 de la presente sentencia.

Sobre el requisito del «idem»

- 64 En cuanto al requisito del «idem», del propio tenor del artículo 50 de la Carta se desprende que este prohíbe juzgar o sancionar penalmente a la misma persona más de una vez por la misma infracción (sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartado 31).
- 65 Como indica el órgano jurisdiccional remitente en su petición de decisión prejudicial, tanto la resolución controvertida como la resolución alemana se refieren a la misma persona jurídica, a saber, VWAG. El hecho de que la resolución controvertida afecte, además, a VWGI no puede desvirtuar esta afirmación.
- 66 Es jurisprudencia consolidada que el criterio pertinente para apreciar la existencia de la misma infracción es el de la identidad de los hechos materiales, entendido como la existencia de un conjunto de circunstancias concretas indisolublemente ligadas entre sí que han dado lugar a la absolución o a la condena definitiva de la persona de que se trate. Así, el artículo 50 de la Carta prohíbe imponer, por hechos idénticos, varias sanciones de carácter penal al término de distintos procedimientos tramitados a estos efectos (sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartado 33 y jurisprudencia citada).
- 67 Además, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la calificación jurídica de los hechos en Derecho nacional y el interés jurídico protegido no son pertinentes para determinar la existencia de la misma infracción, puesto que el alcance de la protección que confiere el artículo 50 de la Carta no puede variar de un Estado miembro a otro (sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartado 34 y jurisprudencia citada).
- 68 En el caso de autos, como ya se ha señalado en el apartado 41 de la presente sentencia, el órgano jurisdiccional remitente se refiere, mediante su segunda cuestión prejudicial, a una situación en la que una persona jurídica es objeto de sanciones de carácter penal por los mismos hechos en dos procedimientos distintos. De ello se deduce que dicho órgano jurisdiccional parece considerar que, por lo que respecta al litigio principal, se cumple el requisito del «idem».

- 69 No obstante, como se desprende de la resolución de remisión, y como se ha indicado en el apartado 29 de la presente sentencia, dicho órgano jurisdiccional también hace referencia a la «similitud» y a la «homogeneidad» de los hechos de que se trata.
- 70 A este respecto, procede recordar que, como se desprende del apartado 66 de la presente sentencia, el principio *non bis in idem* contemplado en el artículo 50 de la Carta solo puede aplicarse si los hechos objeto de ambos procedimientos o las dos sanciones de que se trata son idénticos. Por lo tanto, no basta con que dichos hechos sean similares (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de marzo de 2022, *bpost*, C-117/20, EU:C:2022:202, apartado 36).
- 71 Si bien corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar, a la luz del apartado 66 de la presente sentencia, si las diligencias emprendidas por la Fiscalía alemana y por la AGCM, así como las sanciones impuestas a VWAG en la resolución alemana y en la resolución controvertida se refieren a los mismos hechos y, por tanto, a la misma infracción, el Tribunal de Justicia, al pronunciarse sobre la cuestión prejudicial, puede, no obstante, aportar precisiones destinadas a orientar al órgano jurisdiccional nacional en su interpretación.
- 72 A este respecto, procede señalar, en primer término, como hace el Gobierno neerlandés en sus observaciones escritas, que la relajación en la vigilancia de las actividades de una organización establecida en Alemania, a la que se refiere la resolución alemana, es un comportamiento que se distingue de la comercialización en Italia de vehículos equipados con un dispositivo de desactivación ilegal, en el sentido del Reglamento n.º 715/2007, y de la difusión de publicidad engañosa en dicho Estado miembro a que se refiere la resolución controvertida.
- 73 En segundo término, en la medida en que la resolución alemana se refiere a la comercialización de vehículos provistos de tal dispositivo de desactivación ilegal, incluso en Italia, así como a la difusión de mensajes promocionales incorrectos relativos a las ventas de dichos vehículos, procede recordar que el mero hecho de que una autoridad de un Estado miembro mencione, en una resolución por la que se declara la existencia de una infracción del Derecho de la Unión y de las disposiciones correspondientes del Derecho de ese Estado miembro, un elemento fáctico que se refiere al territorio de otro Estado miembro no basta para considerar que ese elemento fáctico sea el origen de las actuaciones o que haya sido acogido por esa autoridad entre los elementos constitutivos de tal infracción. Es preciso comprobar además si dicha autoridad se pronunció efectivamente sobre el referido elemento fáctico para declarar la existencia de esa infracción, determinar la responsabilidad de la persona perseguida por tal infracción y, en su caso, imponerle una sanción, de modo que deba considerarse que dicha infracción incluye el territorio de ese otro Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de marzo de 2022, *Nordzucker* y otros, C-151/20, EU:C:2022:203, apartado 44).
- 74 En tercer término, de la resolución alemana se desprende, no obstante, que las ventas de tales vehículos en otros Estados miembros, incluida la República Italiana, fueron tenidas en cuenta por la Fiscalía alemana al calcular la cantidad de 995 millones de euros, impuesta a VWAG en concepto de exacción sobre la ventaja económica derivada de su comportamiento ilegal.
- 75 En cuarto término, la Fiscalía alemana indicó expresamente, en la resolución alemana, que el principio *non bis in idem*, consagrado en la Constitución alemana, se opone a la imposición de sanciones penales posteriores al grupo Volkswagen, en Alemania, por lo que respecta al dispositivo de desactivación controvertido y a su uso. En efecto, según el dictamen de la Fiscalía, los hechos objeto de esa resolución son los mismos a los que se refiere la resolución controvertida, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, ya que la instalación de dicho dispositivo, la obtención de la homologación y la promoción y venta de los vehículos en cuestión constituyen un conjunto de circunstancias concretas indisolublemente ligadas entre sí.
- 76 En el supuesto de que el órgano jurisdiccional remitente considere idénticos los hechos objeto de los dos procedimientos principales, la acumulación de las sanciones impuestas a VWAG constituiría una limitación de la aplicación del principio *non bis in idem* consagrado en el artículo 50 de la Carta.
- 77 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el principio *non bis in idem* consagrado en el artículo 50 de la Carta debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite mantener una

multa de carácter penal impuesta a una persona jurídica por prácticas comerciales desleales en el supuesto de que esa persona haya sido condenada penalmente por los mismos hechos en otro Estado miembro, aun cuando dicha condena sea posterior a la fecha de la resolución por la que se impone la multa, pero haya adquirido firmeza antes de que la sentencia sobre el recurso judicial interpuesto contra esa resolución haya adquirido fuerza de cosa juzgada.

Tercera cuestión prejudicial

- 78 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que interprete los artículos 3, apartado 4, y 13, apartado 2, letra e), de la Directiva 2005/29, así como el artículo 50 de la Carta y el artículo 54 del CAAS, a fin de responder a la cuestión de en qué condiciones pueden justificarse las limitaciones a la aplicación del principio *non bis in idem*.
- 79 A este respecto, debe recordarse que, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este Tribunal proporcionar al órgano jurisdiccional nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce. Desde este punto de vista, corresponde al Tribunal de Justicia reformular en su caso las cuestiones prejudiciales que se le han planteado (sentencia de 21 de diciembre de 2021, *Randstad Italia*, C-497/20, EU:C:2021:1037, apartado 42 y jurisprudencia citada).
- 80 En el caso de autos, procede señalar que el artículo 54 del CAAS, así como los artículos 3, apartado 4, y 13, apartado 2, letra e), de la Directiva 2005/29, expresamente mencionados en la tercera cuestión prejudicial, carecen de pertinencia a efectos de la resolución del litigio principal.
- 81 En primer lugar, de la jurisprudencia se desprende que el artículo 54 del CAAS tiene por objeto garantizar a una persona que ha sido condenada y ha cumplido su pena, o, en su caso, que ha sido absuelta definitivamente en un Estado miembro, que pueda desplazarse dentro del espacio Schengen sin temor a verse perseguida, por los mismos hechos, en otro Estado miembro [véanse, en este sentido, las sentencias de 29 de junio de 2016, *Kossowski*, C-486/14, EU:C:2016:483, apartado 45, y de 28 de octubre de 2022, *Generalstaatsanwaltschaft München* (Extradición y *non bis in idem*), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, apartado 78].
- 82 Pues bien, dado que esta posibilidad de desplazarse libremente no se cuestiona en el asunto principal, ya que afecta a dos empresas establecidas la una en Alemania y la otra en Italia, no es necesaria una interpretación del artículo 54 del CAAS a efectos de la resolución del litigio principal.
- 83 En segundo lugar, el artículo 3, apartado 4, de la Directiva 2005/29 dispone que, en caso de conflicto entre las disposiciones de esa Directiva y otras normas de la Unión que regulen aspectos concretos de las prácticas comerciales desleales, estas últimas prevalecerán y serán aplicables a esos aspectos concretos. Del propio tenor de dicha disposición, así como del considerando 10 de la Directiva 2005/29, se desprende, por una parte, que esa Directiva solo se aplica cuando no existan disposiciones específicas de la Unión que regulen aspectos concretos de las prácticas comerciales desleales y, por otra parte, que esta disposición se refiere expresamente a los conflictos entre normas de la Unión y no entre normas nacionales (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de septiembre de 2018, *Wind Tre y Vodafone Italia*, C-54/17 y C-55/17, EU:C:2018:710, apartados 58 y 59 y jurisprudencia citada).
- 84 Pues bien, de la resolución de remisión no se desprende que en el presente asunto exista un conflicto entre normas de la Unión. En cualquier caso, dado que el artículo 3, apartado 4, de la Directiva 2005/29 pretende específicamente evitar la acumulación de procedimientos y sanciones, esta disposición carece de pertinencia para responder a la cuestión de en qué circunstancias son posibles excepciones al principio *non bis in idem*.
- 85 En tercer lugar, el artículo 13, apartado 2, letra e), de esta Directiva no es aplicable *ratione temporis* al litigio principal, ya que esta disposición fue introducida en la Directiva 2005/29 por la Directiva 2019/2161 y solo es aplicable a partir del 28 de mayo de 2022.

- 86 En estas circunstancias, procede considerar que, mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, en qué condiciones pueden justificarse las limitaciones de la aplicación del principio *non bis in idem*, consagrado en el artículo 50 de la Carta.
- 87 Una limitación de la aplicación de este principio puede justificarse sobre la base del artículo 52, apartado 1, de la Carta (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartado 40 y jurisprudencia citada).
- 88 A tenor del artículo 52, apartado 1, primera frase, de la Carta, cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por esta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Según la segunda frase de ese mismo apartado, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, solo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.
- 89 En el presente asunto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si, como parece deducirse de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia, la intervención de cada una de las autoridades nacionales afectadas, de la cual se afirma que ha dado lugar a una acumulación de procedimientos y sanciones, estaba establecida por la ley.
- 90 Esta posibilidad de acumular procedimientos y sanciones respeta el contenido esencial del artículo 50 de la Carta siempre que la normativa nacional no permita perseguir y sancionar los mismos hechos por la misma infracción o con el fin de lograr el mismo objetivo, sino que contemple únicamente la posibilidad de acumular procedimientos y sanciones en virtud de normativas diferentes (sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartado 43).
- 91 Por lo que respecta a la cuestión de si la limitación de la aplicación del principio *non bis in idem* responde a un objetivo de interés general, procede señalar que las dos normativas nacionales controvertidas en el litigio principal persiguen objetivos legítimos distintos.
- 92 En efecto, como señaló el Abogado General en el punto 88 de sus conclusiones, la disposición nacional sobre cuya base se adoptó la resolución alemana pretende que las empresas y sus trabajadores actúen con respeto de la ley y, por eso, sanciona el incumplimiento negligente del deber de vigilancia en el ámbito de una actividad empresarial, mientras que las disposiciones del Código de Consumo que aplica la AGCM transponen la Directiva 2005/29, siendo su fin asegurar un nivel elevado de protección de los consumidores, según el artículo 1 de dicha Directiva, a la vez que contribuir al buen funcionamiento del mercado interior.
- 93 Por lo que atañe al respeto del principio de proporcionalidad, este exige que la acumulación de procedimientos y sanciones prevista por la normativa nacional no exceda los límites de lo que es adecuado y necesario para la consecución de los objetivos legítimos perseguidos por dicha normativa, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas por esta no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartado 48 y jurisprudencia citada).
- 94 A este respecto, es preciso destacar que las autoridades públicas pueden optar legítimamente por respuestas jurídicas complementarias frente a determinadas conductas perjudiciales para la sociedad mediante procedimientos diversos que conformen un conjunto coherente con el que se aborden los distintos aspectos del problema social de que se trate, siempre que estas respuestas jurídicas combinadas no supongan una carga excesiva para la persona afectada. Por tanto, el hecho de que dos procedimientos persigan objetivos de interés general distintos que es legítimo proteger de manera acumulada puede ser tenido en cuenta, en el contexto del análisis de la proporcionalidad de una acumulación de procedimientos y sanciones, como factor que pretende justificar tal acumulación, siempre que dichos procedimientos sean complementarios y que la carga adicional que supone la acumulación pueda justificarse por los dos objetivos perseguidos (sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartado 49).

- 95 En cuanto al carácter estrictamente necesario de tal acumulación de procedimientos y sanciones, debe examinarse especialmente si existen normas claras y precisas que permitan prever qué actos y omisiones pueden ser objeto de una acumulación de procedimientos y sanciones, así como la coordinación entre las distintas autoridades, si los dos procedimientos se han tramitado de manera suficientemente coordinada y próxima en el tiempo, y si la sanción impuesta, en su caso, a raíz del primer procedimiento desde el punto de vista cronológico se ha tenido en cuenta al evaluar la segunda sanción, de modo que la carga resultante, para las personas afectadas, de tal acumulación se limite a lo estrictamente necesario y que el conjunto de las sanciones impuestas corresponda a la gravedad de las infracciones cometidas (sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartado 51 y jurisprudencia citada).
- 96 De ello se deduce que una acumulación de procedimientos o de sanciones por los mismos hechos debe, para ser considerada justificada, en particular, cumplir tres requisitos, a saber, en primer lugar, que dicha acumulación no represente una carga excesiva para la persona de que se trate, en segundo lugar, que existan normas claras y precisas que permitan prever qué actos y omisiones pueden ser objeto de una acumulación y, en tercer lugar, que los procedimientos en cuestión se hayan tramitado de manera suficientemente coordinada y próxima en el tiempo.
- 97 Por lo que respecta al primero de estos requisitos, procede recordar que la resolución controvertida establece una multa de cinco millones de euros que se añadiría a la multa de mil millones de euros impuesta a VWAG por la resolución alemana. Habida cuenta de que VWAG aceptó esta última multa, no parece que la multa impuesta por la resolución controvertida, cuyo importe corresponde únicamente al 5 % de la multa prevista por la resolución alemana, haya tenido como consecuencia que la acumulación de dichas sanciones represente una carga excesiva para esa sociedad. En estas circunstancias, carece de pertinencia el hecho de que, según el órgano jurisdiccional remitente, se haya impuesto la sanción máxima prevista por la normativa pertinente.
- 98 En segundo lugar, en cuanto al segundo requisito, si bien el órgano jurisdiccional remitente no ha mencionado disposiciones alemanas o italianas que prevean específicamente la posibilidad de que un comportamiento como el contemplado por la resolución controvertida y la resolución alemana, suponiendo que se trate del mismo comportamiento, pueda ser objeto de una acumulación de procedimientos o de sanciones en Estados miembros diferentes, nada permite considerar que VWAG no hubiera podido prever que dicho comportamiento podía dar lugar a procedimientos y sanciones en al menos dos Estados miembros, que se basen, bien en las normas aplicables a las prácticas comerciales desleales, bien en otras normas, como las previstas por la Ley de Infracciones Administrativas, cuya claridad y precisión respectivas, por lo demás, no parecen haber sido cuestionadas.
- 99 En lo que atañe, en tercer lugar, al requisito relativo a la coordinación de los procedimientos, mencionado en el apartado 98 de la presente sentencia, resulta, habida cuenta también de la información facilitada por VWAG en la vista ante el Tribunal de Justicia, que no se produjo ninguna coordinación entre la Fiscalía alemana y la AGCM, aunque los procedimientos en cuestión parecen haberse tramitado paralelamente durante algunos meses y que, según esa información, la Fiscalía alemana tenía conocimiento de la resolución controvertida en el momento en que adoptó su propia resolución.
- 100 A este respecto, procede recordar, por una parte, como señaló el Abogado General en el punto 107 de sus conclusiones, que, si bien el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores (Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores) (DO 2004, L 364, p. 1), sustituido por el Reglamento 2017/2394, establecía un mecanismo de cooperación y coordinación entre las autoridades nacionales encargadas de aplicar la legislación en materia de protección de los consumidores, la Fiscalía alemana no formaba parte de dichas autoridades, a diferencia de la AGCM.
- 101 Por otra parte, si bien, como se desprende de la información facilitada por VWAG en la vista ante el Tribunal de Justicia, la Fiscalía alemana parece haber emprendido gestiones ante la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust) con el fin de evitar la acumulación de procedimientos penales contra VWAG en varios Estados miembros, en relación

con los hechos contemplados en la resolución alemana, de esa información se desprende que las autoridades italianas no renunciaron a las diligencias penales contra dicha sociedad y que la AGCM no participó en este intento de coordinación en el marco de Eurojust.

- 102 En la medida en que el Gobierno italiano indica, en esencia, que, en una situación como la controvertida en el litigio principal, para considerar justificada una acumulación de procedimientos y sanciones por los mismos hechos solo es necesario comprobar que se respeta el principio *non bis in idem* en su «dimensión material», según los términos empleados por dicho Gobierno, a saber, comprobar que la sanción global resultante de los dos procedimientos en cuestión no es manifiestamente desproporcionada, sin que sea necesaria una coordinación entre esos procedimientos, procede recordar que los requisitos, tal como han sido establecidos por la jurisprudencia mencionada en el apartado 98 de la presente sentencia, en los que tal acumulación puede considerarse justificada precisan la posibilidad de limitar la aplicación de dicho principio. Por consiguiente, estos requisitos no pueden variar de un caso a otro.
- 103 Ciertamente, la coordinación de procedimientos o sanciones relativos a los mismos hechos puede resultar más difícil cuando las autoridades de que se trate sean, como en el caso de autos, Estados miembros diferentes. Si bien es preciso tener en cuenta las restricciones prácticas propias de tal contexto transfronterizo, estas no pueden justificar que se relativice o se haga abstracción de dicha exigencia, como señaló el Abogado General en los puntos 114 y 115 de sus conclusiones.
- 104 Tal coordinación de procedimientos o sanciones puede ser regulada expresamente por el Derecho de la Unión, como demuestran, aunque se limiten a las actuaciones judiciales relativas a las prácticas comerciales desleales, los sistemas de coordinación previstos en el Reglamento n.º 2006/2004 y que ahora lo son en el Reglamento 2017/2394.
- 105 En cuanto al riesgo, mencionado por la Comisión Europea en sus observaciones escritas y en la vista, de que un justiciable pretenda obtener una condena penal en un Estado miembro con el único fin de protegerse de procedimientos y sanciones por los mismos hechos en otro Estado miembro, ningún elemento de los autos remitidos al Tribunal de Justicia permite afirmar que tal riesgo pueda materializarse en el litigio principal. En particular, las circunstancias mencionadas en el apartado 97 de la presente sentencia no permiten sustentar tal alegación.
- 106 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que el artículo 52, apartado 1, de la Carta debe interpretarse en el sentido de que autoriza la limitación de la aplicación del principio *non bis in idem*, consagrado en el artículo 50 de la Carta, de modo que permita acumular procedimientos o sanciones por los mismos hechos si concurren los requisitos establecidos en el artículo 52, apartado 1, de la Carta, tal como han sido precisados por la jurisprudencia, a saber, en primer lugar, que esta acumulación no represente una carga excesiva para el interesado; en segundo lugar, que existan reglas claras y precisas que permitan prever qué acciones u omisiones pueden acumularse, y, en tercer lugar, que los procedimientos en cuestión se hayan tramitado de manera suficientemente coordinada y próxima en el tiempo.

Costas

- 107 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 Primera) declara:

- 1) **El artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea debe interpretarse en el sentido de que una multa administrativa pecuniaria establecida por la normativa nacional, impuesta a una sociedad por la autoridad nacional competente en materia de protección de los consumidores, por prácticas comerciales desleales, aunque sea calificada de sanción administrativa por la**

normativa nacional, constituye una sanción penal, en el sentido de dicha disposición, cuando persigue una finalidad represiva y presenta un nivel de gravedad elevado.

- 2) El principio *non bis in idem* consagrado en el artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite mantener una multa de carácter penal impuesta a una persona jurídica por prácticas comerciales desleales en el supuesto de que esa persona haya sido condenada penalmente por los mismos hechos en otro Estado miembro, aun cuando dicha condena sea posterior a la fecha de la resolución por la que se impone la multa, pero haya adquirido firmeza antes de que la sentencia sobre el recurso judicial interpuesto contra esa resolución haya adquirido fuerza de cosa juzgada.
- 3) El artículo 52, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea debe interpretarse en el sentido de que autoriza la limitación de la aplicación del principio *non bis in idem*, consagrado en el artículo 50 de la Carta, de modo que permita acumular procedimientos o sanciones por los mismos hechos si concurren los requisitos establecidos en el artículo 52, apartado 1, de la Carta, tal como han sido precisados por la jurisprudencia, a saber, en primer lugar, que esta acumulación no represente una carga excesiva para el interesado; en segundo lugar, que existan reglas claras y precisas que permitan prever qué acciones u omisiones pueden acumularse, y, en tercer lugar, que los procedimientos en cuestión se hayan tramitado de manera suficientemente coordinada y próxima en el tiempo.

Firmas