



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 3 de octubre de 2013*

«Directiva 2005/29/CE — Prácticas comerciales desleales — Ámbito de aplicación — Información engañosa difundida por una caja de seguro de enfermedad del régimen legal de seguridad social — Caja constituida bajo la forma de organismo de Derecho público»

En el asunto C-59/12,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Bundesgerichtshof (Alemania), mediante resolución de 18 de enero de 2012, recibida en el Tribunal de Justicia el 6 de febrero de 2012, en el procedimiento entre

BKK Mobil Oil Körperschaft des öffentlichen Rechts

y

Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano, Presidente de Sala, y la Sra. M. Berger y los Sres. A. Borg Barthet, E. Levits y J.-J. Kasel (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV, por la Sra. C. von Gierke, Rechtsanwältin;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por la Sra. W. Ferrante, avvocato dello Stato;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. M. van Beek y V. Kreuzschitz, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 4 de julio de 2013;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: alemán.

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n° 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales») (DO L 149, p. 22).
- 2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre BKK Mobil Oil Körperschaft des öffentlichen Rechts (en lo sucesivo, «BKK») y la Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV (asociación de lucha contra la competencia desleal; en lo sucesivo, «Wettbewerbszentrale») relativo a determinada información difundida por BKK entre sus afiliados.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 Los considerandos 5 a 8, 11, 12 y 14 de la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales declaran:
 - «(5) [...] los obstáculos a la libre circulación transfronteriza de bienes y servicios o a la libertad de establecimiento [...] deben eliminarse, lo cual sólo puede conseguirse estableciendo normas uniformes a escala comunitaria que garanticen un alto nivel de protección del consumidor y aclarando ciertos conceptos jurídicos a escala comunitaria en la medida necesaria para el adecuado funcionamiento del mercado interior y para el cumplimiento del requisito de seguridad jurídica.
 - (6) En vista de ello, la presente Directiva aproxima las leyes de los Estados miembros sobre las prácticas comerciales desleales, incluida la publicidad desleal, que son directamente perjudiciales para los intereses económicos de los consumidores y, por ende, indirectamente perjudiciales para los de los competidores legítimos. [...]
 - (7) La presente Directiva aborda las prácticas comerciales que influyen directamente en las decisiones de los consumidores sobre transacciones relacionadas con productos. [...]
 - (8) La presente Directiva protege directamente los intereses económicos de los consumidores frente a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores. Por lo tanto, protege también indirectamente a las empresas que operan lícitamente de aquellos de sus competidores que no cumplen lo dispuesto en la Directiva, garantizando así una competencia leal en el ámbito coordinado por la Directiva. [...]
- [...]
- (11) El alto grado de convergencia conseguido con la aproximación de las disposiciones nacionales a través de esta Directiva crea un elevado nivel común de protección de los consumidores. La Directiva establece una única prohibición general de aquellas prácticas comerciales desleales que distorsionan el comportamiento económico de los consumidores. [...]
- (12) La armonización reforzará considerablemente la seguridad jurídica tanto para los consumidores como para las empresas. Ambos podrán contar con un único marco normativo basado en conceptos jurídicos claramente definidos que regularán todos los aspectos de las prácticas comerciales desleales en toda la Unión Europea. [...]

[...]

(14) Es conveniente que se consideren prácticas comerciales engañosas aquellas prácticas, incluida la publicidad engañosa, que al inducir a engaño al consumidor, le impiden elegir con el debido conocimiento de causa y, en consecuencia, de manera eficiente. [...]

4 A tenor del artículo 1 de dicha Directiva:

«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.»

5 El artículo 2 de esa misma Directiva tiene la siguiente redacción:

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

- a) “consumidor”: cualquier persona física que, en las prácticas comerciales contempladas por la presente Directiva, actúe con un propósito ajeno a su actividad económica, negocio, oficio o profesión;
- b) “comerciante”: cualquier persona física o jurídica que, en las prácticas comerciales contempladas por la presente Directiva, actúe con un propósito relacionado con su actividad económica, negocio, oficio o profesión, así como cualquiera que actúe en nombre del comerciante o por cuenta de éste;
- c) “producto”: cualquier bien o servicio [...];
- d) “prácticas comerciales de las empresas en sus relaciones con los consumidores” (en lo sucesivo “prácticas comerciales”): todo acto, omisión, conducta o manifestación, o comunicación comercial, incluidas la publicidad y la comercialización, procedente de un comerciante y directamente relacionado con la promoción, la venta o el suministro de un producto a los consumidores;

[...]».

6 El artículo 3, apartado 1, de la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales dispone:

«La presente Directiva será aplicable a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores según establece el artículo 5, antes, durante y después de una transacción comercial en relación con un producto.»

7 El artículo 5 de dicha Directiva, titulado «Prohibición de las prácticas comerciales desleales», está redactado en los siguientes términos:

«1. Se prohibirán las prácticas comerciales desleales.

2. Una práctica comercial será desleal si:

- a) es contraria a los requisitos de la diligencia profesional,

y

- b) distorsiona o puede distorsionar de manera sustancial, con respecto al producto de que se trate, el comportamiento económico del consumidor medio al que afecta o al que se dirige la práctica, o del miembro medio del grupo, si se trata de una práctica comercial dirigida a un grupo concreto de consumidores.

[...]

4. En particular, serán desleales las prácticas comerciales que:

- a) sean engañosas según lo establecido en los artículos 6 y 7,

[...]»

8 El artículo 6, apartado 1, de la misma Directiva establece:

«Se considerará engañosa toda práctica comercial que contenga información falsa y por tal motivo carezca de veracidad o información que, en la forma que sea, incluida su presentación general, induzca o pueda inducir a error al consumidor medio, aun cuando la información sea correcta en cuanto a los hechos, sobre uno o más de los siguientes elementos, y que en cualquiera de estos dos casos le haga o pueda hacerle tomar una decisión sobre una transacción que de otro modo no hubiera tomado:

[...]»

Derecho alemán

9 La Directiva sobre las prácticas comerciales desleales se incorporó al Derecho interno alemán mediante la Ley contra la competencia desleal (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, BGBl. 2004 I, p. 1414; en lo sucesivo «UWG»).

10 El artículo 2 de la UWG está redactado en los siguientes términos:

«(1) A los efectos de esta Ley, se entenderá por:

1. “operación comercial”: toda conducta que, encaminada a favorecer a una empresa propia o ajena, lleve a cabo una persona antes, durante o después de una transacción comercial, objetivamente relacionada con la promoción de la compra o venta de bienes o servicios o con la conclusión o ejecución de un contrato que tenga por objeto bienes o servicios; entre los bienes se incluyen también los inmuebles y entre los servicios, los derechos y obligaciones;

[...]

6. “empresario”: toda persona física o jurídica que realiza operaciones comerciales en el marco de una actividad comercial, oficio o profesión, y quien actúa en nombre o por cuenta de ella;

[...]».

Litigio principal y cuestión prejudicial

11 BKK es una caja de seguro de enfermedad del régimen legal alemán constituida bajo la forma de organismo de Derecho público.

- 12 Mediante su demanda interpuesta en primera instancia, la Wettbewerbszentrale pretendía que se condenase a BKK a cesar de difundir la información siguiente, publicada en diciembre de 2008 en su página web:
- «En caso de abandonar ahora [...] BKK [...], quedará usted afiliado a la nueva [caja del seguro obligatorio de enfermedad] durante los 18 meses siguientes. Para usted, ello implica la pérdida de las atractivas ofertas que [...] BKK [...] ofrecerá durante el próximo año y, posiblemente, la obligación de tener que realizar finalmente un pago adicional, si los fondos asignados a su nueva caja del seguro de enfermedad no son suficientes y por este motivo exige el pago de una cotización suplementaria.»
- 13 La Wettbewerbszentrale considera que esta información es engañosa y, por lo tanto, está prohibida tanto por la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales como por la normativa interna sobre competencia. Según ella, BKK omite indicar que, en caso de cobro de una cotización adicional, la ley alemana reconoce al asegurado un derecho especial de resolución del contrato.
- 14 En consecuencia, mediante escrito de 17 de diciembre de 2008, la Wettbewerbszentrale requirió a BKK para que dejase de difundir dicha información y le exigió la firma de un compromiso en tal sentido sujeto a una cláusula penal, así como el reembolso de los gastos extrajudiciales.
- 15 BKK retiró entonces la información controvertida de su página web. Mediante escrito de 6 de enero de 2009, reconoció que había publicado información inexacta y se comprometió a no promocionar sus servicios haciendo uso de las declaraciones que se le reprochaban. En cambio, BKK señaló que no estaba dispuesta a entregar a la Wettbewerbszentrale el compromiso exigido, sujeto a una cláusula penal, ni a hacerse cargo de los gastos extrajudiciales.
- 16 Según BKK, ni las disposiciones de la UWG ni las de la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales son aplicables al litigio principal, ya que del artículo 2, letra d), de dicha Directiva se desprende que únicamente se aplica a las «prácticas comerciales» de un «comerciante» en el sentido del artículo 2, letra b), de la propia Directiva y el artículo 2, apartado 1, números 1 y 6, de la UWG está redactado en términos sustancialmente idénticos a los de las citadas disposiciones de la Directiva. Pues bien, señala, tales criterios no se cumplen en el caso de autos puesto que, en su calidad de organismo de Derecho público, BKK no tiene ánimo de lucro.
- 17 El órgano jurisdiccional de primera instancia ordenó a BKK cesar, bajo apercibimiento de multa, en la difusión de la información controvertida con fines promocionales en el marco de sus actividades, condenándola a pagar a la Wettbewerbszentrale la cantidad de 208,65 euros más intereses.
- 18 El recurso de apelación interpuesto por BKK contra la sentencia de primera instancia fue desestimado. Mediante su recurso de casación, que fue autorizado por el órgano de apelación, BKK solicita que se desestime la demanda presentada por la Wettbewerbszentrale.
- 19 El Bundesgerichtshof considera que la información publicitaria difundida por BKK constituye una práctica engañosa en el sentido de la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales y estima que debería prohibirse por infringir la UWG.
- 20 No obstante, señala que únicamente podría declararse la existencia de tal infracción si la práctica en cuestión puede apreciarse a la luz de los preceptos de la citada Directiva, en la que se fundamenta la UWG.
- 21 Pues bien, según el Bundesgerichtshof, no ha quedado acreditado con certeza que la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales deba interpretarse en el sentido de que un operador como BKK, que en su condición de organismo de Derecho público asume las misiones del seguro obligatorio de

enfermedad, haya actuado como «empresa» al difundir la información que se le reprocha. Podría, en su opinión, sostenerse que tal organismo no ejerce una actividad económica, sino que persigue un objetivo exclusivamente social.

- 22 En estas circunstancias, el Bundesgerichtshof decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«¿Debe interpretarse el artículo 3, apartado 1, en relación con el artículo 2, letra d), de la Directiva [...] sobre las prácticas comerciales desleales en el sentido de que un acto de un comerciante –exteriorizado como práctica comercial de una empresa en su relación con los consumidores– también puede consistir en el hecho de que una caja del seguro obligatorio de enfermedad haga declaraciones (engañosas) a sus afiliados acerca de las desventajas que acarrea para éstos el cambio a otra caja del seguro obligatorio de enfermedad?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 23 Con carácter preliminar, ha de señalarse que, según se desprende de los autos, el Bundesgerichtshof considera que la información que originó el litigio principal debe calificarse como práctica engañosa en el sentido del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales y que tiene la intención de prohibirla, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5, apartado 1, de dicha Directiva y en la UWG.
- 24 Para ello, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta no obstante si el autor de tal información, BKK, está incluido dentro del ámbito de aplicación personal de la citada Directiva, siendo así que dicho autor tiene la condición de organismo de Derecho público al que se ha encomendado una misión de interés general, cual es la gestión de un régimen obligatorio de seguro de enfermedad.
- 25 A efectos de decidir si un organismo nacional como BKK, que posee un estatus jurídico-público y tiene encomendada la gestión de un régimen obligatorio de seguro de enfermedad, debe considerarse una «empresa» en el sentido de la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales y si en tal calidad está sujeto a las disposiciones de ésta en el supuesto de que, como en este caso, facilite información engañosa a sus afiliados, ha de señalarse de entrada que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, se desprende de las exigencias tanto de la aplicación uniforme del Derecho de la Unión como del principio de igualdad que el tenor de una disposición del Derecho de la Unión que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance normalmente debe ser objeto en toda la Unión de una interpretación autónoma y uniforme que ha de buscarse teniendo en cuenta el contexto de dicha disposición y el objetivo que la normativa de que se trate pretende alcanzar (véanse, en particular, las sentencias de 19 de septiembre de 2000, *Linster*, C-287/98, Rec. p. I-6917, apartado 43; de 11 de marzo de 2003, *Ansul*, C-40/01, Rec. p. I-2439, apartado 26, y de 30 de junio de 2011, *VEWA*, C-271/10, Rec. p. I-5815, apartado 25).
- 26 En consecuencia, la calificación, el estatus jurídico y las características específicas del organismo en cuestión con arreglo al Derecho nacional son irrelevantes a los efectos de la interpretación de dicha Directiva por el Tribunal de Justicia y de responder a la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente.
- 27 Para proporcionar tal respuesta, resulta obligado observar que si bien la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales utiliza invariablemente el término «consumidor», al designar a la otra parte de una transacción comercial relativa a un producto unas veces utiliza el término «empresa» y otras veces «comerciante».

- 28 Así, a tenor de su artículo 3, apartado 1, dicha Directiva «será aplicable a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores [...] antes, durante y después de una transacción [...]».
- 29 En cuanto al artículo 2, letra d), de la propia Directiva, dispone que el concepto de «prácticas comerciales de las empresas en sus relaciones con los consumidores» designa «todo acto, omisión, conducta o manifestación, o comunicación comercial, incluidas la publicidad y la comercialización, procedente de un comerciante y directamente relacionado con la promoción, la venta o el suministro de un producto a los consumidores». El término «producto» se define en ese mismo artículo, letra c), como «cualquier bien o servicio», sin excluir por otra parte ningún sector de actividad.
- 30 Dicho artículo 2, letra b), define el concepto de «comerciante» como «cualquier persona física o jurídica que, en las prácticas comerciales contempladas por [esa misma] Directiva, actúe con un propósito relacionado con su actividad económica, negocio, oficio o profesión, así como cualquiera que actúe en nombre del comerciante o por cuenta de éste».
- 31 En vista de lo anterior, procede considerar que, a efectos de la aplicación de la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales, ambos términos, «empresa» y «comerciante», tienen idéntico significado y alcance jurídico. Por lo demás, es este último término el utilizado con mayor frecuencia en las disposiciones de la Directiva.
- 32 A este respecto, se desprende de entrada de la redacción del artículo 2, letra b), de la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales que el legislador de la Unión consagró una noción particularmente amplia del concepto de «comerciante», que designa a «cualquier persona física o jurídica» siempre que ejerza una actividad remunerada y no excluye de su ámbito de aplicación ni a las entidades que cumplen una misión de interés general ni a las que están sujetas a un régimen de Derecho público.
- 33 Además, a la vista de la propia redacción de las definiciones enunciadas en el artículo 2, letras a) y b), de dicha Directiva, el sentido y el alcance del concepto de «comerciante» tal como lo contempla ésta deben determinarse en relación al concepto, correlativo pero antinómico, de «consumidor», que designa a todo particular que no participe en actividades comerciales o profesionales (véase, por analogía, la sentencia de 19 de enero de 1993, Shearson Lehman Hutton, C-89/91, Rec. p. I-139, apartado 22).
- 34 Pues bien, como se desprende en particular de su artículo 1 y de su considerando 23, la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales tiene por objeto garantizar un elevado nivel común de protección de los consumidores llevando a cabo una armonización completa de las normas relativas a las prácticas comerciales desleales, incluida la publicidad desleal de los profesionales para con los consumidores, que lesionan los intereses económicos de éstos (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de noviembre de 2010, Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, C-540/08, Rec. p. I-10909, apartado 27).
- 35 Este objetivo perseguido por la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales, consistente en proteger plenamente a los consumidores contra prácticas de esta naturaleza, se basa en la circunstancia de que, frente a un profesional, el consumidor se encuentra en una posición de inferioridad, por cuanto debe considerársele económicamente más débil y jurídicamente menos experimentado que su cocontratante (véase, por analogía, la sentencia Shearson Lehman Hutton, antes citada, apartado 18).
- 36 Por ello, el Tribunal ya ha declarado que, a efectos de la interpretación de dicha Directiva, el concepto de consumidor reviste una importancia primordial y que las disposiciones de ésta han sido concebidas esencialmente desde el punto de vista del consumidor en cuanto destinatario y víctima de prácticas comerciales desleales (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de mayo de 2011, Ving Sverige, C-122/10, Rec. p. I-3903, apartados 22 y 23, y de 19 de septiembre de 2013, CHS Tour Services, C-435/11, apartado 43).

- 37 Pues bien, en una situación como la que es objeto del procedimiento principal, los afiliados de BKK, a los que evidentemente debe considerarse consumidores en el sentido de la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales, pueden ser inducidos a error por la información engañosa divulgada por dicho organismo, impidiéndoles elegir con conocimiento de causa (véase el considerando 14 de dicha Directiva) y llevándoles así a tomar una decisión que de no mediar tal información no habrían tomado, como prevé el artículo 6, apartado 1, de la propia Directiva. En este contexto, el carácter público o privado del organismo de que se trate y la misión específica que persiga son irrelevantes.
- 38 Habida cuenta de lo anterior, debe reconocerse a un organismo como BKK la condición de «comerciante» en el sentido de dicha Directiva.
- 39 La anterior interpretación es, en efecto, la única capaz de asegurar la plena efectividad de la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales, garantizando que, conforme a la exigencia de un elevado nivel de protección de los consumidores, las prácticas comerciales desleales sean eficazmente combatidas.
- 40 Tal interpretación está asimismo en armonía con el muy amplio alcance que se ha reconocido ya a esta misma Directiva en lo que se refiere a su ámbito de aplicación material (véase, en este sentido, la sentencia Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, antes citada, apartado 21).
- 41 Habida cuenta del conjunto de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión planteada que la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales debe interpretarse en el sentido de que un organismo de Derecho público que tiene encomendada una misión de interés general, como la gestión de un régimen legal de seguro de enfermedad, se encuentra comprendido dentro de su ámbito de aplicación personal.

Costas

- 42 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste 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:

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° 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales»), debe interpretarse en el sentido de que un organismo de Derecho público que tiene encomendada una misión de interés general, como la gestión de un régimen legal de seguro de enfermedad, se encuentra comprendido dentro de su ámbito de aplicación personal.

Firmas