



Recopilación de la Jurisprudencia

Asunto C-524/15

**Procedimiento penal
contra
Luca Menci**

(Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunale di Bergamo)

«Procedimiento prejudicial — Impuesto sobre el valor añadido (IVA) — Directiva 2006/112/CE — Falta de pago del IVA devengado — Sanciones — Legislación nacional que prevé una sanción administrativa y una sanción penal por los mismos hechos — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 50 — Principio *ne bis in idem* — Carácter penal de la sanción administrativa — Existencia de la misma infracción — Artículo 52, apartado 1 — Limitaciones introducidas al principio *ne bis in idem* — Requisitos»

Sumario — Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 20 de marzo de 2018

1. *Recursos propios de la Unión Europea — Protección de los intereses financieros de la Unión — Lucha contra el fraude y otras actividades ilegales — Obligación de los Estados miembros de establecer sanciones efectivas y disuasorias — Alcance — Infracciones fiscales en materia de impuesto sobre el valor añadido*

(Art. 325 TFUE)

2. *Derechos fundamentales — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Ámbito de aplicación — Aplicación del Derecho de la Unión — Normativa nacional que prevé sanciones administrativas y penales destinadas a garantizar la percepción del impuesto sobre el valor añadido y a combatir el fraude — Inclusión*

(Arts. 325 TFUE; Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, arts. 50 y 51, ap. 1; Directiva 2006/112/CE del Consejo, arts. 2 y 273)

3. *Derechos fundamentales — Convenio Europeo de Derechos Humanos — Instrumento no integrado formalmente en el ordenamiento jurídico de la Unión*

(Art. 6 TUE, ap. 3; Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 52, ap. 3)

4. *Derechos fundamentales — Principio *ne bis in idem* — Requisitos para su aplicación — Acumulación de procesos y de sanciones de carácter penal — Criterios de apreciación — Calificación jurídica de la infracción en Derecho interno, naturaleza de la infracción y gravedad de la sanción impuesta*

(Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 50)

5. *Derechos fundamentales — Principio ne bis in idem — Requisitos para su aplicación — Existencia de la misma infracción — Criterio de apreciación — Identidad de los hechos materiales*

(Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 50)

6. *Derechos fundamentales — Principio ne bis in idem — Limitación — Normativa nacional que permite la acumulación de una sanción administrativa de carácter penal y de una sanción penal — Procedencia — Requisitos — Limitación que debe responder a un objetivo de interés general — Objetivo de garantizar la percepción de la totalidad del IVA devengado — Inclusión*

(Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, arts. 50 y 52, ap. 1)

7. *Derechos fundamentales — Principio ne bis in idem — Limitación — Normativa nacional que prevé la acumulación de una sanción administrativa de carácter penal y de una sanción penal — Procedencia — Requisitos — Respeto del principio de proporcionalidad — Alcance*

(Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, arts. 49, ap. 3, 50 y 52, ap. 1)

8. *Derechos fundamentales — Principio ne bis in idem — Consagración en los artículos 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y 4 del Protocolo n.º 7 al Convenio Europeo de Derechos Humanos — Sentido y alcance idénticos — Nivel de protección garantizado por la Carta que no menoscaba el garantizado por dicho Convenio*

(Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, arts. 50, 52, ap. 3, y 53)

9. *Derechos fundamentales — Principio ne bis in idem — Limitación — Normativa nacional que permite incoar un proceso penal contra una persona por impago del impuesto sobre el valor añadido, cuando ya se le ha impuesto por los mismos hechos una sanción administrativa de carácter penal — Procedencia — Requisitos — Comprobación por el órgano jurisdiccional nacional*

(Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, arts. 50 y 52, ap. 1)

1. Véase el texto de la resolución.

(véanse los apartados 19 y 20)

2. Dado que pretenden garantizar la exacta recaudación del impuesto y evitar el fraude, las sanciones administrativas impuestas por las autoridades tributarias nacionales y los procesos penales incoados por infracciones en materia de IVA como los controvertidos en el litigio principal constituyen una aplicación de los artículos 2 y 273 de la Directiva 2006/112 y del artículo 325 TFUE y, por tanto, del Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, apartado 27, y de 5 de abril de 2017, Orsi y Baldetti, C-217/15 y C-350/15, EU:C:2017:264, apartado 16). Por consiguiente, tales sanciones deben respetar el derecho fundamental garantizado en el artículo 50 de la Carta.

(véase el apartado 21)

3. Véase el texto de la resolución.

(véase el apartado 22)

4. Por lo que respecta a la apreciación del carácter penal de procedimientos y sanciones como los controvertidos en el litigio principal, ha de recordarse que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tres criterios son pertinentes. 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 (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de junio de 2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, apartado 37, y de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, apartado 35).

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 procedimientos y sanciones que deban considerarse de carácter penal en atención a los otros dos criterios mencionados en el referido apartado 26.

Por lo que atañe al segundo criterio, relativo a la propia naturaleza de la infracción, este exige comprobar si la sanción de que se trata tiene concretamente una finalidad represiva (véase la sentencia de 5 de junio de 2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, apartado 39). De ello resulta que una sanción que tenga una finalidad represiva tiene carácter penal en el sentido del artículo 50 de la Carta, y que la mera circunstancia de que tenga también un propósito preventivo no puede privarla de su calificación de sanción penal. En cambio, una medida que se limita a reparar el perjuicio causado por una infracción no tiene carácter penal.

(véanse los apartados 26, 30 y 31)

5. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, 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 ellas que han dado lugar a la absolución o la condena definitiva de la persona de que se trate (véanse, por analogía, las sentencias de 18 de julio de 2007, Kraaijenbrink, C-367/05, EU:C:2007:444, apartado 26 y jurisprudencia citada, y de 16 de noviembre de 2010, Mantello, C-261/09, EU:C:2010:683, apartados 39 y 40). Así pues, 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.

Además, la calificación jurídica, en Derecho nacional, de los hechos 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.

(véanse los apartados 35 y 36)

6. Por lo que respecta a la cuestión de si la limitación del principio *ne bis in idem* derivada de una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal responde a un objetivo de interés general, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que esta normativa pretende garantizar la percepción de la totalidad del IVA devengado. Dada la importancia que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia concede, con el fin de lograr este objetivo, a la lucha contra las infracciones en materia de IVA (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de diciembre de 2017, M.A.S. y M.B., C-42/17, EU:C:2017:936, apartado 34 y jurisprudencia citada), una acumulación de procedimientos y sanciones de carácter penal puede justificarse cuando, para alcanzar dicho objetivo, estos tengan objetivos complementarios relativos, en su caso, a distintos aspectos del mismo comportamiento infractor de que se trate, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.

A este respecto, en materia de infracciones del IVA, parece legítimo que un Estado miembro trate, por una parte, de disuadir y sancionar cualquier incumplimiento, deliberado o no, de las normas de declaración y cobro del IVA mediante la imposición de sanciones administrativas fijadas, en su caso, a

tanto alzado y, por otra parte, de disuadir y sancionar incumplimientos graves de dichas normas, que son especialmente nefastos para la sociedad y que justifican la adopción de sanciones penales, más graves.

(véanse los apartados 44 y 45)

7. Por lo que atañe al respeto del principio de proporcionalidad, este exige que la acumulación de procedimientos y sanciones prevista por una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal no exceda los límites de lo que sea adecuado y necesario para la consecución de los objetivos legítimamente 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 (véanse, en este sentido, las sentencias de 25 de febrero de 2010, *Müller Fleisch*, C-562/08, EU:C:2010:93, apartado 43; de 9 de marzo de 2010, *ERG y otros*, C-379/08 y C-380/08, EU:C:2010:127, apartado 86, y de 19 de octubre de 2016, *EL-EM-2001*, C-501/14, EU:C:2016:777, apartados 37 y 39 y jurisprudencia citada).

A este respecto, debe recordarse que, según la jurisprudencia citada en el apartado 20 de la presente sentencia, los Estados miembros disponen de libertad de elección de las sanciones aplicables para garantizar la percepción íntegra de los ingresos procedentes del IVA. Por lo tanto, a falta de armonización del Derecho de la Unión en la materia, los Estados miembros están facultados para establecer tanto un régimen en el que las infracciones en materia de IVA únicamente puedan enjuiciarse y sancionarse una vez como un régimen que autorice una acumulación de procedimientos y sanciones. En estas circunstancias, la proporcionalidad de una normativa nacional como la que es objeto del litigio principal no puede cuestionarse por el mero hecho de que el Estado miembro de que se trate haya optado por establecer la posibilidad de tal acumulación, so pena de privar a dicho Estado miembro de esa libertad de elección.

En cuanto a su carácter estrictamente necesario, una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal debe, en primer lugar, establecer normas claras y precisas que permitan al justiciable determinar qué actos y omisiones pueden ser objeto de una acumulación de procedimientos y sanciones.

Además, una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal debe garantizar que las cargas que se infligen a las personas afectadas a resultas de dicha acumulación se limiten a lo estrictamente necesario para alcanzar el objetivo señalado en el apartado 44 de la presente sentencia.

Por lo que respecta, por una parte, a la acumulación de procedimientos de carácter penal que, como se desprende de los datos que figuran en autos, se tramitan de manera independiente, la exigencia recordada en el apartado anterior implica la existencia de normas que garanticen una coordinación destinada a reducir a lo estrictamente necesario la carga adicional que esa acumulación supone para las personas afectadas.

Por otra parte, la acumulación de sanciones de carácter penal debe venir acompañada de normas que permitan garantizar que la gravedad del conjunto de las sanciones impuestas corresponde a la gravedad de la infracción en cuestión, exigencia que se deriva no solo del artículo 52, apartado 1, de la Carta, sino también del principio de proporcionalidad de las penas que figura en el artículo 49, apartado 3, de esta. Tales normas deben establecer la obligación de que las autoridades competentes, en caso de imposición de una segunda sanción, velen por que la gravedad del conjunto de las sanciones impuestas no exceda de la gravedad de la infracción constatada.

(véanse los apartados 46, 47, 49, 52, 53 y 55)

8. Véase el texto de la resolución.

(véanse los apartados 60 a 62)

9. El artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional en virtud de la cual puede incoarse un proceso penal contra una persona por impago del impuesto sobre el valor añadido devengado en los plazos legales, cuando ya se ha impuesto a esa persona por los mismos hechos una sanción administrativa irrevocable de carácter penal en el sentido del citado artículo 50, siempre que dicha normativa:

- persiga un objetivo de interés general que pueda justificar la referida acumulación de procedimientos y sanciones, esto es, la lucha contra las infracciones en materia de impuesto sobre el valor añadido, y esos procedimientos y sanciones tengan finalidades complementarias,
- contenga normas que garanticen una coordinación que limite a lo estrictamente necesario la carga adicional que esa acumulación de procedimientos supone para las personas afectadas, y
- establezca normas que permitan garantizar que la gravedad del conjunto de las sanciones impuestas se limite a lo estrictamente necesario con respecto a la gravedad de la infracción de que se trate.

Corresponde al órgano jurisdiccional nacional cerciorarse, teniendo en cuenta todas las circunstancias del litigio principal, de que la carga que resulta en concreto para la persona afectada de la aplicación de la normativa nacional controvertida en el litigio principal y de la acumulación de procedimientos y sanciones que esta autoriza no sea excesiva con respecto a la gravedad de la infracción cometida.

(véanse los apartados 63 y 64 y los puntos 1 y 2 del fallo)