



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 23 de marzo de 2023\*

«Procedimiento prejudicial — Impuestos especiales — Directiva 2008/118/CE — Artículo 16, apartado 1 — Autorización para actuar como depósito fiscal de productos sujetos a impuestos especiales — Medidas de suspensión sucesivas — Carácter penal — Artículos 48 y 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Principio de presunción de inocencia — Principio *non bis in idem* — Proporcionalidad»

En el asunto C-412/21,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunalul Satu Mare (Tribunal de Distrito de Statu Mare, Rumanía), mediante resolución de 9 de junio de 2021, recibida en el Tribunal de Justicia el 6 de julio de 2021, en el procedimiento entre

**Dual Prod SRL**

y

**Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice Cluj-Napoca — Comisia regională pentru autorizarea operatorilor de produse supuse accizelor armonizate,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. C. Lycourgos (Ponente), Presidente de Sala, y la Sra. L. S. Rossi, los Sres. J.-C. Bonichot y S. Rodin y la Sra. O. Spineanu-Matei, Jueces;

Abogado General: Sr. A. M. Collins;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Dual Prod SRL, por los Sres. D. Pătrăuș, A. Șandru y T. D. Vidrean-Căpușan, avocați;
- en nombre del Gobierno rumano, por las Sras. E. Gane y A. Wellman, en calidad de agentes;

\* Lengua de procedimiento: rumano.

- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por la Sra. G. Galluzzo, avvocato dello Stato;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. A. Armenia y J. Jokubauskaitė, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 20 de octubre de 2022;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/118/CE del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa al régimen general de los impuestos especiales, y por la que se deroga la Directiva 92/12/CEE (DO 2009, L 9, p. 12), y de los artículos 48, apartado 1, y 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Dual Prod SRL y la Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice Cluj-Napoca — Comisia regională pentru autorizarea operatorilor de produse supuse accizelor armonizate (Dirección General Regional de Hacienda de Cluj-Napoca — Comisión Regional para la autorización de los operadores de productos sujetos a impuestos especiales armonizados, Rumanía), en relación con la anulación de la decisión por la que esta última suspendió la autorización para actuar como depósito fiscal de productos sujetos a impuestos especiales de la que era titular Dual Prod.

### **Marco jurídico**

#### ***Derecho de la Unión***

- 3 Según los considerandos 15 y 16 de la Directiva 2008/118:
  - «(15) Habida cuenta de la necesidad de realizar controles en las unidades de producción y de almacenamiento al objeto de garantizar el cobro de la deuda tributaria, es preciso mantener un sistema de depósitos sujetos a autorización de las autoridades competentes, con el fin de facilitar dichos controles.
  - (16) Es asimismo necesario establecer los requisitos que deberán satisfacer los depositarios autorizados y los operadores que no tengan la condición de depositario autorizado.»
- 4 El artículo 1, apartado 1, de esta Directiva disponía:

«La presente Directiva establece el régimen general en relación con los impuestos especiales que gravan directa o indirectamente el consumo de los productos que se mencionan a continuación (en lo sucesivo, “los productos sujetos a impuestos especiales”):

[...]

b) alcohol y bebidas alcohólicas, regulados por las Directivas 92/83/CEE [del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la armonización de las estructuras de los impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas (DO 1992, L 316, p. 21)] y 92/84/CEE [del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aproximación de los tipos del impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas (DO 1992, L 316, p. 29)];

[...]».

5 El artículo 4 de la citada Directiva señalaba lo siguiente:

«A los efectos de la presente Directiva y sus disposiciones de aplicación, se entenderá por:

1) “depositario autorizado”: toda persona física o jurídica que haya sido autorizada por las autoridades competentes de un Estado miembro a producir, transformar, almacenar, recibir y enviar, en el ejercicio de su profesión, productos sujetos a impuestos especiales en régimen suspensivo dentro de un depósito fiscal;

[...]

7) “régimen suspensivo”: el régimen fiscal, consistente en la suspensión de los impuestos especiales, aplicable a la fabricación, transformación, tenencia o circulación de productos sujetos a impuestos especiales no incluidos en un régimen aduanero suspensivo;

[...]

11) “depósito fiscal”: todo lugar en el que un depositario autorizado produzca, transforme, almacene, reciba o envíe, en el ejercicio de su profesión, mercancías sujetas a impuestos especiales en régimen suspensivo bajo determinadas condiciones fijadas por las autoridades competentes del Estado miembro en el que esté situado dicho depósito fiscal.»

6 A tenor del artículo 15 de la misma Directiva:

«1. Los Estados miembros establecerán su propia normativa en materia de fabricación, transformación y tenencia de productos sujetos a impuestos especiales, sin perjuicio de lo dispuesto en la presente Directiva.

2. La fabricación, transformación y tenencia de productos sujetos a impuestos especiales en régimen suspensivo se realizarán en un depósito fiscal.»

7 El artículo 16 de la Directiva 2008/118 tenía la siguiente redacción:

«1. La apertura y explotación de un depósito fiscal por un depositario autorizado estarán supeditadas a la autorización de las autoridades competentes del Estado miembro donde esté situado el depósito.

La autorización estará supeditada a los requisitos que tienen derecho a determinar las autoridades a efectos de impedir cualquier posible fraude o abuso.

2. El depositario autorizado deberá:

[...]

b) cumplir con las obligaciones establecidas por el Estado miembro en cuyo territorio se halle el depósito fiscal;

[...]

d) introducir en su depósito fiscal y consignar en las cuentas, al final de la circulación, todos los productos sujetos a impuestos especiales que circulen en régimen suspensivo a menos que sea aplicable el artículo 17, apartado 2;

e) someterse a cualesquiera controles o recuentos de existencias.

[...]»

### ***Derecho rumano***

8 El artículo 364, apartado 1, letra d), de la Legea nr. 227/2015 privind Codul Fiscal (Ley n.º 227/2015, por la que se establece el Código Tributario), de 8 de septiembre de 2015 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 688, de 10 de septiembre de 2015; en lo sucesivo, «Código Tributario»), señala:

«La autoridad competente expedirá la autorización de depósito fiscal para un establecimiento únicamente si se cumplen los siguientes requisitos:

[...]

d) en el caso de una persona física que ejerza su actividad como depositario autorizado, que no sea incapaz, que no haya sido condenada en sentencia firme o condicional por las infracciones penales siguientes:

[...]

12. las infracciones previstas en el presente Código.»

9 El artículo 369, apartado 3, de este Código dispone:

«A propuesta de los órganos de control, la autoridad competente podrá suspender la autorización de depósito fiscal:

[...]

b) durante un período de uno a doce meses, si se comprueba la comisión de alguna de las infracciones contempladas en el artículo 452, apartado 1, letras b) a e), g) e i);

c) hasta que recaiga resolución firme en la causa penal abierta por las infracciones tipificadas en el artículo 364, apartado 1, letra d);

[...]».

10 El artículo 452 del citado Código prevé:

«(1) Constituyen infracciones penales los siguientes hechos:

[...]

- h) la tenencia por cualquier persona fuera del depósito fiscal o la comercialización en el territorio de Rumanía de productos sujetos a impuestos especiales y a marca fiscal, conforme al presente título, sin que conste dicha marca o lo haga de modo indebido o con marcas falsas, más allá del límite de 10 000 cigarrillos, 400 cigarros puros de tres gramos, 200 cigarros puros superiores a tres gramos, un kilogramo de tabaco para fumar, 40 litros de alcohol etílico, 200 litros de bebidas espirituosas, 300 litros de productos intermedios, 300 litros de bebidas fermentadas distintas a la cerveza y el vino;
- i) la utilización de conductos móviles, tubos flexibles u otros conductos similares, la utilización de tanques no cubitados y la colocación delante de los contadores de tubos o grifos mediante los que se puedan extraer cantidades de alcohol o de destilados sin que sean registradas por el contador.

[...]

- (3) Tras comprobar los hechos contemplados en el apartado (1), letras b) a e), g) e i), la autoridad de control competente ordenará el cese de la actividad, el sellado de la instalación de conformidad con los procedimientos tecnológicos de cierre de la instalación y remitirá el acta de inspección a la autoridad tributaria que haya expedido la autorización, con la propuesta de suspensión de la autorización de depósito fiscal.»

### **Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

- 11 Dual Prod es una sociedad rumana que dispone de una autorización para ejercer en el ámbito de la producción de alcohol y de bebidas alcohólicas sujetos a impuestos especiales.
- 12 El 1 de agosto de 2018, se realizó un registro en los locales de dicha sociedad.
- 13 A raíz de ese registro, se inició un procedimiento penal *in rem* debido a sospechas de infracciones del artículo 452, apartado 1, letras h) e i), del Código Tributario consistentes, por una parte, en la evacuación y la posesión, fuera del depósito fiscal, de una cantidad superior a 40 litros de alcohol etílico con un grado alcohólico mínimo del 96 % en volumen y, por otra, en el montaje de un tubo en la instalación de producción.
- 14 Mediante resolución de 5 de septiembre de 2018, la autoridad administrativa competente suspendió la autorización de Dual Prod para actuar como depósito fiscal de productos sujetos a impuestos especiales, por un período de doce meses, sobre la base del artículo 369, apartado 3, letra b), del Código Tributario. Dicha autoridad interpretó esa disposición en el sentido de que permite imponer tal suspensión a causa de meros indicios de la comisión de infracciones penales de la normativa de los productos sujetos a impuestos especiales.

- 15 El 13 de diciembre de 2019, la Curtea de Apel Oradea (Tribunal Superior de Oradea, Rumanía), ante la que Dual Prod interpuso recurso contra la resolución de 5 de septiembre de 2018, redujo la duración de dicha suspensión a ocho meses, tras considerar que imponer la duración máxima de la suspensión prevista en el artículo 369, apartado 3, letra b), del Código Tributario era manifiestamente desproporcionado. La citada suspensión se ejecutó íntegramente.
- 16 Después de que Dual Prod, el 21 de octubre de 2020, pasara a tener la condición de acusado en el proceso penal, iniciado a raíz del registro de 1 de agosto de 2018, la autoridad administrativa competente suspendió, una vez más, en virtud del artículo 369, apartado 3, letra c), del Código Tributario, la autorización de Dual Prod para actuar como depósito fiscal de productos sujetos a impuestos especiales hasta que finalizara definitivamente el proceso penal. Dual Prod impugnó esta decisión ante el Tribunalul Satu Mare (Tribunal de Distrito de Satu Mare, Rumanía).
- 17 Dicho órgano jurisdiccional observa que la Directiva 2008/118 contiene disposiciones generales relativas a la autorización de depósitos fiscales. De ello deduce que los principios de presunción de inocencia y *non bis in idem*, consagrados en los artículos 48, apartado 1, y 50 de la Carta, pueden ser pertinentes en el caso de autos.
- 18 A este respecto, el referido órgano jurisdiccional se pregunta, en primer lugar, si el principio de presunción de inocencia se opone a que una autoridad administrativa suspenda, por tiempo indefinido, la autorización para actuar como depósito fiscal de productos sujetos a impuestos especiales de la que es titular una persona jurídica, por el mero hecho de que existan indicios de que esta haya cometido una infracción, e incluso antes de que un órgano jurisdiccional se haya pronunciado definitivamente sobre la culpabilidad de esa persona.
- 19 El mencionado órgano jurisdiccional señala que la suspensión de la autorización concedida a Dual Prod parece indicar que esta sociedad es considerada culpable y añade que el proceso penal está pendiente desde hace ya más de tres años.
- 20 En segundo lugar, por lo que respecta al principio *non bis in idem*, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si imponer a una persona jurídica, por los mismos hechos, dos sanciones de la misma naturaleza en un procedimiento tributario, solamente porque un proceso penal paralelo haya llegado a una determinada fase, es compatible con el artículo 50 de la Carta.
- 21 En estas circunstancias, el Tribunalul Satu Mare (Tribunal de Distrito de Satu Mare) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
  - «1) ¿Debe interpretarse el artículo 48, apartado 1, de la Carta, relativo al principio de presunción de inocencia, en relación con el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/118, en el sentido de que se opone a una situación jurídica como la que es objeto del presente asunto, en la cual una medida administrativa de suspensión de una autorización para el ejercicio de la actividad de fabricación de alcohol puede ser adoptada sobre la base de meras presunciones objeto de una investigación penal en curso, sin que se haya dictado una sentencia judicial firme de condena en materia penal?

- 2) ¿Debe interpretarse el artículo 50 de la Carta, relativo al principio *non bis in idem*, en relación con el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/118, en el sentido de que se opone a una situación jurídica como la que es objeto del presente asunto, que conlleva que por los mismos hechos se impongan a una misma persona dos sanciones de igual naturaleza (la suspensión de la autorización para el ejercicio de la actividad de fabricación de alcohol), que únicamente difieren en su duración?»

## Cuestiones prejudiciales

### Observaciones preliminares

- 22 En primer lugar, procede recordar que el ámbito de aplicación de la Carta, 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 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros, (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo), C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982, apartado 78 y jurisprudencia citada].
- 23 En el presente asunto, de la petición de decisión prejudicial se desprende que, paralelamente a la apertura de un proceso penal *in rem* a raíz de un registro en los locales de Dual Prod, la autoridad administrativa competente suspendió, por un período de doce meses, en virtud del artículo 369, apartado 3, letra b), del Código Tributario, la autorización para actuar como depósito fiscal de productos sujetos a impuestos especiales concedida a dicha sociedad. Esta suspensión se redujo a ocho meses a raíz de un recurso interpuesto por Dual Prod. Al término de esa suspensión, la autoridad administrativa suspendió de nuevo, en virtud del artículo 369, apartado 3, letra c), del Código Tributario, la misma autorización, por tiempo indefinido, debido a que Dual Prod había pasado a tener la condición de acusado en el marco de las diligencias penales incoadas contra él a raíz de un registro en sus locales.
- 24 De ello se deduce que las medidas de suspensión controvertidas en el litigio principal están vinculadas a supuestos incumplimientos de las obligaciones que la normativa rumana impone a los titulares de una autorización para actuar como depósito fiscal de productos sujetos a impuestos especiales, con el fin de prevenir cualquier fraude o abuso.
- 25 A este respecto, procede recordar que, en el ámbito de aplicación de la Directiva 2008/118, que tiene por objeto establecer un régimen general armonizado de los impuestos especiales, la prevención del fraude y de los abusos constituye un objetivo común tanto del Derecho de la Unión como de los ordenamientos de los Estados miembros. En efecto, por un lado, estos últimos tienen un interés legítimo en adoptar las medidas apropiadas para proteger sus intereses financieros y, por otro lado, la lucha contra el fraude, la evasión fiscal y los eventuales abusos es un objetivo promovido por dicha Directiva, como confirman los considerandos 15 y 16 y el artículo 16 de esta (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de enero de 2022, MONO, C-326/20, EU:C:2022:7, apartados 28 y 32 y jurisprudencia citada).

- 26 Por tanto, cuando un Estado miembro suspende la autorización requerida para explotar un depósito fiscal, en el sentido de la Directiva 2008/118, a causa de indicios de la comisión de infracciones penales de la normativa de los productos sujetos a impuestos especiales, aplica dicha Directiva y, por tanto, el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta, y debe, por tanto, respetar las disposiciones de la Carta.
- 27 En segundo lugar, si bien corresponde, en definitiva, al órgano jurisdiccional remitente apreciar si las dos medidas de suspensión controvertidas en el litigio principal pueden calificarse de «sanciones de carácter penal», a efectos de la aplicación de los artículos 48, apartado 1, y 50 de la Carta, debe recordarse que tres criterios son pertinentes a este respecto. El primero de ellos 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 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartado 25).
- 28 Por lo que respecta al primer criterio, no parece que el Derecho rumano califique de «penales» las medidas de suspensión controvertidas en el litigio principal.
- 29 Dicho esto, es preciso subrayar, en primer término, que la aplicación de las disposiciones de la Carta que protegen a las personas acusadas penalmente 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 apartado 27 de la presente sentencia (sentencia de 20 de marzo de 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, apartado 30).
- 30 En cuanto, en segundo término, al criterio relativo a la propia naturaleza de la infracción, este implica comprobar si la medida de que se trata tiene concretamente una finalidad represiva, sin que la mera circunstancia de que persiga igualmente una finalidad preventiva pueda privarla de la calificación de sanción penal. 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 reviste carácter penal [véase, en este sentido, la sentencia de 22 de junio de 2021, Latvijas Republikas Saeima (Puntos por infracciones de tráfico), C-439/19, EU:C:2021:504, apartado 89].
- 31 En el caso de autos, resulta que las medidas de suspensión se impusieron a Dual Prod en paralelo a un proceso penal y que no están destinadas a reparar el perjuicio causado por la infracción.
- 32 Dicho esto, es preciso destacar también que estas medidas de suspensión forman parte del régimen de circulación de los productos sujetos a impuestos especiales en régimen suspensivo, establecido por la Directiva 2008/118, en el que los depositarios fiscales gozan de una función central (véase, a este respecto, la sentencia de 2 de junio de 2016, Kapnoviomichania Karelia, C-81/15, EU:C:2016:398, apartado 31). En efecto, de la resolución de remisión se desprende que dichas medidas solo son aplicables a los operadores económicos titulares de una autorización para actuar como depósito fiscal de productos sujetos a impuestos especiales, en el sentido de los artículos 15 y 16 de esa Directiva, privándolos temporalmente de los beneficios derivados de tal autorización.

- 33 Por consiguiente, las medidas de suspensión, como las controvertidas en el litigio principal, no se dirigen al público en general, sino a una categoría particular de destinatarios que, al ejercer una actividad específicamente regulada por el Derecho de la Unión, están obligados a cumplir los requisitos exigidos para disfrutar de una autorización, concedida por los Estados miembros y que les confiere prerrogativas determinadas. Por lo tanto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente examinar si las medidas controvertidas en el litigio principal consistentes en suspender el ejercicio de estas prerrogativas debido a que la autoridad administrativa competente ha considerado que los requisitos para la concesión de dicha autorización ya no se cumplen o corren el riesgo de dejar de cumplirse, lo que abogaría a favor de la constatación de que tales medidas no persiguen una finalidad represiva.
- 34 Tal indicio resulta también aparentemente del hecho de que el artículo 369, apartado 3, letras b) y c), del Código Tributario no parece imponer a la autoridad administrativa competente la obligación de adoptar las medidas de suspensión controvertidas en el litigio principal, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.
- 35 Por lo que respecta, más concretamente, a la primera medida de suspensión impuesta a Dual Prod, corresponde asimismo al órgano jurisdiccional remitente examinar la razón por la que la autoridad administrativa competente decidió suspender la autorización de dicha sociedad por un período de doce meses, a saber, la duración máxima autorizada en el artículo 369, apartado 3, letra b), del Código Tributario, al igual que la razón por la cual el órgano jurisdiccional que se pronunció sobre el recurso interpuesto por Dual Prod ha reducido tal duración a ocho meses, con el fin de determinar si los motivos que justificaron tales decisiones ponen de manifiesto una finalidad preventiva o represiva.
- 36 En lo que atañe a la segunda medida de suspensión impuesta a Dual Prod, sobre la base del artículo 369, apartado 3, letra c), del Código Tributario, debe observarse que esta no cesa en un momento predeterminado, sino únicamente al término del proceso penal en curso, lo que parece más característico de una medida preventiva o cautelar que represiva.
- 37 En cuanto, en tercer término, al criterio relativo a la gravedad de la sanción impuesta, es preciso señalar que, si bien cada una de las dos medidas de suspensión controvertidas en el litigio principal puede conllevar consecuencias económicas negativas para Dual Prod, estas son inherentes a la naturaleza preventiva o cautelar que parecen tener tales medidas y no alcanzan, en principio, el grado de gravedad exigido para que se las califique de naturaleza penal, ya que, en particular, no impiden que dicha sociedad siga ejerciendo, durante esos períodos de suspensión, actividades económicas que no requieran una autorización para actuar como depósito fiscal de productos sujetos a impuestos especiales.

### ***Primera cuestión prejudicial***

- 38 Como se desprende del apartado 16 de la presente sentencia, el órgano jurisdiccional remitente conoce de un recurso que tiene por objeto impugnar la legalidad de la segunda medida de suspensión adoptada contra Dual Prod, en virtud del artículo 369, apartado 3, letra c), del Código Tributario.
- 39 De ello se deduce que, mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 48, apartado 1, de la Carta debe interpretarse en el sentido de que se opone a que una autorización para actuar como depósito fiscal de productos

sujetos a impuestos especiales pueda suspenderse administrativamente, hasta que finalice un proceso penal, por el único motivo de que el titular de dicha autorización haya pasado a tener la condición de acusado en el marco de ese proceso penal.

- 40 El artículo 48, apartado 1, de la Carta pretende garantizar a cualquier persona que no se le acuse ni tampoco se la condene por una infracción antes de que se haya declarado su culpabilidad (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2009, Rubach, C-344/08, EU:C:2009:482, apartado 31).
- 41 Si bien esa disposición no se opone, por principio, a que un órgano administrativo imponga una sanción de carácter penal (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de julio de 2013, Schindler Holding y otros/Comisión, C-501/11 P, EU:C:2013:522, apartado 35), la citada disposición se infringe, en cambio, cuando un órgano administrativo adopta una sanción de carácter penal sin haber constatado previamente la infracción de una norma jurídica preestablecida y haber ofrecido a la persona afectada la posibilidad de defenderse, que gozará, en su caso, del beneficio de la duda (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de mayo de 2020, NKT Verwaltung y NKT/Comisión, C-607/18 P, no publicada, EU:C:2020:385, apartados 234, 235 y 237 y jurisprudencia citada).
- 42 Además, el artículo 47 de la Carta exige que todo destinatario de una sanción administrativa de carácter penal disponga de una vía de recurso que le permita hacer que un juez con competencia jurisdiccional plena controle dicha sanción (sentencia de 18 de julio de 2013, Schindler Holding y otros/Comisión, C-501/11 P, EU:C:2013:522, apartados 32 a 35), vía de recurso que permita, en particular, comprobar que el órgano administrativo no haya vulnerado el principio de presunción de inocencia.
- 43 De ello se deduce que, si el órgano jurisdiccional remitente estimase que una medida de suspensión como la contemplada en el apartado 39 de la presente sentencia constituye una sanción penal, a efectos de la aplicación del artículo 48, apartado 1, de la Carta, el principio de presunción de inocencia, consagrado en esa disposición, se opondría a que se adoptara tal medida, aunque todavía no se haya dictado una resolución sobre la culpabilidad penal de la persona sancionada de este modo.
- 44 De todas las consideraciones anteriores resulta que el artículo 48, apartado 1, de la Carta debe interpretarse en el sentido de que se opone a que una autorización para actuar como depósito fiscal de productos sujetos a impuestos especiales pueda suspenderse administrativamente, hasta que finalice un proceso penal, por el único motivo de que el titular de esa autorización haya pasado a tener la condición de acusado en ese proceso penal, si dicha suspensión constituye una sanción de carácter penal.

### ***Segunda cuestión prejudicial***

#### *Sobre la admisibilidad*

- 45 En tanto el Gobierno italiano parece sostener que la segunda cuestión prejudicial es inadmisibile debido a que el órgano jurisdiccional remitente no ha puesto de manifiesto suficientemente en qué son idénticos los hechos que dieron lugar a las dos medidas de suspensión controvertidas en el litigio principal, procede desestimar esta alegación.

- 46 En efecto, basta con señalar que de la motivación de la resolución de remisión y del tenor de la segunda cuestión prejudicial se desprende claramente que, según dicho órgano jurisdiccional, las dos medidas de suspensión controvertidas en el litigio principal se adoptaron por los mismos hechos comprobados con ocasión del registro en los locales de Dual Prod, que llevaron a sospechar que esa sociedad había cometido infracciones penales previstas por la normativa relativa a los productos sujetos a impuestos especiales.
- 47 Por su parte, la cuestión de si tal apreciación es conforme con las exigencias derivadas del artículo 50 de la Carta corresponde al examen en cuanto al fondo de la segunda cuestión prejudicial.

### *Sobre el fondo*

- 48 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 50 de la Carta debe interpretarse en el sentido de que se opone a que se imponga una sanción a una persona jurídica que ya ha sido objeto, por los mismos hechos, de una sanción de la misma naturaleza, pero de distinta duración.
- 49 Procede señalar, de entrada, que el principio *non bis in idem*, consagrado en el artículo 50 de la Carta, 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).
- 50 Por lo tanto, la segunda cuestión prejudicial solo es útil para la solución del litigio principal en la medida en que cada una de las dos medidas de suspensión controvertidas en el litigio principal tenga carácter penal, en el sentido de dicho artículo, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente, habida cuenta de los criterios expuestos en los apartados 27 a 37 de la presente sentencia.
- 51 Sin perjuicio de esta precisión, procede recordar, en primer lugar, 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).
- 52 Por lo que respecta, en primer término, al requisito del «idem», este exige que los hechos materiales sean idénticos y no solo similares. La identidad de los hechos materiales se entiende como un conjunto de circunstancias concretas derivadas de acontecimientos que son, en esencia, los mismos, en la medida en que implican al mismo autor y están indisolublemente ligados entre sí en el tiempo y en el espacio (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartados 36 y 37).
- 53 En el caso de autos, como ha señalado el propio órgano jurisdiccional remitente, resulta que las dos medidas de suspensión impuestas a Dual Prod están ligadas a hechos materiales idénticos, a saber, los hechos comprobados con ocasión del registro en los locales de dicha sociedad.

- 54 La circunstancia de que la segunda medida de suspensión controvertida en el litigio principal haya sido ordenada debido a que Dual Prod pasó a tener la condición de acusado en un proceso penal no puede modificar tal constatación, puesto que de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que el proceso penal tiene por objeto precisamente sancionar los mismos hechos constatados en ese registro.
- 55 En cuanto, en segundo término, al requisito del «bis», debe recordarse que, para que pueda considerarse que una resolución 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 (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartado 29).
- 56 En el caso de autos, por lo que se refiere, por una parte, al carácter firme de la resolución que impuso la primera medida de suspensión a Dual Prod, el órgano jurisdiccional remitente deberá asegurarse, más concretamente, de que la resolución judicial que redujo a ocho meses la duración de tal medida de suspensión había adquirido, en cualquier caso, fuerza de cosa juzgada en la fecha en la que se dictó la segunda medida de suspensión respecto a Dual Prod.
- 57 En lo que atañe, por otra parte, al requisito relativo a la apreciación del fondo del asunto, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa al respeto del principio *non bis in idem* se desprende que, cuando la autoridad competente ha impuesto una sanción como consecuencia del comportamiento imputado al interesado, puede considerarse razonablemente que la autoridad competente efectuó previamente una apreciación sobre las circunstancias del asunto y sobre el carácter ilícito del comportamiento del interesado (véase, en este sentido, TEDH de 8 de julio de 2019, Mihalache c. Rumanía, CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, apartado 98)
- 58 Si, tras examinar los requisitos recordados en los apartados 49 a 57 de la presente sentencia, el órgano jurisdiccional remitente estimase que el artículo 50 de la Carta se aplica al litigio principal, la acumulación de las dos medidas de suspensión controvertidas en el litigio principal constituiría una limitación del derecho fundamental garantizado en ese artículo 50.
- 59 Dicho esto, tal limitación podría aún justificarse sobre la base de su artículo 52, apartado 1 (sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartado 40).
- 60 En tal supuesto, correspondería, en segundo lugar, al órgano jurisdiccional remitente examinar si en el caso de autos se respetan todas las condiciones en las que el artículo 52, apartado 1, de la Carta permite a los Estados miembros limitar el derecho fundamental garantizado en su artículo 50.
- 61 A este respecto, es necesario recordar que, 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 apartado 1, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, solo podrán introducirse limitaciones de esos derechos y libertades 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.

- 62 Por lo que se refiere, en primer término, a los requisitos establecidos en el artículo 52, apartado 1, primera frase, de la Carta, es preciso señalar, por una parte, que la posibilidad de acumular las dos medidas de suspensión controvertidas en el litigio principal parece estar prevista por la ley, a saber, en el artículo 369, apartado 3, letras b) y c), del Código Tributario rumano.
- 63 Por otra parte, esta posibilidad de acumular procedimientos y sanciones solo respeta el contenido esencial del artículo 50 de la Carta si la normativa nacional no permite perseguir y sancionar los mismos hechos por la misma infracción o con el fin de lograr el mismo objetivo, sino que contempla 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). De los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que este requisito no parece cumplirse en el caso de autos.
- 64 Por lo que respecta, en segundo término, a los requisitos enunciados en el artículo 52, apartado 1, segunda frase, de la Carta, que el Tribunal de Justicia solo examina para el supuesto de que el órgano jurisdiccional remitente considere que, en el caso de autos, se cumplen los requisitos establecidos en la primera frase de dicha disposición, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende, de entrada, que la normativa nacional controvertida en el litigio principal pretende, con carácter general, garantizar la correcta recaudación de los impuestos especiales y luchar contra el fraude y los abusos.
- 65 Habida cuenta de la importancia de este objetivo de interés general, una acumulación de procedimientos y sanciones de carácter penal puede justificarse siempre que, para alcanzar dicho objetivo, tales procedimientos y sanciones tengan objetivos complementarios relativos, en su caso, a distintos aspectos del mismo comportamiento infractor de que se trate (sentencia de 22 de marzo de 2022, Nordzucker y otros, C-151/20, EU:C:2022:203, apartado 52).
- 66 Por lo que atañe al 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).
- 67 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).

- 68 En el presente asunto, procede señalar, en particular que de los autos remitidos al Tribunal de Justicia no se desprende que, al evaluar la segunda medida de suspensión impuesta a Dual Prod, la autoridad administrativa competente haya tenido en cuenta la gravedad de la primera medida de suspensión que ya se había impuesto a dicha sociedad, lo que puede afectar a la proporcionalidad de esta segunda medida de suspensión, en el sentido del artículo 52 de la Carta.
- 69 De las consideraciones anteriores se desprende que, si bien las dos medidas de suspensión controvertidas en el litigio principal deben considerarse sanciones de carácter penal, el artículo 50 de la Carta puede oponerse a que Dual Prod sea objeto de la segunda medida de suspensión, cuya legalidad se impugna ante el órgano jurisdiccional remitente, extremo que corresponde comprobar a este.
- 70 Finalmente, es preciso añadir que, aun suponiendo que el órgano jurisdiccional remitente considere que al menos una de las dos medidas de suspensión controvertidas en el litigio principal no constituye una sanción penal, a efectos de la aplicación del artículo 50 de la Carta, y que, por tanto, dicho artículo no puede oponerse en ningún caso a la acumulación de esas dos sanciones, no es menos cierto que, como ha señalado la Comisión, la adopción de la segunda medida de suspensión debe respetar el principio de proporcionalidad, como principio general del Derecho de la Unión.
- 71 Este principio impone a los Estados miembros recurrir a medios que, al tiempo que permiten alcanzar eficazmente el objetivo perseguido por el Derecho interno, no vayan más allá de lo necesario y causen el menor menoscabo a los demás objetivos y los principios establecidos por la legislación de la Unión de que se trate. A este respecto, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia precisa que, cuando se ofrezca una alternativa entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (sentencias de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros, C-331/88, EU:C:1990:391, apartado 13, y de 13 de enero de 2022, MONO, C-326/20, EU:C:2022:7, apartado 35 y jurisprudencia citada).
- 72 A este respecto, el hecho de que una medida de suspensión de una autorización para actuar como depósito fiscal de productos sujetos a impuestos especiales, impuesta a una persona jurídica sospechosa de haber infringido las normas que garantizan la correcta recaudación de los impuestos especiales, siga surtiendo efectos durante todo el proceso penal incoado contra esa persona jurídica, aun cuando ese proceso haya superado una duración razonable, puede indicar una vulneración desmesurada del derecho legítimo de la citada persona jurídica a ejercer su actividad empresarial.
- 73 De todas las consideraciones anteriores resulta que el artículo 50 de la Carta debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que se imponga una sanción de carácter penal, por infracciones de la normativa sobre productos sujetos a impuestos especiales, a una persona jurídica que ya ha sido objeto, por los mismos hechos, de una sanción de carácter penal que ha adquirido firmeza, siempre que:
- la posibilidad de acumular ambas sanciones esté prevista por la ley;
  - la normativa nacional no permita perseguir y sancionar los mismos hechos por la misma infracción o para perseguir el mismo objetivo, sino que únicamente prevea la posibilidad de una acumulación de procedimientos y sanciones en virtud de normativas diferentes;

- dichos procedimientos y sanciones se refieran a objetivos complementarios que tengan por objeto, en su caso, aspectos diferentes del mismo comportamiento infractor de que se trate;
- existan 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, que ambos procedimientos se hayan tramitado de manera suficientemente coordinada y próxima en el tiempo y que la sanción impuesta, en su caso, en el primer procedimiento en el plano cronológico se haya 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 sanciones impuestas se corresponda con la gravedad de las infracciones cometidas.

## Costas

- 74 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, 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 Cuarta) declara:

- 1) **El artículo 48, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea debe interpretarse en el sentido de que se opone a que una autorización para actuar como depósito fiscal de productos sujetos a impuestos especiales pueda suspenderse administrativamente, hasta que finalice un proceso penal, por el único motivo de que el titular de esa autorización haya pasado a tener la condición de acusado en ese proceso penal, si dicha suspensión constituye una sanción de carácter penal.**
- 2) **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 que se imponga una sanción de carácter penal, por infracciones de la normativa sobre productos sujetos a impuestos especiales, a una persona jurídica que ya ha sido objeto, por los mismos hechos, de una sanción de carácter penal que ha adquirido firmeza, siempre que:**
  - **la posibilidad de acumular ambas sanciones esté prevista por la ley;**
  - **la normativa nacional no permita perseguir y sancionar los mismos hechos por la misma infracción o para perseguir el mismo objetivo, sino que únicamente prevea la posibilidad de una acumulación de procedimientos y sanciones en virtud de normativas diferentes;**
  - **dichos procedimientos y sanciones se refieran a objetivos complementarios que tengan por objeto, en su caso, aspectos diferentes del mismo comportamiento infractor de que se trate;**
  - **existan 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, que ambos procedimientos se hayan tramitado de manera suficientemente coordinada y próxima en el tiempo y que la sanción**

**impuesta, en su caso, en el primer procedimiento en el plano cronológico se haya 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 sanciones impuestas se corresponda con la gravedad de las infracciones cometidas.**

Firmas