



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 5 de junio de 2012\*

«Política agrícola común — Régimen de pago único por superficie — Reglamento (CE) n° 1973/2004 — Artículo 138, apartado 1 — Exclusión de la ayuda en caso de inexactitud de la superficie declarada — Carácter administrativo o penal de esta sanción — Prohibición de doble incriminación — Principio non bis in idem»

En el asunto C-489/10,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Sąd Najwyższy (Polonia), mediante resolución de 27 de septiembre de 2010, recibida en el Tribunal de Justicia el 12 de octubre de 2010, en el procedimiento penal contra

**Łukasz Marcin Bonda,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts y J.-C. Bonichot y la Sra. A. Prechal, Presidentes de Sala, y el Sr. A. Rosas, la Sra. R. Silva de Lapuerta, los Sres. K. Schiemann, A. Borg Barthet (Ponente) y L. Bay Larsen, la Sra. M. Berger y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretaria: Sra. K. Sztranc-Sławiczek, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 4 de octubre de 2011;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Sr. Bonda, por el Sr. J. Markowicz, adwokat;
- en nombre del Gobierno polaco, por los Sres. M. Szpunar, D. Krawczyk y B. Majczyna, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno austriaco, por la Sra. C. Pesendorfer, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. A. Bouquet y la Sra. A. Szmytkowska, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 15 de diciembre de 2011;

\* Lengua de procedimiento: polaco.

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 138, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1973/2004 de la Comisión, de 29 de octubre de 2004, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo en lo que respecta a los regímenes de ayuda previstos en los títulos IV y IV *bis* de dicho Reglamento y a la utilización de las tierras retiradas de la producción con vistas a la obtención de materias primas (DO L 345, p. 1).
- 2 Dicha petición fue presentada en el marco de actuaciones emprendidas contra el Sr. Bonda por cometer un fraude en su declaración sobre la superficie agrícola con derecho al pago único por superficie.

### **Marco jurídico**

#### *Derecho internacional*

- 3 A tenor del artículo 4, apartado 1, del Protocolo n° 7 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Estrasburgo el 22 de noviembre de 1984 (en lo sucesivo, «Protocolo n° 7»):

«Nadie podrá ser inculcado o sancionado penalmente por un órgano jurisdiccional del mismo Estado, por una infracción de la que ya hubiere sido anteriormente absuelto o condenado en virtud de sentencia definitiva conforme a la ley y al procedimiento penal de ese Estado.»

#### *Derecho de la Unión*

Reglamento (CE, Euratom) n° 2988/95

- 4 El Reglamento (CE, Euratom) n° 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO L 312, p. 1), declara en sus considerandos cuarto, quinto, noveno, décimo y duodécimo lo siguiente:

«Considerando que la eficacia de la lucha contra el fraude que afecte a los intereses financieros de las Comunidades exige el establecimiento de un marco jurídico común a todos los ámbitos cubiertos por políticas comunitarias;

Considerando que los comportamientos que constituyen irregularidades, así como las medidas y sanciones administrativas correspondientes, están previstos en normativas sectoriales de conformidad con el presente Reglamento;

[...]

Considerando que las medidas y sanciones comunitarias adoptadas para la realización de los objetivos de la política agrícola común son parte integrante de los regímenes de ayudas; que tienen una finalidad propia que deja a las autoridades competentes de los Estados miembros la total apreciación del comportamiento de los agentes económicos de que se trate desde el punto de vista del [D]erecho penal; que debe asegurarse su eficacia mediante el efecto inmediato de la norma comunitaria y por la plena aplicación del conjunto de medidas comunitarias cuando la adopción de las correspondientes medidas cautelares no haya permitido alcanzar este objetivo;

Considerando que en virtud del deber general de equidad y del principio de proporcionalidad, así como del principio *ne bis in idem*, conviene prever, dentro del respeto del acervo comunitario y de las disposiciones previstas por las normativas comunitarias específicas existentes en el momento de la entrada en vigor del presente Reglamento, disposiciones adecuadas que eviten la acumulación de sanciones pecuniarias comunitarias y de sanciones penales nacionales impuestas a una misma persona por un mismo hecho;

[...]

Considerando que el presente Reglamento se aplicará sin perjuicio de la aplicación del Derecho penal de los Estados miembros».

5 El artículo 1 de dicho Reglamento dispone lo siguiente:

«1. Con el fin de asegurar la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, se adopta una normativa general relativa a controles homogéneos y a medidas y sanciones administrativas aplicables a las irregularidades respecto del Derecho comunitario.

2. Constituirá irregularidad toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por éstas, bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido.»

6 A tenor del artículo 2 del mismo Reglamento:

«1. Los controles y las medidas y sanciones administrativas sólo se establecerán en la medida en que sean necesarias para garantizar la correcta aplicación del Derecho comunitario. Deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias a fin de garantizar una adecuada protección de los intereses financieros de las Comunidades.

2. No se podrá pronunciar sanción administrativa alguna que no esté contemplada en un acto comunitario anterior a la irregularidad. En caso de modificación posterior de las disposiciones sobre las sanciones administrativas contenidas en una normativa comunitaria, se aplicarán con carácter retroactivo las disposiciones menos severas.

3. Las disposiciones del Derecho comunitario determinarán la naturaleza y el alcance de las medidas y sanciones administrativas necesarias para la correcta aplicación de la normativa de que se trate en función de la naturaleza y gravedad de la irregularidad, del beneficio concedido o de la ventaja obtenida y del grado de responsabilidad.

4. A reserva del Derecho comunitario aplicable, los procedimientos relativos a la aplicación de los controles y de las medidas y sanciones comunitarias se regirán por el Derecho de los Estados miembros.»

7 El artículo 4 del Reglamento n° 2988/95 preceptúa lo siguiente:

«1. Como norma general, toda irregularidad dará lugar a la retirada de la ventaja obtenida indebidamente, lo que supondrá:

— la obligación de abonar las cantidades debidas o de reembolsar las cantidades indebidamente percibidas,

— la pérdida total o parcial de la garantía constituida en apoyo de la solicitud de una ventaja concedida o en el momento de la percepción de un anticipo.

2. La aplicación de las medidas contempladas en el apartado 1 se limitará a la retirada de la ventaja obtenida, incrementada, en su caso, con intereses que podrán determinarse de forma global.

3. Los actos para los cuales se haya establecido que su finalidad es obtener una ventaja contraria a los objetivos del Derecho comunitario aplicable al caso, creando artificialmente las condiciones requeridas para la obtención de esta ventaja, tendrán por consecuencia, según el caso, la no obtención de la ventaja o su retirada.

4. Las medidas previstas en el presente artículo no serán consideradas como sanciones.»

8 El artículo 5 del mencionado Reglamento presenta la siguiente redacción:

«1. Las irregularidades intencionadas o provocadas por negligencia podrán dar lugar a las sanciones administrativas siguientes:

- a) el pago de una multa administrativa;
- b) el pago de una cantidad superior a las sumas indebidamente percibidas o eludidas, incrementada, en su caso, con intereses. Esta cantidad complementaria, determinada con arreglo a un porcentaje que se fijará en las normativas específicas, no podrá rebasar el nivel estrictamente necesario para que tenga carácter disuasorio;
- c) la privación total o parcial de una ventaja concedida por la normativa comunitaria, incluso en el caso de que el agente sólo se haya beneficiado indebidamente de una parte de dicha ventaja;
- d) la exclusión o la retirada del beneficio de la ventaja durante un período posterior al de la irregularidad;
- e) la retirada temporal de una autorización o de un reconocimiento necesarios para participar en un régimen de ayuda comunitaria;
- f) la pérdida de una garantía o de una fianza depositada a fin de respetar las condiciones de una normativa o reconstituir el importe de una garantía liberada indebidamente;
- g) otras sanciones de carácter exclusivamente económico, de naturaleza y alcance equivalentes, previstas en las normativas sectoriales adoptadas por el Consejo en función de las necesidades propias del sector correspondiente y dentro del respeto de las competencias de ejecución otorgadas a la Comisión por el Consejo.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en las normativas sectoriales existentes en el momento de la entrada en vigor del presente Reglamento, las demás irregularidades sólo podrán dar lugar a las sanciones no asimilables a una sanción penal contempladas en el apartado 1, siempre y cuando dichas sanciones sean indispensables para la correcta aplicación de la normativa.»

9 El artículo 6 del Reglamento n° 2988/95 estipula lo siguiente:

«1. Sin perjuicio de las medidas y de las sanciones administrativas comunitarias adoptadas sobre la base de los reglamentos sectoriales existentes en el momento de la entrada en vigor del presente Reglamento, la imposición de sanciones pecuniarias, como las multas administrativas, podrá suspenderse por decisión de la autoridad competente si se hubiera iniciado un procedimiento penal contra la persona de que se trate en relación con los mismos hechos. La suspensión del procedimiento administrativo suspenderá el plazo de prescripción previsto en el artículo 3.

2. Si no continuara el procedimiento penal, el procedimiento administrativo suspendido reanudaría su curso.

3. Cuando finalice el procedimiento penal, el procedimiento administrativo que se haya suspendido se reanudará siempre que los principios generales del Derecho no lo impidan.

4. Cuando se reinicie el procedimiento administrativo, la autoridad administrativa procurará que se aplique una sanción que equivalga al menos a la sanción dispuesta por la normativa comunitaria, pudiéndose tener en cuenta cualquier sanción impuesta por la autoridad judicial por los mismos hechos a la misma persona.

5. Los apartados 1 a 4 no se aplicarán a las sanciones pecuniarias que forman parte integrante de los regímenes de apoyo financiero y pueden aplicarse con independencia de posibles sanciones penales, en caso de que y en la medida en que no sean asimilables a dichas sanciones.»

#### Reglamento (CE) n° 1782/2003

- 10 El Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 y (CE) n° 2529/2001 (DO L 270, p. 1; corrección de errores en DO 2004, L 94, p. 70), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 118/2005 de la Comisión, de 26 de enero de 2005 (DO L 24, p. 15), declara en su considerando 21 lo siguiente:

«Los regímenes de ayuda instaurados en virtud de la política agrícola común prevén ayudas directas a la renta, en particular con vistas a garantizar un nivel de vida equitativo a la población agraria. Este objetivo está estrechamente relacionado con el mantenimiento de las zonas rurales. A fin de evitar toda asignación indebida de fondos comunitarios, conviene no abonar ninguna ayuda a los agricultores que hayan creado artificialmente las condiciones requeridas para obtener tales pagos.»

- 11 A tenor del artículo 24 del Reglamento n° 1782/2003:

«1. Sin perjuicio de las reducciones y exclusiones a que se refiere el artículo 6 del presente Reglamento, cuando se constate que el agricultor no cumple las condiciones requeridas para la admisión al beneficio de la ayuda, de acuerdo con lo previsto en el presente Reglamento o en el artículo 2 *bis* del Reglamento (CE) n° 1259/1999, el pago, o la parte del mismo, que se haya otorgado o que deba otorgarse y con respecto al cual se cumplan las condiciones de admisibilidad quedará sujeto a reducciones y exclusiones, que se establecerán de conformidad con el procedimiento contemplado en el apartado 2 del artículo 144 del presente Reglamento.

2. El porcentaje de reducción se escalonará en función de la gravedad, el alcance, la persistencia y la repetición del incumplimiento observado y podrá llegar a suponer la exclusión total de uno o varios regímenes de ayuda durante uno o varios años naturales.»

#### Reglamento n° 1973/2004

- 12 El considerando 69 del Reglamento n° 1973/2004 declara lo siguiente:

«El artículo 143 *ter* del Reglamento [...] n° 1782/2003 del Consejo autoriza a la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia (los nuevos Estados miembros) a sustituir los pagos directos por un pago único (“régimen de pago único por superficie”). La República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia y Eslovaquia han escogido esta opción. Por consiguiente, procede establecer las disposiciones de aplicación del régimen de pago único por superficie.»

13 El artículo 138 de dicho Reglamento prescribe lo siguiente:

«1. Excepto en los casos de fuerza mayor o en las circunstancias excepcionales que se definen en el artículo 72 del Reglamento (CE) n° 796/2004, cuando, como resultado de un control administrativo o sobre el terreno, se descubra que la diferencia entre la superficie declarada y la superficie determinada, según la definición del punto (22) del artículo 2 del Reglamento (CE) n° 796/2004, es superior al 3 % pero igual o inferior al 30 % de la superficie determinada, el importe pagadero en virtud del régimen de pago único por superficie se reducirá, con respecto al año en cuestión, en el doble de la diferencia detectada.

Si dicha diferencia es superior al 30 % de la superficie determinada, no se concederá ayuda alguna para el año en cuestión.

Si la diferencia es superior al 50 %, el agricultor quedará excluido del beneficio de la ayuda en una ocasión más, hasta alcanzar un importe correspondiente a la diferencia entre la superficie declarada y la superficie determinada. Ese importe se deducirá de los pagos a que tenga derecho el agricultor en relación con las solicitudes que presente durante los tres años civiles siguientes al año civil del descubrimiento de la irregularidad.

2. Cuando las diferencias entre la superficie declarada y la superficie determinada resulten de irregularidades cometidas intencionalmente, no se concederá la ayuda a la que hubiera tenido derecho el agricultor respecto del año civil en cuestión.

Además, cuando esa diferencia sea superior al 20 % de la superficie determinada, el agricultor será excluido del beneficio de la ayuda en una ocasión más, hasta alcanzar un importe correspondiente a la diferencia entre la superficie declarada y la superficie determinada. Ese importe se deducirá de los pagos a los que tenga derecho el agricultor en relación con las solicitudes que presente durante los tres años civiles siguientes al año civil del descubrimiento de la irregularidad.

3. Para establecer la superficie determinada a que alude el punto (22) del artículo 2 del Reglamento (CE) n° 796/2004, serán de aplicación el apartado 5 y el primer párrafo del apartado 6 del artículo 143 *ter* del Reglamento [...] n° 1782/2003 y el artículo 137 del presente Reglamento.»

#### *Normativa polaca*

14 El artículo 297, apartado 1, de la Ustawa z dnia 6 czerwca 1997r. – Kodeks karny, Dz. U. de 1997, n° 88, posición 553 (Ley de 6 de junio de 1997, que contiene el Código penal) establece lo siguiente:

«Se impondrá una pena privativa de libertad de tres meses a cinco años a quien, con el fin de obtener, para sí mismo o para otra persona, de un banco o de una entidad que ejerza una actividad económica similar en virtud de una ley, o bien de un órgano o institución que disponga de fondos públicos, un crédito, un préstamo, una fianza, una garantía, una carta de crédito, una cantidad de dinero, una subvención, una confirmación bancaria del compromiso resultante de una fianza o de una garantía o prestación financiera similar con un objetivo económico determinado, un instrumento electrónico de pago o un pedido público, haya presentado un documento falsificado o alterado que contenga afirmaciones falsas o fraudulentas, o bien una declaración escrita fraudulenta, sobre circunstancias de importancia capital para obtener la ayuda económica, el instrumento de pago o el pedido citados anteriormente».

15 Según el artículo 17, apartado 1, números 7 y 11, de la Ustawa z dnia 6 czerwca 1997r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. de 1997, n° 89, posición 555 (Ley de 6 de junio de 1997, que contiene el Código de procedimiento penal; en lo sucesivo, «Código de procedimiento penal»):

«No se incoará el procedimiento, o éste se dará por concluido si ya se hubiere iniciado, cuando:

[...]



esté en curso o haya finalizado definitivamente un procedimiento penal en relación con los mismos hechos y respecto de la misma persona,

[...]

otras circunstancias excluyan las actuaciones.

[...]»

### **Litigio principal y cuestión prejudicial**

- 16 El 16 de mayo de 2005, el Sr. Bonda presentó en el Biuro Powiatowe Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Oficina comarcal de la Agencia para la Reestructuración y Modernización del Sector Agrícola; en lo sucesivo, «Oficina») una solicitud para obtener un pago único por superficie respecto del año 2005.
- 17 En dicha solicitud presentó una declaración inexacta sobre la extensión de la superficie agrícola cultivada y los cultivos efectuados en ella, puesto que indicó una superficie destinada a fines agrarios superior a la real al declarar 212,78 ha en lugar de 113,49 ha.
- 18 El 25 de junio de 2006, el director de la Oficina adoptó, sobre la base del artículo 138, apartado 1, del Reglamento n° 1973/2004, una resolución mediante la que, por una parte, denegaba al Sr. Bonda el pago único por superficie respecto del año 2005 y, por otra, imponía a éste una sanción consistente en la pérdida del derecho al pago único por superficie, hasta alcanzar un importe correspondiente a la diferencia entre la superficie real y la superficie declarada, en los tres años siguientes al año en el que se había presentado la declaración inexacta.
- 19 Mediante sentencia de 14 de julio de 2009, el Sąd Rejonowy w Goleniowie (tribunal de distrito de Goleniów) condenó al Sr. Bonda por fraude a las subvenciones, con arreglo al artículo 297, apartado 1, de la Ley de 6 de junio de 1997, que contiene el Código penal, debido a que, con el fin de obtener subvenciones, había efectuado una declaración falsa sobre hechos de importancia capital para la obtención de un pago único por superficie. Por ello, el Sr. Bonda fue condenado a una pena privativa de libertad de 8 meses, con suspensión de la ejecución de la pena durante dos años, y a una multa de 80 días-multa a razón de 20 zloty diarios.
- 20 El Sr. Bonda interpuso recurso de apelación contra dicha sentencia ante el Sąd Okręgowy w Szczecinie (tribunal regional de Szczecin), el cual anuló la sentencia y declaró inadmisibile el procedimiento penal al haberse impuesto ya una sanción administrativa al Sr. Bonda por los mismos hechos. En consecuencia, el citado órgano jurisdiccional, de conformidad con el artículo 17, apartado 1, número 11, del Código de procedimiento penal, sobreseyó el procedimiento y puso fin a la acción penal mediante resolución de 19 de marzo de 2010.
- 21 El Prokurator Generalny (Fiscal General) interpuso recurso de casación contra esta resolución ante el Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo), invocando la violación flagrante de la norma de procedimiento prevista en el mencionado artículo 17, apartado 1, número 11.
- 22 Según el Sąd Najwyższy, aunque no hay duda de que los hechos que dieron lugar a la adopción de la medida prevista en el artículo 138, apartado 1, del Reglamento n° 1973/2004 con respecto al Sr. Bonda son idénticos a aquellos que son objeto de la condena penal, dicho órgano jurisdiccional considera no obstante que, en la medida en que se basa en el artículo 17, apartado 1, número 11, del Código de procedimiento penal, la resolución de sobreseimiento adoptada en el procedimiento penal iniciado contra el Sr. Bonda es errónea.

- 23 En efecto, el Sąd Najwyższy considera que únicamente el artículo 17, apartado 1, número 7, del Código de procedimiento penal podría constituir un fundamento jurídico adecuado para poner fin a dicho procedimiento. Por consiguiente, para resolver el litigio principal, procede determinar si el procedimiento incoado por la Oficina puede considerarse de naturaleza penal en el sentido de la citada disposición. El órgano jurisdiccional remitente precisa al respecto que, si bien la interpretación literal de la citada disposición impone una respuesta negativa a esa cuestión, la misma debe interpretarse sin embargo a la luz del artículo 4, apartado 1, del Protocolo n° 7.
- 24 En estas circunstancias, el Sąd Najwyższy considera necesario apreciar la naturaleza jurídica de la sanción impuesta al agricultor en virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento n° 1973/2004.
- 25 Al estimar que la resolución del litigio del que conoce depende de la interpretación del citado artículo 138, el Sąd Najwyższy decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Cuál es la naturaleza jurídica de una sanción en virtud del artículo 138 del [Reglamento n° 1973/2004] consistente en que a un agricultor se le denieguen pagos directos en los años siguientes al año en que presenta una declaración falsa sobre [...] la superficie que constituye la base de cálculo [del pago único por superficie]?»

### **Sobre la cuestión prejudicial**

- 26 Mediante la cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pide esencialmente que se dilucide si el artículo 138, apartado 1, del Reglamento n° 1973/2004 debe interpretarse en el sentido de que constituyen sanciones de naturaleza penal las medidas previstas en los párrafos segundo y tercero de dicha disposición, consistentes en excluir a un agricultor del beneficio de la ayuda respecto del año en que haya presentado una declaración falsa de la superficie con derecho a tal ayuda y en reducir la ayuda a la que tendría derecho en los tres años siguientes, hasta alcanzar un importe correspondiente a la diferencia entre la superficie declarada y la superficie determinada.
- 27 Con carácter preliminar, debe declararse que el Sąd Najwyższy solicita al Tribunal de Justicia la interpretación del artículo 138, apartado 1, del Reglamento n° 1973/2004 en la medida en que el principio *non bis in idem*, tal como figura en el artículo 17, apartado 1, número 7, del Código de procedimiento penal, sólo es aplicable en el marco del procedimiento principal si las medidas previstas en el citado artículo 138, apartado 1, pueden calificarse como sanciones de naturaleza penal.
- 28 A este respecto, procede recordar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que las sanciones establecidas en las normas sobre la política agrícola común, como la exclusión temporal de un agente económico del beneficio de un régimen de ayudas, no tienen carácter penal (véanse las sentencias de 18 de noviembre de 1987, Maizena y otros, 137/85, Rec. p. 4587, apartado 13; de 27 de octubre de 1992, Alemania/Comisión, C-240/90, Rec. p. I-5383, apartado 25, y de 11 de julio de 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Rec. p. I-6453, apartado 43).
- 29 En efecto, el Tribunal de Justicia ha considerado que tales exclusiones están destinadas a combatir las numerosas irregularidades que se cometen en el marco de las ayudas a la agricultura y que, por gravar onerosamente el presupuesto de la Unión, pueden poner en peligro las acciones emprendidas por las instituciones en este ámbito para estabilizar los mercados, mantener el nivel de vida de los agricultores y garantizar precios razonables en los suministros a los consumidores (véase la sentencia Käserei Champignon Hofmeister, antes citada, apartado 38).
- 30 Con el fin de respaldar su análisis, el Tribunal de Justicia ha señalado asimismo que las normas infringidas se dirigen únicamente a los agentes económicos que, con total libertad, optaron por recurrir a un régimen de ayudas en materia agrícola (véanse las sentencias, antes citadas, Maizena y



otros, apartado 13; Alemania/Comisión, apartado 26, y Käserei Champignon Hofmeister, apartado 41). Este Tribunal ha añadido que, en el marco de un régimen de ayudas de la Unión en el que el otorgamiento de la ayuda se supedita necesariamente al requisito de que su beneficiario presente todas las garantías de probidad y fiabilidad, la sanción impuesta en caso de incumplimiento de tales exigencias constituye un instrumento administrativo específico que forma parte del régimen de ayudas y está destinado a garantizar la buena gestión económica de los fondos públicos de la Unión (sentencia Käserei Champignon Hofmeister, antes citada, apartado 41).

- 31 Ningún elemento justifica una respuesta diferente en lo que atañe a las medidas previstas en el artículo 138, apartado 1, párrafos segundo y tercero, del Reglamento n° 1973/2004.
- 32 En efecto, no se discute que las medidas previstas en el artículo 138, apartado 1, párrafos segundo y tercero, del Reglamento n° 1973/2004 sólo pueden aplicarse a los agentes que han solicitado beneficiarse del régimen de ayudas instaurado por dicho Reglamento, cuando sean erróneos los datos aportados por tales agentes para fundamentar su solicitud. Además, dichas medidas constituyen —ellas también— un instrumento administrativo específico que forma parte de un régimen específico de ayudas destinado a garantizar la buena gestión económica de los fondos públicos de la Unión.
- 33 A este respecto, ha de añadirse que, antes de nada, del artículo 1 del Reglamento n° 2988/95, que establece un marco jurídico común para todos los ámbitos cubiertos por las políticas comunitarias, resulta que toda infracción de una disposición del Derecho de la Unión correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de la Unión o a los presupuestos administrados por ésta es calificada de «irregularidad» y da lugar a la aplicación de «medidas y sanciones administrativas».
- 34 A continuación, del artículo 5, apartado 1, letras c) y d), del Reglamento n° 2988/95 se desprende que la privación total o parcial de una ventaja concedida por la normativa comunitaria, incluso en el caso de que el agente sólo se haya beneficiado indebidamente de una parte de dicha ventaja, y la exclusión o la retirada del beneficio de la ventaja durante un período posterior al de la irregularidad, constituyen sanciones administrativas. Estos dos supuestos están previstos en el artículo 138, apartado 1, del Reglamento n° 1973/2004.
- 35 Por último, mientras que el artículo 6, apartados 1 a 4, del Reglamento n° 2988/95 contiene normas sobre la toma en consideración de un procedimiento penal nacional en un procedimiento administrativo basado en el Derecho de la Unión, del noveno considerando y del artículo 6, apartado 5, del citado Reglamento resulta que las sanciones administrativas impuestas en el marco de la realización de los objetivos de la política agrícola común forman parte de los regímenes de ayudas, que aquellas tienen una finalidad propia y que pueden aplicarse con independencia de posibles sanciones penales, en caso de que y en la medida en que no sean asimilables a dichas sanciones.
- 36 La naturaleza administrativa de las medidas previstas en el artículo 138, apartado 1, párrafos segundo y tercero, del Reglamento n° 1973/2004 no se pone en cuestión por el examen de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa al concepto de «procedimiento penal», en el sentido del artículo 4, apartado 1, del Protocolo n° 7, disposición a la que se refiere el órgano jurisdiccional remitente.
- 37 Según esta jurisprudencia, tres criterios son pertinentes al 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 naturaleza y gravedad de la sanción que puede imponerse al interesado (véanse, en particular, TEDH, sentencias Engel y otros c. Países Bajos de 8 de junio de 1976, serie A n° 22, § 80 a 82, y Zolotukhin c. Rusia de 10 de febrero de 2009, recurso n° 14939/03, § 52 y 53).
- 38 Por lo que se refiere al primer criterio, debe señalarse que las medidas previstas en el artículo 138, apartado 1, del Reglamento n° 1973/2004 no se consideran de naturaleza penal por el Derecho de la Unión, el cual debe asimilarse en este caso al «Derecho interno» a efectos de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

- 39 En lo que atañe al segundo criterio, el mismo implica comprobar si la sanción impuesta al agente tiene concretamente una finalidad represiva.
- 40 En este caso, del análisis llevado a cabo en los apartados 28 a 32 de la presente sentencia se deduce que las medidas previstas en el artículo 138, apartado 1, párrafos segundo y tercero, del Reglamento n° 1973/2004 son aplicables únicamente a los agentes económicos que recurren al régimen de ayudas instaurado por dicho Reglamento y que la finalidad de tales medidas no es represiva, sino que consiste esencialmente en proteger la gestión de los fondos de la Unión mediante la exclusión temporal del beneficiario que haya efectuado declaraciones inexactas en su solicitud de ayuda.
- 41 Tal como subrayó la Abogado General en el punto 65 de sus conclusiones, en contra de entender que tales medidas tienen carácter represivo aboga asimismo el hecho de que la reducción del importe de la ayuda que puede concederse al agricultor en los años siguientes a aquél en el que se ha constatado una irregularidad se supedita a la presentación de una solicitud en estos años. Así pues, si el agricultor no presenta una solicitud en los años siguientes, la sanción en virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento n° 1973/2004 queda sin efecto. Lo mismo sucede si el agricultor deja de reunir los requisitos para la concesión de la ayuda. Por último, la sanción queda también parcialmente sin efecto cuando el importe de las ayudas a las que el agricultor tiene derecho en los años siguientes es inferior a la deducción que debe practicarse sobre tales ayudas conforme a la medida de reducción de la ayuda percibida indebidamente.
- 42 De ello se infiere que el segundo criterio mencionado en el apartado 37 de la presente sentencia no basta para conferir carácter penal a las medidas previstas en el artículo 138, apartado 1, del Reglamento n° 1973/2004.
- 43 Con respecto al tercer criterio, ha de señalarse, además de lo subrayado en el apartado 41 de la presente sentencia, que las sanciones previstas en el artículo 138, apartado 1, párrafos segundo y tercero, del Reglamento n° 1973/2004 tienen como único efecto privar al agricultor de que se trate de la perspectiva de obtener una ayuda.
- 44 En consecuencia, dichas sanciones no pueden asimilarse a las sanciones de naturaleza penal sobre la base del tercer criterio mencionado en el apartado 37 de la presente sentencia.
- 45 De las consideraciones anteriores cabe colegir que las características de las sanciones previstas en el artículo 138, apartado 1, del Reglamento n° 1973/2004 no permiten considerar que éstas hayan de calificarse como sanciones de naturaleza penal.
- 46 Por consiguiente, procede responder a la cuestión prejudicial que el artículo 138, apartado 1, del Reglamento n° 1973/2004 debe interpretarse en el sentido de que no constituyen sanciones de naturaleza penal las medidas previstas en los párrafos segundo y tercero de dicha disposición, consistentes en excluir a un agricultor del beneficio de la ayuda respecto del año en que haya efectuado una declaración falsa de la superficie con derecho a tal ayuda y en reducir la ayuda a la que tendría derecho en los tres años siguientes, hasta alcanzar un importe correspondiente a la diferencia entre la superficie declarada y la superficie determinada.

### **Costas**

- 47 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 (Gran Sala) declara:

**El artículo 138, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1973/2004 de la Comisión, de 29 de octubre de 2004, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo en lo que respecta a los regímenes de ayuda previstos en los títulos IV y IV *bis* de dicho Reglamento y a la utilización de las tierras retiradas de la producción con vistas a la obtención de materias primas, debe interpretarse en el sentido de que no constituyen sanciones de naturaleza penal las medidas previstas en los párrafos segundo y tercero de dicha disposición, consistentes en excluir a un agricultor del beneficio de la ayuda respecto del año en que haya efectuado una declaración falsa de la superficie con derecho a tal ayuda y en reducir la ayuda a la que tendría derecho en los tres años siguientes, hasta alcanzar un importe correspondiente a la diferencia entre la superficie declarada y la superficie determinada.**

Firmas