

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ANTHONY MICHAEL COLLINS
presentadas el 20 de octubre de 2022 ([1](#))

Asunto C-412/21

**Dual Prod SRL
contra**

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)

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunalul Satu Mare (Tribunal de Distrito de Satu Mare, Rumanía)]

«Petición de decisión prejudicial — Impuestos especiales — Directiva 2008/118/CE — Artículo 16 — Medida por la que se suspende la autorización de un depositario fiscal autorizado — Procedimientos paralelos — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 48, apartado 1 — Presunción de inocencia — Artículo 50 — Principio non bis in idem»

I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial formulada por el Tribunalul Satu Mare (Tribunal de Distrito de Satu Mare, Rumanía) se plantea en el siguiente contexto. Dual Prod SRL, sociedad establecida en Rumanía, está autorizada para explotar un depósito fiscal en que, entre otros productos, se fabricaba alcohol. Después de que en una inspección se constatasen una serie de irregularidades en los locales, las autoridades competentes suspendieron dicha autorización durante ocho meses. A raíz de la inspección, se decidió iniciar un procedimiento penal contra Dual Prod y, a la espera del resultado de dicho procedimiento, se suspendió por segunda vez la autorización de dicha sociedad. En el procedimiento ante el órgano jurisdiccional remitente, Dual Prod alega que la segunda suspensión es contraria a la presunción de inocencia consagrada en el artículo 48, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y vulnera el principio *non bis in idem* que se establece en el artículo 50 de esta.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

2. El artículo 16 de la Directiva 2008/118/CE del Consejo, de 16 de diciembre 2008, relativa al régimen general de los impuestos especiales, y por la que se deroga la Directiva 92/12/CEE, (2) dispone, en los apartados 1 y 2, lo siguiente:

«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:

- a) prestar, si procede, una garantía que cubra el riesgo inherente a la fabricación, transformación y tenencia de productos sujetos a impuestos especiales;
- b) cumplir con las obligaciones establecidas por el Estado miembro en cuyo territorio se halle el depósito fiscal;
- c) llevar una contabilidad, por cada depósito fiscal, de las existencias y de la circulación de productos sujetos a impuestos especiales;
- 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.

[...]»

B. Derecho rumano

3. El artículo 364, apartado 1, letra d), de la Legea n.º 227/2015 privind Codul fiscal (Ley n.º 227/2015 por la que se establece el Código Tributario), de 8 de septiembre de 2015 (3) (en lo sucesivo, «Código Tributario»), dispone que no se concederá la autorización de depósito fiscal si el solicitante ha sido condenado con carácter firme por las infracciones tipificadas, entre otras normas, en el Código Tributario.

4. El artículo 369, apartado 3, letra b), del Código Tributario dispone que la autorización de depósito fiscal se suspenderá por un período de entre 1 y 12 meses si se comprueba la comisión de alguna de las infracciones contempladas en el artículo 452, apartado 1, letra i). (4) De conformidad con el artículo 369, apartado 3, letra c), del Código Tributario, la autorización se suspenderá hasta que recaiga resolución firme en la causa penal abierta por las infracciones tipificadas en el artículo 364, apartado 1, letra d). Esta última disposición comprende las infracciones contempladas en el Código Tributario.

5. Con arreglo al artículo 452, apartado 1, letra h), del Código Tributario, constituye infracción 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, sin que conste dicha marca o lo haga de modo indebido, en cantidades que superen los límites establecidos por el Código Tributario.

6. A tenor del artículo 452, apartado 1, letra i), del Código Tributario, constituye infracción la utilización de conductos móviles, tubos flexibles u otros conductos similares, la utilización de tanques no cubiertos 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.

III. Litigio principal y cuestiones prejudiciales

7. Dual Prod es un depositario fiscal autorizado que se dedica a la fabricación de alcohol y bebidas alcohólicas en su depósito fiscal. El 1 de agosto de 2018, en el curso de un registro realizado en dichos locales por orden de las autoridades aduaneras, se comprobó que se había instalado un sistema de conductos móviles y tubos flexibles mediante el cual se extraía el alcohol sin ser debidamente contabilizado. Asimismo, se halló un recipiente situado fuera del perímetro del depósito fiscal.

8. Al día siguiente, las autoridades aduaneras precintaron la sede de Dual Prod por razón de la infracción del régimen especial de los productos sujetos a impuestos especiales que contiene el Código Tributario. En el subsiguiente procedimiento, la Curtea de Apel Oradea — Secția de contencios administrativ (Tribunal Superior de Oradea — Sala de lo Contencioso-Administrativo) declaró la ilegalidad de la colocación de los precintos al considerar que, dado que no existía una sentencia judicial firme, constituía una vulneración de la presunción de inocencia respecto a Dual Prod.

9. El 5 de septiembre de 2018, las autoridades aduaneras suspendieron la autorización de depositario fiscal de Dual Prod por un período de 12 meses, con arreglo al artículo 369, apartado 3, letra b), en relación con el artículo 452, apartado 1, letra h), del Código Tributario. Según las observaciones escritas del Gobierno rumano, esta medida administrativa cautelar se adoptó debido a la existencia de pruebas obtenidas en el registro que suscitaban serias dudas en cuanto al cumplimiento, por Dual Prod, del régimen fiscal y de las condiciones de su autorización. A raíz del recurso interpuesto por Dual Prod contra dicha suspensión, la Curtea de Apel Oradea (Tribunal Superior de Oradea, Rumanía) redujo la sanción a ocho meses.

10. En el posterior proceso penal *in rem* se apreciaron las circunstancias previstas en el artículo 452, apartado 1, letras h) e i), del Código Tributario, con la implicación de personas pertenecientes a Dual Prod. El 14 de enero de 2020, Dual Prod adquirió la condición de sospechoso y, el 21 de octubre de 2020, se le acusó formalmente de la comisión de infracciones con arreglo al artículo 452, apartado 1, letras h) e i), del Código Tributario. El 19 de noviembre de 2020, se suspendió la autorización de Dual Prod en virtud del artículo 369, apartado 3, letra c), del Código Tributario hasta la conclusión de dicho proceso penal.

11. Dual Prod impugnó esta segunda suspensión ante el órgano jurisdiccional remitente, que decidió plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea 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?»

12. Han presentado observaciones escritas Dual Prod, el Gobierno italiano, el Gobierno rumano y la Comisión Europea.

13. En primer lugar, Dual Prod alega que la suspensión de su autorización a la espera de la resolución del proceso penal tiene graves consecuencias para el desarrollo de su actividad y es contraria a la presunción de inocencia consagrada en el artículo 48, apartado 1, de la Carta. En segundo lugar, aduce que se vulnera el principio *non bis in idem* cuando se sanciona dos veces a una persona por los mismos hechos, como sucede al adoptar dos suspensiones en virtud, respectivamente, de las letras b) y c) del artículo 369 del Código Tributario, respectivamente, con independencia de la naturaleza de las sanciones que se hayan de imponer. Asimismo, afirma que las suspensiones son de carácter penal, dadas su finalidad represiva y su estrecha vinculación con el proceso penal que se sigue contra Dual Prod.

14. El Gobierno italiano, el Gobierno rumano y la Comisión consideran que los hechos expuestos en la resolución de remisión demuestran que las suspensiones no son de carácter penal y que se impusieron para evitar el fraude y el abuso en el sentido del artículo 16 de la Directiva 2008/118. La existencia de un proceso penal en curso no obsta a la imposición de tales medidas. La Comisión añade que el artículo 41 de la Carta es pertinente respecto a la cuestión de si las suspensiones, consideradas en su conjunto, respetan el derecho a una buena administración, en particular el derecho de toda persona a que sus asuntos sean tratados dentro de un plazo razonable.

IV. **Apreciación jurídica**

A. Aplicación de los artículos 48, apartado 1, y 50 de la Carta y de las disposiciones correspondientes del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH»)

15. La Unión Europea no se ha adherido al CEDH, por lo que este instrumento no se ha incorporado formalmente al ordenamiento jurídico de la Unión. De conformidad con el artículo 6 TUE, apartado 3, los derechos fundamentales que garantiza el CEDH y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros forman parte del Derecho de la Unión como principios generales. El artículo 52, apartado 3, de la Carta, con arreglo al cual los derechos que esta contenga y que correspondan a derechos garantizados por el CEDH tienen el mismo sentido y alcance que estos últimos, pretende garantizar la coherencia entre esos derechos sin que ello afecte a la autonomía del Derecho de la Unión y del Tribunal de Justicia. (5)

16. Las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente se refieren a la «autorización para el ejercicio de la actividad de fabricación de alcohol» a favor de Dual Prod. Entiendo que se refiere a una autorización a efectos del artículo 16 de la Directiva 2008/118, que fue retirada con arreglo a las condiciones establecidas en el Derecho nacional para evitar posibles fraudes o abusos. Con arreglo al artículo 51, apartado 1, de la Carta, la legislación nacional aplicable está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Por consiguiente, en principio la Carta es aplicable a los problemas planteados en las cuestiones prejudiciales. (6)

17. El artículo 48, apartado 1, de la Carta, mencionado en la primera cuestión, dispone que todo acusado se presume inocente hasta que su culpabilidad haya sido legalmente declarada. En consecuencia, no le incumbe al acusado demostrar su inocencia. Para que un tribunal pueda imponer una sanción penal, la acusación debe demostrar suficientemente, con arreglo a Derecho, que el acusado es culpable de las infracciones que se le imputan. Atenta contra dicha presunción la afirmación formulada por las autoridades en el sentido de que un acusado es culpable de una infracción penal antes de que se haya impuesto una condena en un proceso penal, pues puede influir en el tribunal que conoce del asunto y puede inducir al público a creer en la culpabilidad del acusado. (7)

18. Sin embargo, la presunción de inocencia no se opone a la adopción de medidas adecuadas y proporcionadas dirigidas a conjurar un riesgo cierto y grave de que los acusados reincidan o continúen cometiendo la infracción que se les imputa, eludan la acción de la justicia no presentándose al juicio o influyan de forma indebida en el desarrollo del proceso. Son medidas de este tipo la prisión preventiva y la libertad condicional. (8)

19. El Tribunal de Justicia ha declarado que las personas jurídicas gozan de la presunción de inocencia consagrada en el artículo 48 de la Carta. (9) Sin embargo, dicha disposición es aplicable en el ámbito de los procesos penales y de los procedimientos que concluyan con la imposición de sanciones penales, como sucede con la disposición correspondiente del artículo 6, apartado 2, del CEDH. (10)

20. El artículo 50 de la Carta, al que se refiere la segunda cuestión prejudicial, dispone que «nadie podrá ser juzgado o condenado penalmente por una infracción respecto de la cual ya haya sido absuelto o condenado en la Unión mediante sentencia penal firme conforme a la ley». El principio *non bis in idem* prohíbe la duplicación tanto del procedimiento como de las sanciones de carácter penal respecto a los mismos hechos y contra la misma persona. (11) Se corresponde con el artículo 4, apartado 1, del Protocolo n.º 7 del CEDH. (12)

B. ¿Es de carácter penal la segunda suspensión?

21. Son tres los criterios pertinentes para determinar si una medida es de carácter penal a efectos de la Carta y del CEDH. El primero es la calificación jurídica de la infracción en Derecho interno; el segundo, la naturaleza intrínseca de la infracción y, el tercero, la gravedad de la sanción que puede imponerse al interesado. (13) Cumplir el primer criterio no es, de por sí, definitivo. Si en el Derecho nacional no se considera penal la infracción, debe pasarse a analizar si su carácter penal puede derivarse de los otros dos criterios, ya sea acumulativamente o por separado. (14)

22. En el presente asunto, la legislación nacional dispone la suspensión de la autorización hasta que recaiga resolución penal firme en la causa penal abierta por una infracción contemplada en el artículo 364, apartado 1, letra d), del Código Tributario. No hay nada en la resolución de remisión ni en las observaciones formuladas ante el Tribunal de Justicia que dé a entender que, en el Derecho nacional, la suspensión de una autorización en caso de un procedimiento penal sea de carácter penal. Es la autoridad competente (que, a mi entender, es la que concedió la autorización) la facultada para suspenderla, y no la autoridad a la que compete el enjuiciamiento penal por infracciones tipificadas en el Código Tributario.

23. Por lo tanto, voy a examinar cómo se han aplicado los otros dos criterios en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del TEDH, antes de entrar a analizar la forma en que puede aplicarse dicha jurisprudencia a la suspensión controvertida.

1. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia

24. Las sanciones con arreglo a la Política Agrícola Común consistentes en el pago de un incremento calculado sobre el importe de una ayuda indebidamente pagada y la exclusión de un productor de la percepción de la ayuda durante un cierto período tras haber cometido una irregularidad no se consideraron sanciones penales. (15) En materia de restituciones por exportación, una sanción determinada en proporción a la cantidad indebidamente percibida por el exportador tampoco se consideró de carácter penal. (16) En el ámbito de la contratación pública, una decisión de excluir a ciertos licitadores de un procedimiento de licitación sin examinar totalmente su oferta, al haber sido condenados por falsas declaraciones, no se consideró una sanción penal. (17)

25. Una decisión de una autoridad de supervisión financiera de prohibir a un directivo ocupar puestos en una empresa de inversión regulada, por haber sido declarado no fiable, se estimó que no estaba comprendida en el ámbito del Derecho penal. Con arreglo a la Directiva de la UE pertinente, (18) una autoridad de supervisión podía denegar o revocar la autorización concedida a una empresa de inversión si no estaba convencida de que las personas que la dirigirán gozaban de suficiente honorabilidad. Sin perjuicio de los procedimientos para la revocación de la autorización ni del derecho de los Estados miembros a imponer sanciones penales, era posible imponer sanciones administrativas apropiadas. El Tribunal de Justicia observó que las medidas que las autoridades deben adoptar al comprobar que una persona no reúne las condiciones de honorabilidad forman parte de los procedimientos para la revocación de la autorización. Tales medidas no se referían a supuestos contemplados por el Derecho penal en el sentido de la citada Directiva. (19)

26. El Tribunal de Justicia llegó a esta conclusión haciendo una interpretación sistemática de las disposiciones relevantes de dicha Directiva. La Abogada General Kokott, aplicando los criterios Engel en sus conclusiones el mismo asunto, también consideró que la decisión de la autoridad no era de carácter penal a efectos del artículo 50 de la Carta. La decisión controvertida en ese asunto no se dictaba respecto a la colectividad, al contrario de lo que es típico en el Derecho penal. Solo podía ir dirigida a las personas que habían decidido ejercer funciones directivas en empresas sujetas a autorización. La determinación de que ya no existía confianza en el directivo no pretendía sancionarle, sino evitar riesgos para el sistema financiero y los inversores. Se trataba en vez de ello de una consecuencia jurídica derivada directamente de la Directiva, conforme a la cual solo las personas honorables podían asumir ciertas funciones, y no perseguía fines represivos. Aunque tal decisión tuviera consecuencias de gran calado para el destinatario, no le negaba la posibilidad de ejercer otras actividades profesionales ni le apartaba del ejercicio de actividades directivas en empresas de inversión de forma permanente. (20)

27. En cambio, la presunción de inocencia se aplica a la imposición de multas en materia de Derecho de la competencia, cuyo importe puede alcanzar el 10 % del volumen de negocios correspondiente. (21) Asimismo, una multa de hasta diez veces el producto o el beneficio obtenido mediante la manipulación del mercado se consideró de carácter penal, debido a su gravedad. (22) En un caso de impago del IVA, se estimó que una multa del 30 % de la deuda tributaria constituía una sanción penal. (23) La imposición de puntos por infracciones de tráfico a los conductores de vehículos se consideró relacionada con la comisión de una infracción penal, habida cuenta de que: i) se imponían en relación con infracciones de tráfico de cierta gravedad; ii) se sumaban a la sanción que recaía en caso de comisión de tales infracciones, y iii) la acumulación de puntos por infracciones implicaba consecuencias jurídicas, como la obligación de hacer un examen o la prohibición de conducir. (24) En otro asunto, el Abogado General Bot entendió en sus conclusiones que era de carácter penal una infracción aduanera definida en términos idénticos a la infracción penal de contrabando y que acarrearía sanciones de hasta diez veces el importe de la deuda tributaria. (25)

2. *Jurisprudencia del TEDH*

28. El TEDH considera que las infracciones que pueden derivar en antecedentes penales o en la imposición de penas privativas de libertad son, por definición, de carácter penal, al igual que las que dan lugar a sanciones económicas que, en caso de impago, derivan en una pena privativa de libertad. (26)

29. El TEDH ha declarado que la vertiente penal del artículo 6, apartado 1, del CEDH no se aplica a los procedimientos disciplinarios contra un abogado por malas prácticas profesionales. Las disposiciones de las que allí se trataba no iban dirigidas al público, sino a los miembros de un grupo profesional sujeto a un estatuto especial; con ellas se pretendía garantizar que los profesionales de la abogacía observasen ciertas normas específicas de conducta profesional; las sanciones aplicables variaban desde la reprensión por escrito, una multa de hasta aproximadamente 36 000 euros y la suspensión temporal del derecho a ejercer, hasta la exclusión del registro de abogados. El TEDH consideró que, a excepción de la multa, dichas sanciones eran típicamente disciplinarias. Además, el impago de la multa no derivaba en la imposición de una pena privativa de libertad. (27) De igual manera, no se consideró que constituyese una acusación penal un proceso disciplinario que diese lugar a la jubilación forzosa o a la destitución de un funcionario público. (28) La revocación de la licencia para servir bebidas alcohólicas en un restaurante, al considerarse que el titular de la licencia no era apto, no constituía acusación penal alguna, (29) y tampoco se calificó como pena en el sentido del artículo 7 del CEDH una revocación permanente de la licencia de un liquidador. (30) Por otro lado, el TEDH consideró que sí eran de carácter penal las infracciones relativas a la manipulación del mercado que acarrearían multas de graves consecuencias económicas. (31)

3. *Aplicación de la jurisprudencia a la segunda suspensión*

30. Aunque incumbe, en último término, al órgano jurisdiccional remitente decidir esta cuestión, por las siguientes razones no me convence la idea de que la segunda suspensión sea de carácter penal, en el sentido de la citada jurisprudencia. (32)

31. La Directiva 2008/118 pretende armonizar las condiciones para gravar con impuestos especiales determinados productos, a fin de garantizar el adecuado funcionamiento del mercado interior. El sistema de depósitos sujetos a autorización por las autoridades competentes es un elemento clave a este respecto. El artículo 16 de la Directiva 2008/118 dispone que las autorizaciones estarán supeditadas a los requisitos que tienen derecho a determinar las autoridades nacionales a efectos de impedir cualquier posible fraude o abuso. Con ello se persigue facilitar el buen funcionamiento del sistema de impuestos especiales armonizados en el mercado interior y garantizar que quienes respetan las normas no se vean en desventaja competitiva con respecto a quienes no lo hacen, y que no se pierdan ingresos públicos.

32. Cuando se sospeche de un incumplimiento de las condiciones de una autorización o de la probabilidad de que se incumplan en el futuro, la suspensión temporal de la autorización es una medida con la que se trata de asegurar que no se vean comprometidos los objetivos descritos en el punto anterior de las presentes conclusiones. Tales circunstancias son comparables a la inhabilitación temporal de un directivo en relación con un abuso de mercado, que se calificó como medida preventiva

que había de adoptarse lo antes posible para evitar que continuase la práctica nociva mientras se sustanciaba el proceso penal relativo a esa misma práctica. (33) De igual manera, las personas que se hallan en una posición de confianza frente a sus clientes o frente al público general, como los médicos, veterinarios, profesores y miembros de las fuerzas del orden, pueden ser suspendidos en sus funciones mientras se investiga una supuesta conducta que, si se demuestra, puede haber causado un perjuicio a aquellos a quienes dichas personas deben diligencia profesional.

33. Además, las suspensiones se dirigen a personas que, de forma voluntaria, han obtenido una autorización y se han comprometido a cumplir con las condiciones de esta. Las consecuencias de incumplir el compromiso voluntariamente asumido no son represivas en el mismo sentido que la imposición de una pena privativa de libertad o de una multa muy gravosa por actos lesivos para el público general. Una suspensión durante la investigación o la espera del resultado de un proceso penal no es una medida inadecuada si se tienen en cuenta las responsabilidades del depositario autorizado dentro del sistema administrativo de impuestos especiales armonizados. Tampoco cabe calificar de especialmente severa esta medida, dado que la persona cuya autorización ha sido suspendida puede seguir ejerciendo una actividad comercial y utilizando las instalaciones, el equipo y el personal de la empresa para fines distintos de la producción y posesión de alcohol respecto de los que se ha suspendido el pago del impuesto.

34. A mi parecer, las mismas consideraciones son válidas, *mutatis mutandis*, para la primera suspensión, adoptada con arreglo al artículo 369, apartado 3, letra b), del Código Tributario.

C. Primera cuestión prejudicial

35. El órgano jurisdiccional remitente desea que se aclare si el artículo 48, apartado 1, de la Carta, en relación con el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/118, se opone a la adopción de medidas de suspensión de una autorización para el ejercicio de la actividad de fabricación de alcohol sobre la base de meras presunciones objeto de una investigación penal en curso.

36. A tenor del artículo 16 de la Directiva 2008/118, les corresponde a las autoridades competentes de los Estados miembros autorizar la apertura y explotación de depósitos fiscales en su territorio. Tales autorizaciones están expresamente supeditadas a los requisitos que tienen derecho a determinar las autoridades a efectos de impedir cualquier posible fraude o abuso. Dado que la Directiva 2008/118 reconoce y promueve este objetivo, los órganos jurisdiccionales y autoridades nacionales están facultados para suspender o retirar las autorizaciones cuando se demuestre suficientemente, con arreglo a Derecho, un incumplimiento de las condiciones aplicables o la probabilidad de que tales condiciones se incumplan. (34)

37. Dado que el Derecho de la Unión no contiene normas probatorias en relación con la suspensión o la revocación de autorizaciones a efectos del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/118, las autoridades deben atenerse a las normas probatorias del Derecho nacional, siempre que estas respeten los principios generales del Derecho de la Unión, como los principios de efectividad y proporcionalidad y el derecho a una buena administración. (35)

38. La resolución de remisión no contiene información acerca del nivel de prueba requerido, ni para las suspensiones ni para el proceso penal. Aunque el órgano jurisdiccional remitente da a entender que la segunda suspensión de la autorización de Dual Prod se basó en «meras presunciones» de irregularidades, la resolución de remisión no explica en qué consisten tales presunciones. El artículo 369, apartado 3, letra c), del Código Tributario hace referencia a la suspensión de la autorización hasta que recaiga resolución firme en la causa penal abierta por una infracción. En el presente asunto, la autorización de Dual Prod se suspendió tras una investigación de las autoridades, después de que en un proceso penal *in rem* se hubiese constatado la existencia de las circunstancias contempladas en el artículo 452, apartado 1, letras h) e i), del Código Tributario y se hubiese acusado formalmente a Dual Prod de una infracción penal. En tal situación, dada la naturaleza del sistema y en atención a los intereses en juego, resulta razonable que la legislación prevea la posibilidad de suspender una autorización. Considero que no se basó en «meras presunciones» de irregularidades, sino que el nivel de prueba que se aplica a la apertura de un proceso penal es, en efecto, el que justifica la imposición de una suspensión con arreglo al artículo 369, apartado 3, letra c), del Código Tributario.

39. También puede ser relevante el hecho de que el Tribunal de Justicia haya declarado que un sistema de sanciones administrativas basado en la responsabilidad objetiva puede ser compatible con el Derecho de la Unión y con el principio general de proporcionalidad, siempre que los objetivos perseguidos revistan un interés general que puede justificar la implantación de tal sistema. (36)
40. Por otro lado, el derecho a una buena administración consagrado en el artículo 41 de la Carta exige que las autoridades administrativas, en el marco de las obligaciones de comprobación que les incumben, procedan a un examen diligente e imparcial de todos los aspectos pertinentes, de modo que, al decidir la suspensión de una autorización, dispongan de los datos más completos y fiables posibles. (37)
41. No carece de pertinencia que, en situaciones análogas, el Tribunal de Justicia ha declarado que el Derecho de la Unión no se opone a que, para determinar la existencia de prácticas ilícitas en un procedimiento administrativo, las autoridades utilicen las pruebas obtenidas en un proceso penal paralelo que aún no ha concluido, siempre que se respeten los derechos garantizados por el Derecho de la Unión. (38)
42. A la luz de las consideraciones precedentes, creo, sin perjuicio de las comprobaciones que haga el órgano jurisdiccional nacional sobre los aspectos mencionados en los puntos 37 a 41 de las presentes conclusiones, que el hecho de que la legislación nacional prevea que pueda incoarse un proceso penal contra personas presuntamente implicadas en la producción y tenencia ilegales de alcohol no significa que la autorización para explotar un depósito fiscal, en el sentido del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/118, solo pueda suspenderse una vez haya concluido con condena dicho proceso penal. En efecto, la lógica subyacente al argumento de Dual Prod parece ser que, tras haberle sido acusada de una infracción penal relacionada con la actividad que desarrolla en virtud de una autorización, (39) puede seguir desarrollándola hasta la fecha en que sea condenada por dicha infracción. No hay interpretación posible del artículo 16 de la Directiva 2008/118 que admita tal conclusión, que, por añadidura, implicaría el riesgo de socavar gravemente la efectividad y la confianza en el régimen de depósitos autorizados establecido por la Directiva 2008/118. (40)
43. En virtud del deber de imparcialidad y de la presunción de inocencia, el juez que conoce del proceso penal subsiguiente o paralelo no debe considerar las suspensiones como indicios de la culpabilidad del acusado en dicho proceso. Este parece ser el único contexto en que puede ser relevante la presunción de inocencia, ya que esta no se aplica en el ámbito del procedimiento administrativo que dio lugar a la imposición de la segunda suspensión.
44. También es relevante que el Tribunal de Justicia haya declarado que el principio de presunción de inocencia no obsta a la operatividad de una presunción jurídica en materia penal que traslade la carga de la prueba al acusado, siempre que tal presunción admita prueba en contrario y quede garantizado el derecho de defensa. (41) Existen presunciones de este tipo, por ejemplo, en el ámbito del Derecho de la Unión que regula la identificación y la penalización de las prácticas colusorias. (42) De igual manera, el TEDH ha señalado que en todos los ordenamientos jurídicos existen presunciones de hecho o de Derecho, y el CEDH no prohíbe su aplicación. No obstante, se exige a los Estados que circunscriban la operatividad de tales presunciones a unos límites razonables, teniendo en cuenta la importancia de los intereses en juego para el acusado y respetando los derechos de defensa en el proceso penal. (43) Por otro lado, no se prohíbe que las autoridades extraigan conclusiones razonables basadas en todos los indicios disponibles. (44) Aunque estas consideraciones se han desarrollado en el contexto de procedimientos y sanciones penales, son igualmente válidas en los asuntos no penales.
45. Habida cuenta de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión prejudicial declarando que el artículo 48, apartado 1, de la Carta, en relación con el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/118, no se opone a que, antes de que se haya dictado sentencia firme en un proceso penal, se imponga una sanción administrativa por la que se suspende una autorización con el fin de evitar posibles fraudes o abusos, ni a basarse para ello una presunción.

D. Segunda cuestión prejudicial

46. El órgano jurisdiccional remitente pide que se aclare si el artículo 50 de la Carta, en relación con el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/118, prohíbe a las autoridades suspender una autorización dos veces por los mismos hechos.

47. Dado que considero que ninguna de las dos suspensiones es de carácter penal, no es de aplicación el principio *non bis in idem* consagrado en el artículo 50 de la Carta y en el artículo 4, apartado 1, del Protocolo n.º 7 al CEDH, ni tampoco lo es la jurisprudencia desarrollada en situaciones en que unos mismos hechos daban lugar a procedimientos penales y no penales paralelos estrechamente vinculados. (45) También comparto las observaciones del Gobierno italiano en el sentido de que la resolución de remisión no explica suficientemente por qué los hechos que originaron cada una de las dos suspensiones son los mismos, habida cuenta de que, según se dice en ella, la primera suspensión se adoptó en virtud del artículo 452, apartado 1, letra i), del Código Tributario, relativo al uso de dispositivos mediante los que se puedan extraer cantidades de alcohol o destilados sin que sean registradas por el contador, y la segunda, con arreglo al artículo 452, apartado 1, letras i) y h), del Código Tributario, la última de las cuales se refiere a la tenencia de bienes sujetos a impuestos especiales fuera de un depósito fiscal. Así pues, la segunda cuestión es hipotética, aunque alguna de las suspensiones, o ambas, se considerasen de carácter penal. (46)

48. La Comisión entiende que la imposición de dos sanciones administrativas en unas circunstancias en que coinciden el infractor, los hechos y el interés protegido habría de limitarse, en atención a los principios de proporcionalidad y buena administración de justicia, en la medida necesaria para garantizar que su duración acumulada no resultase excesiva. (47) A mi parecer, es válida también aquí la objeción formulada en el punto anterior: dado que hay serias dudas acerca de la identidad de los hechos que motivaron cada una de las dos suspensiones, la posibilidad de aplicar un principio administrativo equivalente al *non bis in idem* deviene hipotética. En consecuencia, carecería de toda utilidad tomarlo en consideración en relación con la presente petición de decisión prejudicial, habida cuenta de que la Comisión es el único interviniente que ha aludido a este aspecto y que el órgano jurisdiccional remitente no incluyó una cuestión redactada de forma alternativa a tal efecto.

V. Conclusión

49. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia responder a las cuestiones planteadas por el Tribunalul Satu Mare (Tribunal de Distrito de Satu Mare, Rumanía) del siguiente modo:

El artículo 48, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en relación con el 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, debe interpretarse en el sentido de que

no se opone a que, antes de que se haya dictado sentencia firme en un proceso penal, se imponga una sanción administrativa por la que se suspende una autorización con el fin de evitar posibles fraudes o abusos, ni a basarse para ello en una presunción.

¹ Lengua original: inglés.

² DO 2009, L 9, p. 12.

³ Monitorul Oficial al României, parte I, n.º 688 de 10 de septiembre de 2015.

⁴ La infracción mencionada en el artículo 452, apartado 1, letra h), no parece figurar entre los actos enumerados.

⁵ Véase, por ejemplo, la sentencia de 2 de febrero de 2021, Consob (C-481/19, EU:C:2021:84), apartado 36 y jurisprudencia citada.

[6](#) Sentencia de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), apartados 17 a 23 y jurisprudencia citada.

[7](#) En relación con la presunción de inocencia de las personas físicas en el proceso penal, véase el artículo 4 de la Directiva (UE) 2016/343 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por la que se refuerzan en el proceso penal determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio (DO 2016, L 65, p. 1). Véase también, por ejemplo, la sentencia de 5 de septiembre de 2019, AH y otros (Presunción de inocencia) (C-377/18, EU:C:2019:670), apartado 43 y jurisprudencia citada.

[8](#) En cuanto a la presunción de inocencia de las personas físicas en el proceso penal, véase el considerando 16 de la Directiva 2016/343, en referencia a las resoluciones preliminares de carácter procesal que se basen en sospechas o pruebas de cargo, como las resoluciones relativas a la prisión preventiva, y los considerandos 18 y 19, en referencia a la divulgación pública de información sobre el proceso penal. Véase también, por ejemplo, la sentencia de 28 de noviembre de 2019, Spetsializirana prokuratura (C-653/19 PPU, EU:C:2019:1024).

[9](#) Véase, por ejemplo, la sentencia de 8 de julio de 1999, Hüls/Comisión (C-199/92 P, EU:C:1999:358), apartado 150 y jurisprudencia citada.

[10](#) Véanse las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (DO 2007, C 303, p. 17). Véanse también, por ejemplo, la sentencia de 9 de septiembre de 2021, Adler Real Estate y otros (C-546/18, EU:C:2021:711), apartado 46 y jurisprudencia citada, y el artículo 3 de la Directiva 2016/343.

[11](#) Sentencia de 20 de marzo de 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197), apartado 25 y jurisprudencia citada.

[12](#) Véanse las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (DO 2007, C 303, p. 17).

[13](#) Sentencia de 5 de junio de 2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319), apartado 37 y jurisprudencia citada. Los tres criterios se designan también como «criterios Engel», a raíz de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH») de 8 de junio de 1976, Engel y otros c. Países Bajos (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071). Los criterios Engel se establecieron al objeto de determinar la existencia de una imputación penal en el sentido del artículo 6 del CEDH. Para facilitar la interpretación coherente del CEDH, el TEDH ha declarado que los mismos criterios rigen la aplicabilidad del artículo 7 del CEDH y del principio *non bis in idem* consagrado en el artículo 4, apartado 1, del Protocolo n.º 7 del CEDH (TEDH, sentencia de 25 de junio de 2020, Ghoumid y otros c. Francia, CE:ECHR:2020:0625JUD005227316), § 68 y jurisprudencia citada.

[14](#) Sentencia de 20 de marzo de 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197), apartados 29 y 30 y jurisprudencia citada.

[15](#) Sentencias de 27 de octubre de 1992, Alemania/Comisión (C-240/90, EU:C:1992:408), apartados 25 a 27, de 11 de julio de 2002, Käserei Champignon Hofmeister (C-210/00, EU:C:2002:440), apartados 36 a 44 y jurisprudencia citada, y de 5 de junio de 2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319), apartados 40 a 46.

[16](#) Sentencia de 6 de diciembre de 2012, SEPA (C-562/11, EU:C:2012:779), apartado 25 y jurisprudencia citada.

[17](#) Sentencia de 26 de septiembre de 2014, Flying Holding y otros/Comisión (T-91/12 y T-280/12, EU:T:2014:832), apartados 60 a 63 y jurisprudencia citada.

[18](#) Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a los mercados de instrumentos financieros, por la que se modifican las Directivas 85/611/CEE y 93/6/CEE del Consejo y la Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 93/22/CEE del Consejo (DO 2004, L 145, p. 1).

[19](#) Sentencia de 13 de septiembre de 2018, UBS Europe y otros (C-358/16, EU:C:2018:715), apartado 46.

[20](#) Conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto UBS Europe y otros (C-358/16, EU:C:2017:606), puntos 60 a 71 y jurisprudencia citada. Véase también TEDH, sentencia de 1 de febrero de 2007, Storbraten c. Noruega (CE:ECHR:2007:0201DEC001227704).

[21](#) Sentencia de 14 de febrero de 2012, Toshiba Corporation y otros (C-17/10, EU:C:2012:72), apartado 94 y jurisprudencia citada.

[22](#) Sentencia de 20 de marzo de 2018, Garlsson Real Estate y otros (C-537/16, EU:C:2018:193), apartado 35.

[23](#) Sentencia de 20 de marzo de 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197), apartado 33.

[24](#) Sentencia de 22 de junio de 2021, Latvijas Republikas Saeima (Puntos impuestos por infracciones de tráfico) (C-439/19, EU:C:2021:504), apartados 86 a 93 y jurisprudencia citada, y TEDH, sentencia de 23 de septiembre de 1998, Malige c. Francia (CE:ECHR:1998:0923JUD002781295), §§ 35 a 40 y jurisprudencia citada.

[25](#) Conclusiones del Abogado General Bot presentadas en el asunto Karelia (C-81/15, EU:C:2016:66), puntos 44 a 46 y jurisprudencia citada.

[26](#) TEDH, sentencias de 8 de junio de 1976, Engel y otros c. Países Bajos (CE:EHCR:1976:0608JUD000510071), § 82, y de 31 de mayo de 2011, Žugić c. Croacia (CE:ECHR:2011:0531JUD000369908), § 68.

[27](#) TEDH, sentencia de 19 de febrero de 2013, Müller-Hartburg c. Austria (CE:ECHR:2013:0219JUD004719506), §§ 45 a 49 y jurisprudencia citada.

[28](#) TEDH, sentencia de 15 de diciembre de 2020, Pişkin c. Turquía (CE:ECHR:2020:1215JUD003339918), §§ 105 a 109 y jurisprudencia citada.

[29](#) TEDH, sentencia de 7 de julio de 1989, Tre Traktörer Aktiebolag c. Suecia (CE:ECHR:1989:0707JUD001087384), § 46.

[30](#) TEDH, sentencia de 4 de junio de 2019, Rola c. Eslovenia (CE:ECHR:2019:0604JUD001209614), §§ 60 a 67 y jurisprudencia citada.

[31](#) TEDH, sentencia de 4 de marzo de 2014, Grande Stevens c. Italia (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010), §§ 95 a 101 y jurisprudencia citada.

[32](#) Sentencia de 20 de marzo de 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197), apartado 27 y jurisprudencia citada.

[33](#) Véase el punto 26 de las presentes conclusiones y la jurisprudencia citada.

[34](#) Véanse también los artículos 2, 7 y 8 de la Recomendación de la Comisión, de 29 de noviembre de 2000, relativa a las orientaciones en materia de autorizaciones a los depositarios con arreglo a la Directiva 92/12/CEE del Consejo, respecto de productos sujetos a impuestos especiales (DO 2000, L 314, p. 29).

[35](#) Véanse, por analogía, las sentencias de 16 de octubre de 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861), apartado 37 y jurisprudencia citada, y de 4 de junio de 2020, C.F. (Inspección fiscal) (C-430/19, EU:C:2020:429), apartado 45.

[36](#) Véase, por ejemplo, la sentencia de 9 de febrero de 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64), apartados 45 a 59 y jurisprudencia citada.

[37](#) Véase, en este sentido, la sentencia de 14 de mayo de 2020, AGROBET CZ (C-446/18, EU:C:2020:369), apartados 42 y 44 y jurisprudencia citada.

[38](#) Sentencias de 17 de diciembre de 2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832), apartado 68, y de 24 de febrero de 2022, SC Cridar Cons (C-582/20, EU:C:2022:114), apartado 37 y jurisprudencia citada.

[39](#) O, en relación con la primera suspensión adoptada en virtud del artículo 369, apartado 3, letra b), del Código Tributario, tras haber cometido un acto mencionado en el artículo 452, apartado 1, letra i), del Código Tributario.

[40](#) Véase, en un sentido similar en relación con las sanciones penales impuestas por un órgano administrativo, TEDH, sentencia de 28 de junio de 2018, G.I.E.M. S.r.l. y otros c. Italia (CE:ECHR:2018:0628JUD000182806), § 254 y jurisprudencia citada.

[41](#) Sentencia de 23 de diciembre de 2009, Spector Photo Group y Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:806), apartados 43 y 44 y jurisprudencia citada.

[42](#) Véanse, por ejemplo, las sentencias de 7 de enero de 2004, Aalborg Portland y otros/Comisión (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P y C-219/00 P, EU:C:2004:6), apartado 81 y jurisprudencia citada, y de 27 de enero de 2021, The Goldman Sachs Group/Comisión (C-595/18 P, EU:C:2021:73), apartados 31 a 33 y jurisprudencia citada.

[43](#) TEDH, sentencia de 7 de octubre de 1988, Salabiaku c. Francia (CE:ECHR:1988:1007JUD001051983), § 28 y jurisprudencia citada.

[44](#) TEDH, sentencia de 8 de febrero de 1996, John Murray c. Reino Unido (CE:ECHR:1996:0208JUD001873191), § 54.

[45](#) TEDH, sentencias de 15 de noviembre de 2016, A y B c. Noruega (CE:ECHR:2016:1115JUD002413011) y de 18 de mayo de 2017, Jóhannesson y otros c. Islandia (CE:ECHR:2017:0518JUD002200711).

[46](#) Auto de 7 de octubre de 2013, Società cooperativa Madonna dei miracoli (C-82/13, EU:C:2013:655), apartado 12 y jurisprudencia citada.

[47](#) Véase, por analogía, la sentencia de 16 de julio de 2009, Der Grüne Punkt — Duales System Deutschland/Comisión (C-385/07 P, EU:C:2009:456), apartados 181 y 182 y jurisprudencia citada. Véase también el tercer principio de la Recomendación n.º R(91) 1, adoptada el 13 de febrero de 1991 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, conforme al cual ninguna persona puede ser sancionada administrativamente dos veces por los mismos hechos y sobre la base de la misma norma o normas que protejan el mismo interés social.