

Sentencia del TJUE (Sala Segunda) de 26 de abril de 2018

Asunto: C-34/17

Partes: Eamonn Donnellan y The Revenue Commissioners

Síntesis: Procedimiento prejudicial — Asistencia mutua en materia de cobro de créditos — Directiva 2010/24/UE — Artículo 14 — Derecho a la tutela judicial efectiva — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 47 — Posibilidad de que la autoridad requerida deniegue la asistencia para el cobro por no haberse notificado debidamente el crédito

1. Antecedentes y cuestiones planteadas.

Esta sentencia tiene su origen en una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Irlanda y afecta a la interpretación de la Directiva 2010/24/UE sobre asistencia a la recaudación desde el necesario respeto a los derechos fundamentales contenidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y en especial a su derecho a la tutela judicial efectiva.

Conforme a la Directiva 2010/24/UE, se prevé un mecanismo de reconocimiento automático de los títulos ejecutivos de deudas tributarias pendientes de cobro en el país en el que se generan así como a las sanciones administrativas, multas, tasas y recargos conexos a los créditos en relación con los cuales pueda solicitarse asistencia mutua.

De interés resulta el artículo 14 de la Directiva, que establece que

«1. Todo litigio en relación con el crédito, el instrumento inicial de ejecución en el Estado miembro requirente o el instrumento uniforme que permita la ejecución en el Estado miembro requerido, y todo litigio referente a la validez de una notificación efectuada por una autoridad competente del Estado miembro requirente recaerá en el *ámbito de revisión de las instancias competentes del Estado miembro requirente*. Si, durante el procedimiento de cobro, un interesado impugna el crédito, el instrumento inicial de ejecución en el Estado miembro requirente o el instrumento uniforme de ejecución en el Estado miembro requerido, la autoridad requerida informará a ese interesado de la necesidad de entablar dicha acción ante la instancia competente del Estado miembro requirente, con arreglo a la legislación vigente en el mismo.

2. Los litigios referentes a las medidas de ejecución adoptadas en el Estado miembro requerido o a la validez de una notificación efectuada por una autoridad competente de este último se someterán al arbitraje de la instancia competente de ese Estado miembro, con arreglo a sus disposiciones legales y reglamentarias.

3. Cuando, ante la autoridad competente del Estado miembro requirente, se entable una acción según lo previsto en el apartado 1, la autoridad requirente informará de ello a la autoridad requerida e indicará qué parte del crédito no es objeto de impugnación.

4. Salvo solicitud en contrario de la autoridad requirente con arreglo a lo dispuesto en el párrafo tercero del presente apartado, tan pronto como la autoridad requerida reciba la información mencionada en el apartado 3, bien de la autoridad requirente o del interesado, suspenderá el procedimiento de ejecución, por lo que respecta a la parte del crédito objeto de impugnación, en espera de la resolución de la instancia competente en la materia.

A petición de la autoridad requirente, o cuando lo estime necesario la autoridad requerida, [esta] podrá adoptar medidas cautelares para garantizar el cobro, siempre que las disposiciones legales o reglamentarias vigentes en el Estado miembro requerido lo permitan.

La autoridad requirente podrá, con arreglo a las disposiciones legales y reglamentarias y a las prácticas administrativas vigentes en su propio Estado miembro requirente, solicitar a la autoridad requerida el cobro de un crédito impugnado o de la parte impugnada de un crédito, en la medida en que las disposiciones legales y reglamentarias y las prácticas administrativas vigentes en el Estado miembro requerido lo permitan. Toda solicitud en tal sentido deberá motivarse. Si el resultado de la impugnación resultara favorable al deudor, la autoridad requirente deberá hacerse cargo de la devolución de todo importe cobrado, junto con las indemnizaciones debidas, con arreglo a las disposiciones vigentes en el Estado miembro requerido.”

Conforme a esta distribución de competencias, el control de legalidad de la actuación que reclama la deuda debe dirimirse ante las autoridades del Estado requirente, mientras que el control de legalidad de las medidas de asistencia debe verificarse ante las autoridades del Estado requerido. Sin embargo, el mecanismo de asistencia administrativa ‘respeto los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea’. La sentencia comentada demuestra de forma palmaria que las actuaciones que se sigan bajo la habilitación conferida por dicha Directiva a la asistencia a la recaudación *deben respetar* dichos derechos fundamentales y sus principios reconocidos.

El litigio se origina por una solicitud de asistencia dirigida por Grecia a Irlanda en relación con el cobro de un crédito compuesto por una multa impuesta por la autoridad helénica y de los intereses o sanciones conexos a dicha multa. El sr. Donnellan había presentado el albarán de entrega en la oficina de aduanas de un puerto de Grecia correspondiente a unas cajas de aceite de oliva, pero se descubrió cigarrillos de contrabando, por lo que fue detenido y la carga y camión decomisados. Tras absolverlo en apelación fue puesto en libertad, pero la Administración tributaria helena impuso una sanción administrativa por contrabando (1.097.505 euros correspondientes a 171.800 cajetillas de tabaco). La embajada de Grecia en Irlanda envió una carta certificada al destinatario, con indicación de la localidad, instándole a ponerse en contacto para personarse, recibir y firmar ‘documentos importantes que le concernían’. Un mes después la oficina de aduanas griega impuso al sr. Donnellan una sanción pecuniaria por el importe citado, publicándose la sanción en el diario oficial heleno. Tres años después las autoridades griegas transmiten a los Commissioners una petición de cobro según la Directiva 2010/24 referida a la sanción, incrementada por los intereses y los gastos o sanciones.

Las autoridades griegas comunicaron que los créditos no habían sido impugnados y que no cabía recurso administrativo o judicial contra su exigencia, así como que se habían iniciado los procedimientos de cobro sin obtener el pago total del crédito.

La administración irlandesa notificó la reclamación del abono del importe solicitado por el Estado requirente, transmitiendo el instrumento uniforme de la Directiva 2010/24 en el que se indicaba la naturaleza de la deuda: deudas diversas por contrabando de cigarrillos.

Tras obtener la asistencia jurídica, el sr. Donnellan incoó un procedimiento ante el Tribunal Superior de Irlanda, para obtener una dispensa de ejecución de la petición de cobro de las cantidades reclamadas, y el Tribunal Superior dictó un mandamiento judicial suspendiendo la ejecución mientras se resolvía sobre el fondo del asunto.

El Estado requerido alegaba que la Directiva le obligaba a poner en marcha los mecanismos de ejecución forzosa porque el acto administrativo no había sido impugnado en Grecia, y el sr. Donnellan consideraba que su tutela judicial efectiva se había visto mermada. El sr. Donnellan sólo habría podido impugnar el acto hasta 90 días tras la publicación de la sanción en el Diario Oficial, pero la carta certificada enviada por la Embajada griega no le fue entregada, y únicamente tuvo conocimiento de la resolución sancionadora cuando se notificó su ejecución, siendo que de los

motivos de la sanción sólo pudo tener conocimiento en correspondencia posterior con el Ministerio griego.

El Tribunal remitente considera que la ejecución de una sanción que no ha sido notificada al interesado y en relación con hechos sobre los que se declara inocente vulneraría las obligaciones asumidas en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y sería contrario al orden público. Por ello, considera que en virtud de las circunstancias excepcionales del caso pueden denegar la ejecución a un juez del Estado requerido basándose en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Por ello plantea la siguiente cuestión prejudicial:

- «¿Se opone el artículo 14, apartados 1 y 2, de la Directiva 2010/24 a que la High Court (Tribunal Superior), al decidir sobre la fuerza ejecutiva en Irlanda de un «instrumento uniforme que permite la ejecución» emitido el 14 de noviembre de 2012 por la Oficina de aduanas de Patras referente a las multas y sanciones administrativas por valor de 1 097 505 euros impuestas el 15 de julio de 2009 por un presunto delito de contrabando cometido el 26 de julio de 2002 [y cuyo importe ascendió hasta 1 507 971,88 euros como consecuencia de la aplicación de intereses y sanciones],
- aplique, en lo que respecta a la solicitud de ejecución, el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial dentro de un plazo razonable (artículo 47 de la Carta y artículos 6 y 13 del CEDH, cuyo contenido se corresponde con los derechos que asisten a los nacionales en virtud de los artículos 34, 38 y 40.3 de la Constitución irlandesa), a un ciudadano irlandés y de la Unión Europea en circunstancias como las del procedimiento de que se trata, que se explicó por primera vez [al interesado] únicamente mediante una “traducción no oficial” al inglés [...] en un escrito de [29 de diciembre de 2015] enviado por el Ministerio [griego] de Hacienda [...] a la Administración tributaria irlandesa y a los abogados que representan [al interesado] en Irlanda;
 - tenga en cuenta los objetivos de la Directiva 2010/24 relativos a la prestación de asistencia mutua (considerando 20 de la Directiva 2010/24) y a la obligación de prestar una asistencia más amplia resultante del CEDH (considerando 17 de la Directiva 2010/24), tales como el derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos consagrado en el artículo 47 de la Carta y el artículo 13 del CEDH;
 - tenga en cuenta la plena eficacia del Derecho de la Unión frente a sus ciudadanos y, en particular, lo declarado en el apartado 63 de la sentencia de 14 de enero de 2010, Kyrian, C-233/08, [EU:C:2010:11]»

2. Comentario.

El Tribunal, en este importante fallo, reconoce que los criterios de asistencia mutua en materia de recaudación tributaria basados en el principio de confianza mutua se encuentran supeditados al respeto de los derechos fundamentales garantizados por la Carta, y entre ellos el de tutela judicial efectiva.

La Directiva 2010/24 limita expresamente en su artículo 14, apartado 2, la facultad de control de las instancias del Estado requerido a los actos del Estado miembro requerido, sin extenderlos a los del Estado requirente. Con ello, el régimen de asistencia previsto por la Directiva, basado en el principio de confianza mutua permite incrementar la seguridad jurídica en lo que atañe a la determinación del Estado miembro responsable de la tramitación de las controversias y evitar así el *forum shopping*.

En consecuencia, se reconoce que las autoridades judiciales del Estado requerido no pueden llevar a cabo un examen de la legalidad del crédito cuya asistencia se solicita. Sin embargo, ello no impide ni puede determinar la exclusión de que, con carácter excepcional, la autoridad requerida esté facultada para denegar la asistencia a la autoridad requirente. De este modo, la ejecución de la solicitud de cobro del crédito podrá denegarse, en particular, si resulta que esta ejecución es

contraria al orden público del Estado miembro en el que tiene su sede la autoridad requerida. Indica el Tribunal que es difícil concebir que un título que permite la ejecución del cobro del crédito sea ejecutado por ese Estado miembro si tal ejecución puede vulnerar el orden público de este último. La utilización de dicha alegación por parte de los Estados requeridos debe estar sometida al control de sus límites por parte del Tribunal, pues las limitaciones del principio de confianza mutua deben ser objeto de interpretación estricta.

En atención a las circunstancias del caso, pues el interesado sólo tuvo conocimiento de la imposición de una sanción cuando el Estado requerido le transmitió la solicitud de pago junto con el instrumento uniforme, y mayor información sobre su contenido tras tener conocimiento de la existencia de la sanción.

El Tribunal recalca, como nota relevante, que la comunicación del instrumento uniforme de cobro al destinatario "sin que se transmitan al interesado la resolución por la que se impone la sanción pecuniaria y su motivación, no constituye una notificación de dicha resolución". A tal efecto, la propia Directiva establece un mecanismo de comunicación efectiva de las notificaciones de todos los actos y decisiones relativos al crédito o a su cobro (art 8). Y en este punto, el Tribunal recuerda su jurisprudencia sobre las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva: a fin de poder ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva, en el sentido del artículo 47 de la Carta, el interesado tiene que poder conocer los motivos de la resolución adoptada en su contra, bien mediante la lectura de la propia resolución, bien mediante la notificación de su motivación efectuada a petición del interesado, a fin de que pueda defender sus derechos en las mejores condiciones posibles y decidir con pleno conocimiento de causa sobre la conveniencia de someter el asunto al juez competente.

Considerando que la petición de cobro no puede presentarse mientras el acto sea impugnado, debe concluirse que la solicitud de asistencia "tampoco puede presentarse mientras que el interesado no haya sido informado de la existencia de ese mismo crédito, al constituir dicha información un requisito previo para poder impugnar el crédito". A fin de garantizar el respeto de los derechos previstos en el referido artículo 47, no solo es preciso procurar que el destinatario de un acto lo reciba realmente sino también que se le permita conocer y comprender de forma efectiva y completa el sentido y el alcance de la acción ejercida contra él de manera que pueda ejercer eficazmente sus derechos en el Estado miembro de origen.

En dichas circunstancias, las autoridades del Estado requerido no pueden oponer a las pretensiones del afectado la regla del artículo 14.1 de la Directiva 2010/24, sobre todo cuando conocen que no resulta ya posible impugnar el acto ante las autoridades del Estado requirente.

El principio de confianza mutua tiene, a juicio del Tribunal, un importante corolario: "La asistencia prevista en la Directiva 2010/24 se califica de «mutua», tal como indican el título y diversos considerandos de la misma, lo cual implica, en particular, que *incumbe a la autoridad requirente crear, antes de presentar una petición de cobro, las condiciones en las que la autoridad requerida pueda prestar su asistencia útilmente y de conformidad con los principios fundamentales del Derecho de la Unión.*"

3. Fallo.

El artículo 14, apartados 1 y 2, de la Directiva 2010/24/UE del Consejo, de 16 de marzo de 2010, sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas, leído a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que una autoridad de un Estado miembro deniegue la ejecución de una petición de cobro de un crédito relativo a una sanción pecuniaria impuesta en otro Estado miembro, tal como la controvertida en el litigio principal, por no haberse notificado debidamente al interesado la resolución por la que se impone dicha sanción antes de presentar la petición de cobro a la referida autoridad en aplicación de la citada Directiva.