

Sentencia del TJUE (Sala Quinta) de 3 de julio de 2014

Asuntos acumulados: C-129/13 y C-130/13

Partes: *Kamino International Logistics BV, Datema Hellmann Worldwide Logistics BV y Staatssecretaris van Financiën*

Síntesis:

«Recaudación de una deuda aduanera — Principio de respeto del derecho de defensa — Derecho a ser oído — Destinatario de la decisión de recaudación que no fue oído por las autoridades aduaneras antes de la adopción de dicha decisión, sino en la fase de reclamación subsiguiente — Violación del derecho de defensa — Determinación de las consecuencias jurídicas de la inobservancia del derecho de defensa»

1. Comentario

El asunto planteado ante el Tribunal de Justicia trata sobre el derecho de defensa de los dos agentes de aduanas Kamino y Datema en el marco de los respectivos procedimientos de inspección por liquidación complementaria realizados por la autoridad aduanera holandesa. Concretamente, se disputa el derecho de Kamino y Datema de ser oídos antes de girar dicha liquidación como parte íntegra del derecho de defensa que constituye un principio fundamental del Ordenamiento jurídico de la Unión.

El litigio surge debido a que el ordenamiento jurídico holandés y el Código aduanero no prevén una norma que garantice el derecho a ser oído en el contexto de un procedimiento de recaudación a posteriori de derechos de aduana de importación.

El Gobierno holandés trata de justificar su normativa alegando los efectos jurídicos de la misma considerando que el derecho a la defensa, entendido como posibilidad de impugnar una decisión determinada sin sufrir un perjuicio, no está lesionado ya que la parte afectada podrá ser oída en el procedimiento posterior de reclamación. También, el Gobierno holandés alega a su defensa la imperatividad del plazo de dos días establecido en el Código aduanero para la contracción del importe de los derechos a recaudar desde que las autoridades aduaneras se percaten de dicha situación.

Pese a que el Tribunal de Justicia no puede aplicar como tal la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea puesto que la fecha de su entrada en vigor (1 de diciembre de 2009) es posterior a los procedimientos que dieron lugar a las liquidaciones complementarias (2 y 28 de abril de 2005); el Alto Órgano, reitera su jurisprudencia consolidada en los asuntos C-349/07 (Sopropé) y C-277/11 (M) de que el derecho a la defensa constituye un principio fundamental del Derecho de la Unión del que forma parte integrante el derecho de ser oído. En la jurisprudencia mencionada, el Tribunal de Justicia había vinculado ya el derecho a la defensa al principio de efectividad, siendo exigible el cumplimiento de aquel derecho tanto frente a la administración estatal, como directamente ante los tribunales nacionales.

No obstante, el Tribunal de Justicia admite que el derecho a ser oído como derecho fundamental que es puede ser objeto de restricciones y, por tanto, procede a analizar a la luz de su jurisprudencia previa la posible justificación de dicha limitación con el fin de esclarecer el alcance de aquel derecho.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia, adoptando el criterio del Abogado General Sr. Melchior Wathelet, toma en consideración el plazo contenido en el Código aduanero para la contraacción de los derechos resultantes de la deuda aduanera, y, también, las características del procedimiento administrativo objeto de litigio.

Al analizar el cauce por el que se canaliza el derecho a ser oído en el Código aduanero, el Tribunal precisa frente a las alegaciones del Gobierno holandés, que el plazo inicial de dos días concedido por aquel instrumento normativo para que el sujeto pasivo pueda manifestar sus observaciones ante la deuda aduanera, es susceptible de ampliación hasta 14 días. Asimismo, señala que el deudor en principio puede oponerse a la obligación que se le impute en virtud de los recursos previstos en los artículos 243 y siguientes del Código aduanero. También, el Tribunal contempla el interés general de la Unión de recaudar lo antes posible los ingresos propios de acuerdo a los principios de prontitud y eficacia, y, admite que una audiencia *a posteriori* en el marco de un recurso interpuesto contra la decisión desfavorable puede garantizar el respeto al derecho de ser oído.

Sin embargo, la circunstancia giratoria del sentido del fallo del Tribunal de Justicia radica en el carácter no suspensivo de la decisión impugnada. Tanto respecto la vía de impugnación de los artículos 243 y 244 del Código aduanero que posibilitan la suspensión de la ejecución solo en el caso de que existan motivos para dudar de la conformidad de la decisión impugnada con la normativa aduanera o que pueda temerse un daño irreparable para el interesado; como en virtud del Derecho holandés que únicamente contempla la suspensión de la ejecución de la liquidación previa solicitud del destinatario de la liquidación impugnada.

En este sentido, habiéndose pronunciado anteriormente el Tribunal en el asunto C-418/11 (Texdata Software) sobre el respeto del derecho de ser oído garantizado en fase de recurso posterior y no antes de haber recaído la sanción, en este supuesto el Alto Órgano declara la vulneración del derecho de defensa al no tener los demandantes posibilidad de obtener la suspensión automática de la ejecución.

No obstante, según el Tribunal de Justicia, la vulneración del derecho de defensa y, más en concreto, el derecho a ser oído, sólo tendrá virtualidad práctica, en cuanto anulación de la decisión controvertida, si el procedimiento hubiera podido llevar a un resultado diferente en el caso de no haberse violado aquel derecho.

En el presente caso no ocurre así. Puesto que el objeto de disputa no es la clasificación arancelaria en sí, sino el derecho de ser oído en el seno del procedimiento administrativo de liquidación que dicha recalificación conlleva, el desenlace de la reclamación interpuesta por los interesados no habría sido diferente en el caso de que se hubiese respetado su derecho a ser oídos antes de que se adopte la decisión controvertida.

Por tanto, pese a que el Tribunal de Justicia reconoce la vulneración del derecho de defensa de los demandantes, concretamente, su derecho a ser oídos, no da efectos prácticos del reconocimiento de tal derecho, puesto que, de ser así, en nada hubiera cambiado el resultado de tal reconocimiento.

2. Antecedentes

Las empresas Kamino y Datema son dos agentes de aduanas que por encargo de una misma empresa declaran la importación de determinadas mercancías descritas como “pabellones de jardín y paredes laterales” a efectos de derechos de aduanas al tipo del 4,7% (correspondiente a la partida 6 601 10 00 “quitasoles toldo y artículos similares” de la Nomenclatura Combinada). Posteriormente, a raíz de un control de las autoridades holandesas,

estas determinan que a dichas mercancías les corresponde un derecho de aduana superior de 12,2% (6 306 99 00 “tiendas y artículos de camping” de la Nomenclatura Combinada). La inspección tributaria giró liquidaciones complementarias por el importe adeudado sin que antes los demandantes tuvieran la oportunidad de ser oídos. A raíz de ello, Kamino y Datema interponen sendas reclamaciones ante la inspección tributaria que al ser desestimadas, recurren la vía judicial.

Examinando el recurso de las demandantes, el Tribunal de casación holandés duda en proseguir el procedimiento judicial debido a un vacío legal en la legislación nacional y en el Código Aduanero Comunitario por no contemplar el derecho de ser oído antes de que se giren las liquidaciones complementarias.

3. Cuestiones planteadas

El Hoge Raad der Nederlanden decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales, redactadas en idénticos términos en los asuntos C-129/13 y C-130/13:

1. «¿Puede el juez nacional aplicar directamente el principio del Derecho de la Unión de respeto del derecho de defensa por la Administración?
2. En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:
 - a. ¿Debe interpretarse el principio del Derecho de la Unión de respeto del derecho de defensa por la Administración en el sentido de que dicho principio se viola cuando el destinatario de la decisión prevista no ha sido oído antes de que la Administración haya adoptado una decisión lesiva en su contra, pero en una fase (de reclamación) administrativa posterior, que precede a la interposición del recurso ante el juez nacional, se le ha dado la oportunidad de ser oído?
 - b. ¿Determina el Derecho nacional las consecuencias jurídicas de la violación por la Administración del principio de Derecho de la Unión de respeto del derecho de defensa?
3. En caso de respuesta negativa a la segunda cuestión, letra b): ¿qué circunstancias puede tener en cuenta el juez nacional a la hora de determinar las consecuencias jurídicas? En particular, ¿puede tener en cuenta que quepa suponer que el procedimiento habría tenido otro resultado sin la violación por la Administración del principio de Derecho de la Unión de respeto del derecho de defensa?»

4. Fallo

El Tribunal de Justicia (Sala Quinta) declara:

1. “El principio del respeto por la administración del derecho de defensa y el derecho que de él se deriva, para toda persona, de ser oída antes de la adopción de cualquier decisión que pueda afectar desfavorablemente a sus intereses, tal como se aplican en el marco del Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario, en su versión modificada por el Reglamento (CE)

nº 2700/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2000, pueden ser directamente invocados por los particulares ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

2. El principio de respeto del derecho de defensa y, en particular, el derecho de toda persona a ser oída antes de la adopción de una medida individual desfavorable, deben interpretarse en el sentido de que cuando el destinatario de una liquidación girada en el contexto de un procedimiento de recaudación a posteriori de derechos de aduana de importación, en aplicación del Reglamento nº 2913/92, en su versión modificada por el Reglamento nº 2700/2000, no haya sido oído por la administración previamente a la adopción de esa decisión, su derecho de defensa resulta vulnerado aun cuando tenga la posibilidad de hacer valer sus argumentos en una fase de reclamación administrativa posterior, si la normativa nacional no permite al destinatario de tal liquidación, a falta de audiencia previa, obtener la suspensión de su ejecución hasta su eventual revocación. Así sucede, en cualquier caso, si el procedimiento administrativo nacional por el que se aplique el artículo 244, párrafo segundo, del Reglamento nº 2913/92, en su versión modificada por el Reglamento nº 2700/2000, restringe la concesión de esa suspensión cuando existan motivos para dudar de la conformidad de la decisión impugnada con la normativa aduanera o cuando pueda temerse un daño irreparable para el interesado.
3. La regulación de las condiciones conforme a las que debe garantizarse el respeto del derecho de defensa y las consecuencias de la vulneración de ese derecho corresponde al Derecho nacional, siempre que las reglas adoptadas en ese sentido sean equivalentes a las que protegen a los particulares en situaciones de Derecho nacional comparables (principio de equivalencia) y no hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad).

El juez nacional, que tiene la obligación de garantizar la plena eficacia del Derecho de la Unión, puede tener en cuenta a la hora de evaluar las consecuencias de una vulneración del derecho de defensa, más específicamente del derecho a ser oído, que tal vulneración sólo da lugar a la anulación de la decisión adoptada al término del procedimiento administrativo de que se trate si éste hubiera podido llevar a un resultado diferente de no concurrir tal irregularidad."

5. Fundamentos de la sentencia

Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en lo sustancial, si el principio de respeto por la administración del derecho de defensa y el derecho que de él se deriva, para toda persona, de ser oída antes de la adopción de cualquier decisión que pueda afectar desfavorablemente a sus intereses, tal como se aplican en el marco del Código aduanero, pueden ser directamente invocados por los particulares ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

A este respecto, el Tribunal de Justicia procede recordar, afirmando su jurisprudencia previa recaída en la sentencia Sopropé, que el respeto del derecho de defensa constituye un principio fundamental del Derecho de la Unión del que forma parte integrante el derecho a ser oído en todo procedimiento.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que el derecho a ser oído en todo procedimiento está consagrado hoy no sólo en los artículos 47 y 48 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que garantizan el respeto del derecho de defensa y del derecho a un proceso equitativo en el marco de cualquier procedimiento jurisdiccional, sino también en el artículo 41 de la misma, que garantiza el derecho a una buena administración. El apartado 2 de dicho artículo 41 establece que este derecho a una buena administración incluye, en particular,

el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente.

No obstante, el Alto Tribunal señala que, al haber entrado en vigor el 1 de diciembre de 2009, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea no resulta aplicable como tal a los procedimientos que dieron lugar a las liquidaciones del procedimiento principal (2 y 28 de abril de 2005).

En virtud de este principio, el Tribunal de Justicia determina que debe permitirse a los destinatarios de decisiones que afecten sensiblemente a sus intereses dar a conocer eficazmente su punto de vista sobre los elementos en los que la administración vaya a basar su decisión.

Esta obligación recae sobre las administraciones de los Estados miembros cuando adoptan decisiones que entran en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, aun cuando la legislación aplicable no establezca expresamente tal formalidad.

No obstante, ni el Código aduanero ni la normativa nacional aplicable contemplan, en el contexto de un procedimiento de recaudación a posteriori de derechos de aduana de importación, el derecho a ser oído por la autoridad aduanera competente antes de que ésta gire las liquidaciones. Al tratarse de un procedimiento relativo a la recaudación a posteriori de derechos de aduana, y, por consiguiente, de una decisión comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, es obvio, por otra parte, que el principio de respeto del derecho de defensa se aplica a los Estados miembros.

De las anteriores consideraciones se desprende no sólo que las administraciones nacionales están obligadas a respetar el derecho de defensa cuando adoptan decisiones comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, sino también que los interesados deben poder invocar directamente su respeto ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

Mediante su segunda cuestión, letra a), el órgano jurisdiccional remitente pretende saber, en lo sustancial, si el principio de respeto del derecho de defensa y, en particular, el derecho de toda persona a ser oída antes de la adopción de una medida individual desfavorable, deben interpretarse en el sentido de que el derecho de defensa del destinatario de una liquidación girada en el contexto de un procedimiento de recaudación a posteriori resulta vulnerado si dicho destinatario no ha sido oído por la administración previamente a la adopción de la decisión, aun cuando pueda hacer valer sus argumentos en una fase de reclamación administrativa posterior.

Según el Tribunal de Justicia, la regla según la cual debe darse la oportunidad, al destinatario de una decisión lesiva, de formular sus observaciones antes de que se adopte dicha decisión tiene como finalidad que la autoridad competente pueda tener en cuenta eficazmente la totalidad de los elementos pertinentes. A fin de garantizar una protección efectiva de la persona o de la empresa afectada, tiene, en particular, por objeto que éstas puedan corregir un error o invocar elementos relativos a su situación personal que militen en el sentido de que se adopte la decisión, de que no se adopte o de que tenga un contenido u otro.

Conforme a la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia en las sentencias M., G. y R., el derecho a ser oído garantiza a cualquier persona la posibilidad de expresar de manera adecuada y efectiva su punto de vista durante el procedimiento administrativo y antes de que se adopte cualquier decisión que pueda afectar desfavorablemente a sus intereses; incluso cuando la normativa aplicable no establezca expresamente tal formalidad.

En tales circunstancias, el Tribunal de Justicia considera que la adopción de las liquidaciones, con arreglo al Código aduanero y al procedimiento administrativo aplicable en virtud de la legislación holandesa, conlleva una limitación del derecho a ser oído de los destinatarios de dichas liquidaciones.

No obstante, el Tribunal de Justicia reconoce el carácter no absoluto de los derechos fundamentales que pueden ser objeto de restricciones, siempre y cuando dichas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la medida en cuestión y no constituyan una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados.

A este respecto el Tribunal de Justicia declaró previamente en los asuntos C-423/08 y 546/03 que si bien el principio de respeto del derecho de defensa se aplica, en particular, con motivo de un procedimiento de recaudación a posteriori, en las relaciones entre un deudor y un Estado miembro, no puede, en cambio, en lo tocante a las relaciones entre los Estados miembros y la Unión, tener como consecuencia el posible incumplimiento por parte de un Estado miembro de su obligación de constatar, dentro de los plazos establecidos por la normativa de la Unión, el derecho de ésta sobre los recursos propios.

Debe precisarse además que como puso de relieve la Comisión Europea el plazo de dos días establecido en el artículo 220, apartado 1, del Código aduanero para la contracción del importe de los derechos resultantes de una deuda aduanera puede ampliarse con arreglo al artículo 219 del mismo Código hasta catorce días.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia recuerda que la contracción y la comunicación de los derechos de aduana adeudados, así como la consignación de los recursos propios no impide que, con arreglo a los artículos 243 y siguientes del Código aduanero, el deudor se oponga a la obligación que se le impute formulando cuantas alegaciones estime oportunas.

En segundo lugar, por lo que respecta a la cuestión de si se respetó el derecho de defensa de los interesados en el litigio principal, pese a que únicamente pudieron hacer valer su postura en el procedimiento de reclamación, el Tribunal de Justicia señala que el interés general de la Unión y, en particular, el interés de recaudar lo antes posible los ingresos propios requiere que los controles puedan realizarse con prontitud y eficacia.

Además, se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la sentencia *Texdata Software* que una audiencia a posteriori en el marco de un recurso interpuesto contra una decisión desfavorable puede, en determinadas condiciones, garantizar el respeto del derecho a ser oído.

Ahora bien, en virtud de la sentencia *Texdata* el Tribunal de Justicia señala que esta última característica puede revestir cierta importancia a la hora de examinar la existencia de una posible justificación para la restricción del derecho a ser oído previamente a la adopción de una decisión lesiva.

Ahora bien, habida cuenta del interés general de la Unión de recaudar sus ingresos propios a la mayor brevedad el Código aduanero dispone que la interposición de un recurso contra una liquidación únicamente tiene como efecto suspender la ejecución de dicha liquidación cuando haya motivos para dudar de la conformidad de la decisión impugnada con la normativa aduanera o cuando pueda temerse un daño irreparable para el interesado.

No obstante, el Tribunal de Justicia declara que el procedimiento administrativo nacional por el que se aplique el artículo 244, párrafo segundo, del Código aduanero, no puede restringir la concesión de tal suspensión cuando

existan motivos para dudar de la conformidad de la decisión impugnada con la normativa aduanera o cuando pueda temerse un daño irreparable para el interesado.

Mediante su segunda cuestión, letra b), y su tercera cuestión, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en lo sustancial, si el Derecho nacional determina las consecuencias jurídicas de la vulneración por parte de la Administración del principio de respeto del derecho de defensa y cuáles son las circunstancias que puede tener en cuenta el juez nacional al llevar a cabo su examen. Pregunta, en particular, si el juez nacional puede tomar en consideración la hipótesis de que el resultado del proceso decisorio hubiera sido idéntico de haberse respetado el derecho a ser oído previamente.

A este respecto, el Tribunal de Justicia afirma, siguiendo su criterio recaído en la sentencia G. y R., que cuando el Derecho de la Unión no regula las condiciones conforme a las que debe garantizarse el respeto del derecho de defensa ni las consecuencias de la vulneración de ese derecho, la regulación de dichas condiciones y de dichas consecuencias corresponde al Derecho nacional, siempre que las reglas adoptadas en ese sentido sean equivalentes a las que protegen a los particulares en situaciones de Derecho nacional comparables (principio de equivalencia) y no hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad).

No obstante, si bien los Estados miembros están facultados para permitir el ejercicio del derecho de defensa según las mismas modalidades que se aplican a las situaciones internas, esas modalidades tienen que ajustarse al Derecho de la Unión, y en especial no deben perjudicar el efecto útil del Código aduanero.

Ahora bien, como ha señalado la Comisión, la obligación que incumbe al juez nacional de garantizar la plena eficacia del Derecho de la Unión no tiene como consecuencia exigir que una decisión que haya sido impugnada por haberse adoptado en violación del derecho de defensa, más específicamente del derecho a ser oído, sea anulada en todos los casos.

En efecto, según el Derecho de la Unión, una vulneración del derecho de defensa, más específicamente, del derecho a ser oído, sólo da lugar a la anulación de la decisión adoptada al término del procedimiento administrativo de que se trate si éste hubiera podido llevar a un resultado diferente de no concurrir tal irregularidad.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia concluye que una violación del principio de respeto del derecho de defensa únicamente conlleva la anulación de la decisión en cuestión si, de no concurrir dicha violación, el procedimiento hubiera podido llevar a un resultado diferente.

En este sentido, es preciso señalar que, en el presente caso, son los propios interesados los que admiten que el procedimiento de reclamación no habría tenido un desenlace diferente si hubiesen sido oídos previamente a la adopción de la decisión controvertida, puesto que ellos no discuten la clasificación arancelaria aplicada por la administración tributaria.

