

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Sentencia de 3 de julio de 2025

Sala 1.^a

Asuntos C-605/23

SUMARIO:

IVA. Sanciones. Derecho a la tutela judicial efectiva. *Medida coercitiva consistente en el precintado de un local comercial.* Durante una inspección, los inspectores, sin revelar sus identidades, compraron productos (comida y bebidas) por un importe de unos 8 euros pagado en efectivo. La empresa aceptó el pago, pero no emitió un comprobante fiscal de caja relativo a esa venta. Tras acreditar la condición en la que actuaban, los inspectores procedieron a comprobar la correspondencia entre las ventas registradas durante el mismo día en un informe de cuentas diario y el efectivo que se encontraba en la caja del establecimiento. Se comprobó que se habían registrado ventas por un importe total de unos 167 euros, mientras que el efectivo que se encontraba en dicha caja ascendía a aproximadamente 293 euros. En consecuencia, la Administración tributaria impuso a esa sociedad una sanción pecuniaria por importe de unos 500 euros y como medida administrativa coercitiva se acordó el precinto del local comercial en el que se había cometido la infracción administrativa por un período de catorce días. Tanto la imposición como la ejecución inmediata, aunque provisional, de una medida administrativa coercitiva como el precintado de un local comercial deben respetar el derecho fundamental garantizado en el art.47, pfo primero de la Carta e incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar, tomando en consideración la totalidad del Derecho interno y aplicando los métodos de interpretación reconocidos por este, si, como ha sostenido el Gobierno búlgaro, el sistema de tutela judicial cautelar previsto en ese Derecho ofrece la posibilidad de que se examinen, de hecho y de Derecho, las órdenes relativas a la ejecución provisional de una medida administrativa coercitiva adoptada con arreglo al art.273 de la Directiva del IVA, como el precintado de un local comercial. El Tribunal estima que el art. 47 (pfo primero) de la Carta debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro que, en virtud de la facultad prevista en el art. 273, pfo primero de la Directiva del IVA, limita el alcance del control jurisdiccional efectuado en el marco de una solicitud de suspensión de la ejecución provisional de una medida administrativa coercitiva de carácter penal únicamente a la existencia de perjuicios graves o difícilmente reparables que tal ejecución provisional podría causar y que excluye toda posibilidad de que el juez que conoce de dicha solicitud aprecie si está justificada, de hecho y de Derecho, por argumentos que, a primera vista, pudieran revelar la ilegalidad de la medida en cuestión.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

En el asunto C-605/23,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Administrativen sad Blagoevgrad (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Blagoevgrad, Bulgaria), mediante resolución de 21 de septiembre de 2023, recibida en el Tribunal de Justicia el 4 de octubre de 2023, en el procedimiento entre

Ati-19 EOOD

y

Nachalnik na otdel Operativni deynosti — Sofia v Glavna direktsia Fiskalen kontrol pri Tsentralno upravlenie na Natsionalna agentsia za prihodite,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. F. Biltgen, Presidente de Sala, el Sr. T. von Danwitz (Ponente), Vicepresidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Primera, y el Sr. A. Kumin, la Sra. I. Ziemele y el Sr. S. Gervasoni, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Gobierno búlgaro, por las Sras. T. Mitova y T. Tsingileva, en calidad de agentes;

Síguenos en...

– en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. P. Carlin y D. Drambozova, en calidad de agentes;
oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 13 de febrero de 2025;
dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 47, párrafo primero, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), en relación con el artículo 273 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO 2006, L 347, p. 1; en lo sucesivo, «Directiva del IVA»).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre la sociedad búlgara Ati-19 EOOD y el Nachalnik na otdel Operativni deynosti — Sofia v Glavna direktsia Fiskalen kontrol pri Tsentralno upravlenie na Natsionalna agentsia za prihodite (Director del Departamento de Actividades Operativas de la Ciudad de Sofía, perteneciente a la Dirección General de Control Tributario de la Administración Central de la Agencia Tributaria Nacional, Bulgaria; en lo sucesivo, «Administración tributaria») en relación con una medida de precintado de un local comercial gestionado por dicha sociedad.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Carta

3 El artículo 47 de la Carta dispone lo siguiente:

«Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo.

Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar.

[...].»

Directiva del IVA

4 El artículo 2, apartado 1, letra a), de la Directiva del IVA establece que estarán sujetas al impuesto sobre el valor añadido (IVA) las entregas de bienes realizadas a título oneroso en el territorio de un Estado miembro por un sujeto pasivo que actúe como tal.

5 A tenor del artículo 273 de esa Directiva:

«Los Estados miembros podrán establecer otras obligaciones que estimen necesarias para garantizar la correcta recaudación del IVA y prevenir el fraude, siempre que [se] respete el principio de igualdad de trato de las operaciones interiores y de las operaciones efectuadas entre Estados miembros por sujetos pasivos, a condición [de] que dichas obligaciones no den lugar, en los intercambios entre los Estados miembros, a formalidades relacionadas con el paso de una frontera.

No podrá utilizarse la facultad prevista en el párrafo primero para imponer obligaciones suplementarias de facturación respecto de las fijadas en el capítulo 3.»

Derecho búlgaro

Ley del IVA

6 El artículo 118, apartado 1, de la Zakon za danak varhu dobavenata stoynost (Ley del Impuesto del Valor Añadido) (DV n.º 63, de 4 de agosto de 2006), en su versión aplicable a los hechos objeto del litigio principal (en lo sucesivo, «Ley del IVA»), establece:

«Toda persona registrada o no con arreglo a la presente Ley estará obligada a registrar y dejar constancia de las entregas y de las ventas que realice en un local comercial mediante la expedición de un comprobante fiscal de caja producido por medio de un dispositivo de registro fiscal (tique de caja) o un comprobante de caja producido mediante un sistema automático integrado de gestión de la actividad comercial (tique de sistema), con independencia de que se solicite o no otro justificante fiscal. El destinatario deberá recibir el tique de caja o el tique de sistema y conservarlo hasta que haya abandonado el local.»

7 El artículo 185, apartados 1 y 2, de dicha Ley preceptúa:

«1) A la persona que no expida un justificante de conformidad con el artículo 118, apartado 1, se le impondrá, cuando se trate de una persona física que no actúe como profesional, una

multa de 100 a 500 [levas búlgaras] BGN [aproximadamente de 50 a 250 euros] o, cuando se trate de una persona jurídica o un comerciante individual, una sanción pecuniaria de 500 a 2 000 BGN [aproximadamente de 250 a 1 000 euros].

2) Salvo en los casos previstos en el apartado 1, a la persona que cometa o tolere una infracción del artículo 118 o de una disposición que lo desarrolle, se le impondrá, cuando se trate de una persona física que no actúe como profesional, una multa de 300 a 1 000 BGN [aproximadamente de 150 a 500 euros] o, cuando se trate de una persona jurídica o un comerciante individual, una sanción pecuniaria de 3 000 a 10 000 BGN [aproximadamente de 1 500 a 5 000 euros]. Cuando la infracción no dé lugar a la falta de declaración de ingresos, se impondrán las sanciones previstas en el apartado 1.»

8 El artículo 186 de la referida Ley, en su versión aplicable a los hechos del litigio principal, tiene el siguiente tenor:

«1) La medida administrativa coercitiva consistente en el precintado de los locales comerciales por un período máximo de treinta días se adoptará, independientemente de las multas y sanciones pecuniarias previstas, contra aquella persona que:

1. omite

a) la expedición del correspondiente justificante de venta con arreglo al artículo 118;

[...]

3) La medida administrativa coercitiva establecida en el apartado 1 se aplicará mediante orden motivada del servicio de recaudación o por un funcionario habilitado por dicho servicio.

4) Contra la orden a que se refiere el apartado 3 podrá interponerse recurso con arreglo al procedimiento establecido en el [Administrativnoprotsesualen kodeks (Código de Procedimiento Administrativo) (DV n.º 30, de 11 de abril de 2006), en su versión aplicable a los hechos objeto del litigio principal (en lo sucesivo “Código de Procedimiento Administrativo”).]»

9 A tenor del artículo 187, apartados 1 y 4, de la citada Ley:

«1) Cuando se adopte la medida administrativa coercitiva a que se refiere el artículo 186, apartado 1, se prohibirá también el acceso al local o a los locales comerciales de la persona y los bienes presentes en dichos locales y en los almacenes correspondientes serán retirados por la persona o por su representante autorizado. La medida será aplicable al local o a los locales en los que se hayan detectado las infracciones, incluso en caso de gestión del local o de los locales por un tercero en el momento del precintado, si dicho tercero tuviera conocimiento de que el local será precintado. La Agencia Tributaria Nacional publicará en su página web las listas de locales comerciales que se precintarán y su localización. Se considerará que la persona tiene conocimiento del precintado del local en caso de colocación permanente de un aviso relativo al precintado en el local o en caso de publicación en la página web de la Administración tributaria de la información sobre el local comercial que deba precintarse y su localización.

[...]

4) A petición del infractor y siempre que este aporte la prueba del pago íntegro de la multa o de la sanción pecuniaria, la autoridad pondrá fin a la medida administrativa coercitiva impuesta. El levantamiento del precinto estará supeditado a una obligación de cooperación por parte del infractor. En caso de reincidencia, no se autorizará el levantamiento del precinto del local antes de que transcurra el plazo de un mes desde el precinto.»

10 El artículo 188 de la Ley del IVA dispone:

«1) La medida administrativa coercitiva contemplada en el artículo 186, apartado 1, estará sujeta a ejecución provisional con arreglo a lo dispuesto en el artículo 60, apartados 1 a 7, [del Código de Procedimiento Administrativo].

[...]»

11 El artículo 193 de esa Ley señala:

«1) La [Zakon za administrativnite narushenia i nakazania (Ley relativa a las Infracciones y Sanciones Administrativas)] regula la comprobación de las infracciones de la presente Ley y de los actos normativos que la desarrollan, la adopción y ejecución de las resoluciones por las que se imponen sanciones administrativas, así como los recursos que caben contra dichas resoluciones.

2) Las comprobaciones de infracción son realizadas por los servicios de recaudación y las resoluciones administrativas sancionadoras son adoptadas por el director ejecutivo de la Agencia Tributaria Nacional o por el funcionario al que haya habilitado a tal efecto.»

Código de Procedimiento Administrativo

12 El artículo 6, apartado 5, del Código de Procedimiento Administrativo establece:

«Las autoridades administrativas deben abstenerse de adoptar actos y efectuar actuaciones que puedan causar perjuicios manifiestamente desproporcionados en relación con el fin perseguido.»

13 Según el artículo 21, apartado 1, de dicho Código:

«Un acto administrativo individual es una declaración de voluntad, manifestada de forma expresa o mediante acciones u omisiones, de una autoridad administrativa u otra autoridad u organismo habilitados por ley, o de personas que desempeñen funciones públicas o de organismos que presten servicios públicos, de la que se deriven derechos u obligaciones o que afecte directamente a los derechos, libertades o intereses legítimos de determinados ciudadanos u organizaciones, así como la negativa a adoptar tal acto.»

14 A tenor del artículo 60 del referido Código:

«1) El acto administrativo incluirá la orden de su ejecución provisional cuando así lo requiera la vida o la salud de los ciudadanos, con el fin de proteger intereses del Estado o del público particularmente importantes, cuando exista el riesgo de que la ejecución de la decisión se vea frustrada o considerablemente obstaculizada, o si el retraso en la ejecución puede causar un perjuicio grave o difícilmente reparable, o incluso a petición de una de las partes, para proteger un interés especialmente importante para ella. En este último supuesto, la autoridad administrativa exigirá la garantía correspondiente.

2) La orden de ejecución provisional deberá motivarse.

[...]

5) La orden que autorice o deniegue la ejecución provisional podrá ser objeto de recurso a través de la autoridad administrativa ante el tribunal en un plazo de tres días contado desde la notificación de la orden, con independencia de que se haya recurrido o no el acto administrativo.

6) El recurso se examinará lo antes posible a puerta cerrada, sin que se notifiquen copias del recurso a las partes. El recurso no suspenderá la ejecución provisional, pero el tribunal podrá suspender la ejecución provisional hasta que se pronuncie con carácter definitivo sobre el recurso.

7) En caso de que anule la orden recurrida, el tribunal resolverá sobre el fondo. Si acuerda anular la ejecución provisional, la autoridad administrativa restablecerá la situación anterior a la ejecución.

8) Contra el auto del tribunal cabe interponer recurso.»

15 El artículo 128, apartado 1, punto 1, del Código de Procedimiento Administrativo establece que la jurisdicción contencioso-administrativa es competente para conocer de los asuntos en que se solicite, en particular, la modificación o anulación de actos administrativos.

16 El artículo 166 de dicho Código, titulado «Suspensión de la ejecución del acto administrativo», dispone:

«1) El recurso suspenderá la ejecución del acto administrativo.

2) En cualquier fase del proceso hasta que la sentencia adquiera firmeza, el tribunal podrá, a instancia del recurrente, suspender la ejecución provisional, autorizada mediante orden definitiva de la autoridad que adoptó el acto mencionado en el artículo 60, apartado 1, si la ejecución provisional pudiera causar un perjuicio grave o difícilmente reparable al recurrente. Solamente podrá suspenderse la ejecución en caso de nuevas circunstancias.

3) La solicitud a que se refiere el apartado 2 se examinará a puerta cerrada. El tribunal resolverá a la mayor brevedad posible mediante auto recurrible en un plazo de siete días a partir de su notificación.

[...]»

Litigio principal y cuestión prejudicial

17 Ati-19 es una sociedad de responsabilidad limitada unipersonal.

18 El 3 de agosto de 2023, unos inspectores de la Agencia Tributaria Nacional realizaron una inspección en un local comercial gestionado por Ati-19, a saber, un establecimiento de comida rápida, situado en Blagoevgrad (Bulgaria). Durante esta inspección, los inspectores, sin revelar sus identidades, compraron productos (comida y bebidas) por un importe total de 14,80 BGN (aproximadamente 8 euros), pagado en efectivo. Un empleado de Ati-19 aceptó el pago, pero no emitió un comprobante fiscal de caja relativo a esa venta.

19 Tras acreditar la condición en la que actuaban, los inspectores procedieron a comprobar la correspondencia entre las ventas registradas durante el mismo día en un informe de cuentas diario y el efectivo que se encontraba en la caja del establecimiento. Se comprobó que se habían registrado ventas por un importe total de 327,80 BGN (aproximadamente 167 euros), mientras que el efectivo que se encontraba en dicha caja ascendía a 573,55 BGN (aproximadamente 293 euros).

20 Sobre la base de estas constataciones, se adoptó una resolución de infracción administrativa contra Ati-19 con arreglo a la legislación nacional.

Síguenos en...



21 En consecuencia, el 29 de agosto de 2023, la Administración tributaria impuso a esa sociedad una sanción pecuniaria por importe de 1 000 BGN (aproximadamente 500 euros).

22 El 30 de agosto de 2023, dicha Administración dictó una orden, con arreglo a la normativa nacional, por la que imponía una medida administrativa coercitiva de precintado del local comercial en el que se había cometido la infracción administrativa por un período de catorce días. De forma complementaria a esta orden, se acordó la ejecución provisional de dicha medida a partir del 21 de septiembre de 2023.

23 La orden fue notificada a Ati-19 el 6 de septiembre de 2023.

24 El 14 de septiembre 2023, la sociedad interpuso un recurso ante el Administrativen sad Blagoevgrad (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Blagoevgrad, Bulgaria), que es el órgano jurisdiccional remitente, dirigido, por una parte, contra la orden relativa a la medida administrativa coercitiva y, por otra parte, contra la orden de ejecución provisional de esta medida.

25 El 18 de septiembre de 2023, el órgano jurisdiccional remitente declaró inadmisibile el recurso en tanto en cuanto se dirigía contra la orden de ejecución provisional de la medida administrativa coercitiva, dado que había expirado el plazo de tres días establecido en el Código de Procedimiento Administrativo para interponer tal recurso.

26 Al día siguiente, a saber, el 19 de septiembre de 2023, Ati-19 presentó, en el marco del mismo procedimiento, una solicitud de suspensión de la ejecución provisional de la medida administrativa coercitiva con arreglo al Código de Procedimiento Administrativo.

27 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta si esta vía de recurso constituye una tutela judicial efectiva en el sentido del artículo 47, párrafo primero, de la Carta.

28 En efecto, ese órgano jurisdiccional expone que, en el marco de dicho procedimiento, los hechos constitutivos de la infracción contemplada en el artículo 118, apartado 1, de la Ley del IVA se consideran probados por el acta que refleja los resultados de la comprobación efectuada por la Agencia Tributaria Nacional en el local comercial de que se trata y por el acto por el que se declara la existencia de una infracción administrativa.

29 El referido órgano jurisdiccional precisa además que el control jurisdiccional efectuado en el marco de un recurso interpuesto con arreglo al artículo 166, apartados 2 y 3, del Código de Procedimiento Administrativo no se extiende a los requisitos para la adopción de una orden de «precintado» de un local comercial con arreglo al artículo 186, apartado 1, letra a), de la Ley del IVA. Por lo tanto, el órgano jurisdiccional que conoce del asunto no lleva a cabo una «instrucción» en relación con los hechos que sirvieron de base para la adopción de tal orden. Tampoco realiza una apreciación de la verosimilitud del fundamento del recurso contra la orden a la luz de los motivos contemplados en el artículo 146 del Código de Procedimiento Administrativo. En el recurso contemplado en el artículo 166, apartados 2 y 3, de dicho Código, el demandante solo puede basarse en el «perjuicio grave o difícilmente reparable» que le causaría la ejecución provisional del acto administrativo adoptado contra él.

30 El órgano jurisdiccional remitente señala que los requisitos para la adopción de la orden de ejecución provisional a que se refiere el artículo 188, apartado 1, de la Ley del IVA tampoco pueden ser objeto de reexamen. Esta orden se considera adoptada conforme a la ley una vez transcurrido el plazo para interponer un recurso de anulación contra ella, previsto en el artículo 60, apartado 5, del Código de Procedimiento Administrativo.

31 Dicho órgano jurisdiccional indica que, a pesar de que el órgano jurisdiccional que conoce del asunto puede volver a examinar la apreciación, realizada por la autoridad administrativa que adoptó la orden de ejecución provisional, en relación con el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 60, apartado 1, de ese Código, el alcance de la protección contra una orden adoptada en virtud de esta última disposición se limita a apreciar la existencia de un «perjuicio grave o difícilmente reparable» causado al destinatario de esta, lo que se corresponde con el alcance del control jurisdiccional efectuado en el marco del procedimiento de suspensión de la ejecución provisional con arreglo al artículo 166, apartado 2, del citado Código.

32 En cualquier caso, prosigue el órgano jurisdiccional remitente, el procedimiento previsto en el artículo 166, apartados 2 y 3, del Código de Procedimiento Administrativo no permite al órgano jurisdiccional que conoce del asunto comprobar si la ejecución provisional de la orden de precintado tiene por objeto defender un interés importante del Estado. En este contexto, no cabe excluir que la ejecución provisional de una orden de precintado dictada en virtud del artículo 186, apartado 1, punto 1, letra a), de la Ley del IVA surta efectos jurídicos antes de que se produzca la anulación de la propia orden.

33 Habida cuenta de lo anterior, el órgano jurisdiccional remitente, que, además, menciona la naturaleza penal de una medida de precintado, como la que se le ha sometido, alberga dudas

en cuanto a la posibilidad de que un control limitado a verificar la existencia de un perjuicio grave o difícilmente reparable garantice la eficacia de los medios de protección frente a la ejecución provisional, a los efectos tanto del artículo 47, párrafo primero, de la Carta como del artículo 6, apartado 1, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950.

34 En estas circunstancias, el Administrativen sad Blagoevgrad (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Blagoevgrad) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 47, párrafo primero, de la [Carta] en el sentido de que no se opone a una normativa nacional relativa a la protección frente a la ejecución provisional de medidas introducidas por el legislador nacional para la salvaguarda de los intereses a los que se refiere el artículo 273 de la [Directiva del IVA], si el alcance del control judicial de la aplicación de dicha normativa nacional se limita a la existencia de los perjuicios sufridos?»

Sobre la cuestión prejudicial

35 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 47, párrafo primero, de la Carta debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro que, en virtud de la facultad prevista en el artículo 273, párrafo primero, de la Directiva del IVA, limita el alcance del control jurisdiccional efectuado en el marco de una solicitud de suspensión de la ejecución provisional de una medida administrativa coercitiva de carácter penal únicamente a la existencia de perjuicios graves o difícilmente reparables que tal ejecución provisional podría causar.

Sobre la admisibilidad

36 El Gobierno búlgaro cuestiona la admisibilidad de la cuestión prejudicial por considerar que es hipotética, dado que, por una parte, en el presente asunto no existe una orden de ejecución provisional, porque el acuse de recibo de la orden de precintado solo deja constancia de la fecha de notificación de esta orden de precintado, y, por otra parte, a falta de ejecución del precintado, el procedimiento dirigido a obtener la suspensión de dicha ejecución carece de objeto.

37 A este respecto, es cierto que tanto del tenor como del sistema del artículo 267 TFUE se desprende que el procedimiento prejudicial presupone, en particular, que ante los órganos jurisdiccionales nacionales penda un litigio y que la decisión prejudicial solicitada sea «necesaria» para que el órgano jurisdiccional remitente pueda «emitir su fallo» en el asunto de que conoce. En efecto, la justificación de la remisión prejudicial no es la formulación de opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas, sino su necesidad para la resolución efectiva de un litigio [sentencias de 21 de abril de 1988, Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, apartado 11, y de 27 de febrero de 2025, Adjak, C-277/24, EU:C:2025:130, apartado 29 y jurisprudencia citada].

38 No obstante, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que ha de asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación o a la validez de una norma del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse. De ello se deduce que las cuestiones relativas al Derecho de la Unión disfrutan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre tales cuestiones cuando resulte evidente que la interpretación del Derecho de la Unión que se ha solicitado carece de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los datos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (sentencia de 27 de febrero de 2025, Adjak, C-277/24, EU:C:2025:130, apartado 30 y jurisprudencia citada).

39 En el presente asunto, la alegación formulada por el Gobierno búlgaro relativa al carácter hipotético de la cuestión planteada no resulta convincente. Por una parte, según los datos comunicados por el órgano jurisdiccional remitente, la fecha para la ejecución de la orden de precintado fue fijada con independencia de la adquisición de firmeza de dicha orden, confiriendo así a su ejecución carácter provisional con arreglo a la normativa búlgara. Por otra parte, el hecho de que no se haya llevado a efecto la ejecución provisional parece inherente a la solicitud de suspensión de esa ejecución provisional presentada ante el órgano jurisdiccional remitente y permite al Tribunal de Justicia dar a este una respuesta útil.

40 A la vista de estas consideraciones, procede concluir que la cuestión planteada no tiene carácter hipotético y, por tanto, es admisible.

Sobre el fondo

41 Con carácter preliminar, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, las medidas administrativas coercitivas impuestas por las autoridades tributarias nacionales en materia de IVA, como el precintado de un local comercial en el que se han constatado infracciones de la Ley del IVA, constituyen una aplicación de los artículos 2 y 273 de la Directiva del IVA y, por tanto, del Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de mayo de 2023, MV — 98, C-97/21, EU:C:2023:371, apartado 34).

42 Por otra parte, a pesar del carácter facultativo de la adopción de medidas en virtud del referido artículo 273, procede recordar que, para la ejecución efectiva de una obligación derivada del Derecho de la Unión, las autoridades nacionales pueden verse obligadas a ordenar la ejecución inmediata de esta (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de julio de 1990, Comisión/Alemania, C-217/88, EU:C:1990:290, apartado 25).

43 De ello se deduce que tanto la imposición como la ejecución inmediata, aunque provisional, de una medida administrativa coercitiva como el precintado de un local comercial deben respetar el derecho fundamental garantizado en el artículo 47, párrafo primero, de la Carta.

44 A este respecto, es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que el juez nacional que conoce de un litigio regido por el Derecho de la Unión debe estar facultado para adoptar medidas provisionales que garanticen la plena eficacia de la resolución judicial que deba recaer acerca de la existencia y el alcance de los derechos invocados sobre la base del Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apartado 297 y jurisprudencia citada).

45 En lo que atañe, por una parte, a los derechos que pueden invocarse en una situación como la del litigio principal, procede recordar que las medidas adoptadas en virtud del artículo 273 de la Directiva del IVA no deben ir más allá de lo que sea necesario para alcanzar los objetivos contemplados en ese artículo 273 y no deben cuestionar la neutralidad del IVA ni vulnerar los derechos fundamentales reconocidos por la Carta, entre ellos, en particular, la libertad de empresa (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de octubre de 2017, BB construct, C-534/16, EU:C:2017:820, apartados 24 y 34).

46 En lo que concierne, por otra parte, al efecto útil de la resolución judicial que deba adoptarse, es preciso señalar que el respeto efectivo del Derecho de la Unión puede ciertamente requerir, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 42 de la presente sentencia, la ejecución inmediata, aunque provisional, de una medida adoptada en aplicación de ese Derecho.

47 No obstante, no es menos cierto que deben acordarse medidas cautelares dirigidas a la suspensión de una obligación supuestamente ilícita cuando sean necesarias para garantizar la protección conferida por el Derecho de la Unión [véase, en este sentido, la sentencia de 15 de junio de 2023, Getin Noble Bank (Suspensión de la ejecución de un contrato de crédito), C-287/22, EU:C:2023:491, apartado 55].

48 Para apreciar la referida necesidad en el contexto de la ejecución inmediata de una medida administrativa coercitiva como la controvertida en el litigio principal, debe procederse no solo a una ponderación concreta de los intereses públicos y privados que militen, respectivamente, a favor y en contra de dicha ejecución, sino también a un examen, al menos sumario, de la legalidad de la medida controvertida.

49 En efecto, como ha señalado el Abogado General en el punto 87 de sus conclusiones, a falta de toda posibilidad de que el juez que conoce del asunto aprecie la legalidad de la medida administrativa coercitiva que deba ejecutarse, la tutela judicial cautelar que consagra el artículo 47 de la Carta no sería efectiva, ya que la solicitud de suspensión podría desestimarse incluso en el caso de que tuviera por objeto la suspensión de una medida manifiestamente ilegal.

50 En cuanto a la cuestión de si la normativa controvertida en el litigio principal respeta las exigencias del artículo 47 de la Carta, de reiterada jurisprudencia se desprende que el principio de interpretación conforme del Derecho nacional con el Derecho de la Unión exige que los órganos jurisdiccionales nacionales, respetando, en particular, la prohibición de interpretación *contra legem* del Derecho nacional, hagan todo lo que sea de su competencia, tomando en consideración la totalidad de su Derecho interno y aplicando los métodos de interpretación reconocidos por este, a fin de garantizar la plena efectividad de la disposición del Derecho de la Unión de que se trate y alcanzar una solución conforme con el objetivo perseguido

por esta (sentencias de 5 de octubre de 2004, Pfeiffer y otros, C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, apartados 118 y 119, y de 15 de octubre de 2024, KUBERA, C-144/23, EU:C:2024:881, apartado 51 y jurisprudencia citada).

51 La exigencia de interpretación conforme incluye, en particular, la obligación de los órganos jurisdiccionales nacionales de modificar, en caso necesario, una jurisprudencia reiterada si esta se basa en una interpretación del Derecho nacional incompatible con los objetivos del Derecho de la Unión. Por lo tanto, un órgano jurisdiccional nacional no puede considerar válidamente que se encuentra imposibilitado para interpretar una disposición nacional de conformidad con el Derecho de la Unión por el mero hecho de que, de manera reiterada, dicha disposición haya sido interpretada en un sentido que no es compatible con ese Derecho (sentencias de 19 de abril de 2016, DI, C-441/14, EU:C:2016:278, apartados 33 y 34, y de 15 de octubre de 2024, KUBERA, C-144/23, EU:C:2024:881, apartado 52 y jurisprudencia citada).

52 En virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión, cuando no resulte posible interpretar la normativa nacional conforme a las exigencias del Derecho de la Unión, el órgano jurisdiccional nacional encargado de aplicar, en el ámbito de su competencia, las disposiciones de dicho Derecho está obligado, como órgano de un Estado miembro, a garantizar la plena eficacia de tales disposiciones, dejando inaplicada si fuera necesario, y por su propia iniciativa, cualquier disposición del Derecho nacional contraria a una disposición del Derecho de la Unión con efecto directo en el litigio de que conoce (sentencia de 12 de diciembre de 2024, Getin Holding y otros, C-118/23, EU:C:2024:1013, apartado 76 y jurisprudencia citada).

53 Pues bien, debe considerarse que las disposiciones del artículo 47 de la Carta tienen efecto directo (sentencias de 17 de abril de 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, apartado 78, y de 12 de diciembre de 2024, Getin Holding y otros, C-118/23, EU:C:2024:1013, apartado 77).

54 Por lo tanto, en el presente asunto, incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar, tomando en consideración la totalidad del Derecho interno y aplicando los métodos de interpretación reconocidos por este, si, como ha sostenido el Gobierno búlgaro, el sistema de tutela judicial cautelar previsto en ese Derecho ofrece la posibilidad de que se examinen, de hecho y de Derecho, las órdenes relativas a la ejecución provisional de una medida administrativa coercitiva adoptada con arreglo al artículo 273 de la Directiva del IVA, como el precintado de un local comercial.

55 En caso de que tal interpretación resulte imposible, dicho órgano jurisdiccional debe dejar inaplicadas las disposiciones del Derecho procesal nacional que le impidan apreciar si la solicitud de suspensión de la ejecución provisional de esa medida de la que conoce está justificada, de hecho y de Derecho, por argumentos que, a primera vista, pudieran revelar la ilegalidad de la medida de que se trate.

56 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial que el artículo 47, párrafo primero, de la Carta debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro que, en virtud de la facultad prevista en el artículo 273, párrafo primero, de la Directiva del IVA, limita el alcance del control jurisdiccional efectuado en el marco de una solicitud de suspensión de la ejecución provisional de una medida administrativa coercitiva de carácter penal únicamente a la existencia de perjuicios graves o difícilmente reparables que tal ejecución provisional podría causar y que excluye toda posibilidad de que el juez que conoce de dicha solicitud aprecie si está justificada, de hecho y de Derecho, por argumentos que, a primera vista, pudieran revelar la ilegalidad de la medida en cuestión.

Costas

57 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

El artículo 47, párrafo primero, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

debe interpretarse en el sentido de que

se opone a una normativa de un Estado miembro que, en virtud de la facultad prevista en el artículo 273, párrafo primero, de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, limita el alcance del control jurisdiccional efectuado en el marco de una solicitud de suspensión de la ejecución provisional de una medida administrativa coercitiva de carácter penal

únicamente a la existencia de perjuicios graves o difícilmente reparables que tal ejecución provisional podría causar y que excluye toda posibilidad de que el juez que conoce de dicha solicitud aprecie si está justificada, de hecho y de Derecho, por argumentos que, a primera vista, pudieran revelar la ilegalidad de la medida en cuestión.

Firmas

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia.

Síguenos en...

