



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MELCHIOR WATHELET
presentadas el 25 de febrero de 2014¹

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

**Kamino International Logistics BV (C-129/13),
Datema Hellmann Worldwide Logistics BV (C-130/13)
contra
Staatssecretaris van Financiën [Petición de decisión prejudicial
planteadas por el Hoge Raad der Nederlanden (Países Bajos)]**

«Recaudación de una deuda aduanera — Derecho de defensa — Principio de respeto del derecho de
defensa — Efecto directo»

I. Introducción

1. El asunto planteado ante el Tribunal de Justicia afecta al derecho de defensa y, más concretamente, al derecho a ser oído en el marco de un procedimiento administrativo.
2. Mediante sendas resoluciones de remisión de 22 de febrero 2013, recibidas en el Tribunal de Justicia el 18 de marzo de 2013, el Hoge Raad der Nederlanden (Países Bajos), interroga al Tribunal de Justicia, en primer lugar, acerca de si el derecho de defensa es directamente aplicable. En caso de respuesta afirmativa, se pregunta si el derecho a ser oído debe considerarse infringido cuando la persona física o jurídica afectada no ha tenido ocasión de dar a conocer su posición hasta la fase de recurso administrativo, es decir, cuando la decisión inicial ha sido ya adoptada. Por último, pregunta al Tribunal de Justicia acerca de las consecuencias jurídicas de una posible vulneración del derecho de defensa y de las circunstancias que pueden influir en aquéllas.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
3. El artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), bajo la rúbrica «Derecho a una buena administración», dispone en sus apartados 1 y 2:
«1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

¹ — Lengua original: francés.

2. Este derecho incluye en particular:

- a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente;

[...]»

4. El artículo 51 del citado Reglamento, titulado «Ámbito de aplicación», dispone en su apartado 1:

«Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias que los Tratados atribuyen a la Unión.»

2. Reglamento (CEE) n° 2913/92

5. Los artículos 220 y 221 del Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario² (en lo sucesivo, «CAC»), forma parte de la sección 1 del capítulo 3, titulada «Contracción y comunicación al deudor del importe de los derechos».

6. El artículo 220, apartado 1, del CAC establece lo siguiente:

«Cuando el importe de derechos que resulten de una deuda aduanera no haya sido objeto de contracción con arreglo a los artículos 218 y 219 o la contracción se haya efectuado a un nivel inferior al importe legalmente adeudado, la contracción del importe de derechos que se hayan de recaudar o que queden por recaudar deberá tener lugar en un plazo de dos días a partir de la fecha en que las autoridades aduaneras se hayan percatado de esta situación y estén en condiciones de calcular el importe legalmente adeudado y de determinar el deudor (contracción *a posteriori*). El plazo citado podrá ampliarse de conformidad con el artículo 219.»

7. El artículo 221 del CAC establece que:

«1. Desde el momento de su contracción deberá comunicarse el importe de los derechos al deudor, según modalidades apropiadas.

[...]

3. La comunicación al deudor no podrá efectuarse una vez que haya expirado un plazo de tres años contados a partir de la fecha de nacimiento de la deuda aduanera. Dicho plazo se suspenderá a partir del momento en que se interponga un recurso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 243 y hasta que finalice el procedimiento de recurso.

[...]»

8. Los artículos 243 a 245 del CAC forman parte del título VIII, que lleva la rúbrica «Recursos».

2 — DO L 302, p. 1, modificado por el Reglamento (CE) n° 2700/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2000 (DO L 311, p. 17).

9. El artículo 243 del CAC dispone lo siguiente:

«1. Toda persona que estime que una decisión de las autoridades aduaneras relativa a la aplicación de la normativa aduanera lesiona sus derechos tendrá derecho a recurrir contra la misma, siempre y cuando ésta le afecte directa e individualmente.

Tendrá asimismo derecho a recurrir la persona que haya solicitado una decisión relativa a la aplicación de la normativa aduanera a las autoridades aduaneras, pero que no haya conseguido que éstas se pronuncien sobre dicha solicitud en el plazo contemplado en el apartado 2 del artículo 6.

El recurso deberá presentarse ante las autoridades del Estado miembro en que se haya adoptado o solicitado la decisión.

2. El derecho de recurso podrá ejercerse:

- a) en una primera fase, ante las autoridades aduaneras designadas al efecto por los Estados miembros;
- b) en una segunda fase, ante una autoridad independiente que podrá ser una autoridad judicial o un órgano especializado equivalente, con arreglo a las disposiciones vigentes en el Estado miembro.»

10. El artículo 244 del CAC dispone lo siguiente:

«La interposición de recurso no suspenderá la ejecución de la decisión impugnada.

No obstante, las autoridades aduaneras ordenarán la suspensión total o parcial de la ejecución de dicha decisión cuando tengan razones fundadas para dudar de la conformidad de la decisión impugnada a la normativa aduanera o cuando pueda temerse un daño irreparable para el interesado.

Cuando la decisión impugnada tenga como efecto la aplicación de derechos de importación o de derechos de exportación, la suspensión de la ejecución de la decisión se supeditará a la constitución de una garantía. No obstante, podrá no exigirse dicha garantía cuando ello pudiera provocar graves dificultades de índole económica o social, debido a la situación del deudor.»

11. El artículo 245 del CAC dispone:

«Las disposiciones relativas a la implantación del procedimiento de recurso serán adoptadas por los Estados miembros.»

B. *Derecho neerlandés*

12. Según el artículo 4:8, apartado 1, de la Ley general de Derecho administrativo (*Algemene wet bestuursrecht*; en lo sucesivo, «*Awb*»), la Administración ofrecerá al interesado la oportunidad de exponer su punto de vista antes de adoptar una decisión contra la cual cabe prever que el interesado que no haya solicitado la adopción de tal decisión formulará objeciones, si dicha decisión se apoya en datos sobre hechos e intereses que afectan al interesado, y esos datos no han sido facilitados por el interesado.

13. El artículo 4:12, apartado 1, de la Awb está redactado en los siguientes términos:

«El órgano administrativo podrá dejar de aplicar lo dispuesto en los artículos 4:7 y 4:8 cuando adopte una decisión encaminada a imponer una obligación o un derecho de carácter económico, siempre y cuando:

- a) quepa interponer una reclamación o un recurso administrativo contra dicha decisión, y
- b) las consecuencias negativas de la misma puedan revertirse íntegramente al resolverse la reclamación o el recurso.»

14. El artículo 6:22 de la Awb está redactado en los siguientes términos:

«El órgano que resuelva la reclamación o el recurso podrá mantener la decisión contra la cual se interponga dicha reclamación o recurso, aun cuando aquélla infrinja una norma jurídica (escrita o no) o un principio general del Derecho, si puede considerarse que dicha infracción de una norma o de un principio no ha perjudicado a los interesados.»

15. El artículo 7:2 de la Awb está redactado en los siguientes términos:

«1. Antes de pronunciarse acerca de la reclamación, el órgano administrativo ofrecerá al interesado la posibilidad de ser oído.

2. En cualquier caso, el órgano administrativo informará de ello al autor de la reclamación y a los interesados que hayan hecho valer su punto de vista en el marco de la preparación de la decisión.»

16. Las decisiones administrativas podrán ser objeto de un recurso jurisdiccional con posibilidad de apelación y casación.

III. Hechos, procedimiento principal y cuestiones prejudiciales

A. Hechos en que se basan las peticiones de decisión prejudicial

17. En cada uno de los procedimientos principales que penden ante el órgano jurisdiccional nacional, un agente de aduanas (Kamino International Logistics BV, en el asunto C-129/13, y Datema Hellmann Worldwide Logistics BV, en el asunto C-130/13; en lo sucesivo, «los interesados») presentó en 2002 y en 2003, por encargo de una misma empresa, declaraciones de despacho a libre práctica de determinadas mercancías descritas como «pabellones de jardín/carpas y paredes laterales». Los interesados declararon dichas mercancías en la partida 6 601 10 00 («quitasoles toldo y artículos similares») de la Nomenclatura Combinada (en lo sucesivo, «NC»). La aduana percibió sobre las mercancías derechos de aduana conforme al tipo del 4,7 % correspondiente a dicha partida.

18. A continuación, las autoridades aduaneras neerlandesas realizaron una inspección en la empresa por cuenta de la cual actúan los interesados para asegurarse de si la clasificación aduanera era correcta. A raíz de la inspección, la autoridad neerlandesa competente (la inspección fiscal) llegó a la conclusión de que dicha clasificación no era correcta y de que las mercancías en cuestión debían clasificarse en la partida 6 306 99 00 de la NC [«tiendas (carpas) y artículos de camping»] a la que corresponde una tarifa más elevada (12,2 %).

19. A la vista de la diferencia entre los tipos aplicables a las dos partidas antes mencionadas, mediante resolución de 2 de abril de 2005, la inspección fiscal reclamó *a posteriori* el importe de la liquidación de los derechos de aduana adicionales (en ambos casos, un importe de alrededor de 10.000 euros). Cada uno de los interesados recibió un requerimiento de pago (en lo sucesivo, «RDP») girado con arreglo al artículo 220 del CAC.

20. Los interesados no tuvieron oportunidad de formular sus alegaciones antes de la emisión de dichos RDP.

B. Tramitación de los procedimientos administrativo y judicial

21. Los interesados presentaron sendas reclamaciones contra las liquidaciones mencionadas ante la inspección fiscal, en las que se les dio la oportunidad de formular sus alegaciones. Finalmente, las reclamaciones fueron desestimadas por infundadas.

22. Los interesados interpusieron recurso contra la decisión de la inspección fiscal ante el Rechtbank te Haarlem, que fue desestimado por dicho órgano jurisdiccional. En apelación, el Gerechtshof te Amsterdam confirmó la sentencia del Rechtbank te Haarlem en la medida en que obligaba a los interesados a cumplir las obligaciones de pago derivadas de las liquidaciones.

23. Los interesados interpusieron recurso de casación ante el Hoge Raad der Nederlanden, en el marco del cual se han planteado las cuestiones prejudiciales.

24. En sus resoluciones de remisión, el Hoge Raad der Nederlanden recuerda que el Gerechtshof te Amsterdam consideró, en apelación, que la inspección fiscal había vulnerado el principio de respeto del derecho de defensa, al no haber ofrecido a los interesados, antes de emitir los RDP, la oportunidad de pronunciarse sobre los elementos en que se basaba el cobro *a posteriori* de los derechos de aduana.

25. No obstante, señala que no existe en el CAC ni en el Derecho nacional aplicable ninguna disposición procedimental que obligue a las autoridades aduaneras, antes de efectuar una comunicación de una deuda aduanera, con arreglo al artículo 221, apartado 1, del CAC, a ofrecer al deudor aduanero afectado la oportunidad de dar a conocer su opinión sobre los elementos en que se haya basado la recaudación *a posteriori*.

26. Partiendo de lo anterior, el Hoge Raad der Nederlanden se pregunta, en primer lugar, si el juez nacional puede aplicar directamente el principio de respeto del derecho de defensa. A continuación, para el supuesto de que la respuesta a esta cuestión fuera afirmativa, desea saber si, como estimó el Gerechtshof te Amsterdam, el principio de respeto del derecho de defensa (y, más concretamente, el derecho a ser oído, que forma parte del mismo), fue conculcado pese a que, aunque los interesados no pudieron formular sus alegaciones antes de la primera decisión de la inspección fiscal, tuvieron ocasión de defender su punto de vista durante los procedimientos de reclamación administrativa y de recurso jurisdiccional. Por último, el Hoge Raad der Nederlanden interroga al Tribunal de Justicia acerca de las consecuencias jurídicas de la vulneración del derecho de defensa y de si las mismas deben determinarse con arreglo al Derecho nacional o con arreglo al Derecho de la Unión. Más concretamente, y, en la hipótesis de que estas consecuencias jurídicas vengan determinadas por el Derecho de la Unión, el Hoge Raad der Nederlanden desea saber si, en el caso de que se dé una violación del derecho de defensa, el juez nacional queda obligado a anular la decisión impugnada o si puede tener en cuenta en su examen el hecho de que sin la violación de dicho principio la decisión habría sido la misma.

C. *Las cuestiones prejudiciales*

27. Dadas las circunstancias, el Hoge Raad der Nederlanden resolvió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales, que, en cada uno de los asuntos acumulados, están redactados en estos mismos términos:

- «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?»

IV. **Procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

28. Las peticiones de decisión prejudicial se presentaron ante el Tribunal de Justicia el 18 de marzo de 2013. Mediante auto de 24 de abril de 2013, el Presidente del Tribunal de Justicia ordenó la acumulación de los asuntos.

29. Los interesados, los Gobiernos neerlandés, belga, griego y español, y la Comisión Europea presentaron observaciones escritas. El 15 de enero de 2014, se celebró una vista, en la que formularon observaciones orales los interesados, los Gobiernos neerlandés, belga y griego, y la Comisión.

V. **Análisis jurídico**

A. *Sobre la primera cuestión prejudicial*

30. Con su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea averiguar si el juez nacional puede aplicar directamente el principio de respeto del derecho de defensa.

31. Ciertamente, «el derecho de defensa, que comprende el derecho a ser oído [...], figura entre los derechos fundamentales que forman parte integrante del ordenamiento jurídico de la Unión y se consagran en la Carta».³

3 — Sentencia de 10 de septiembre de 2013, G. y R. (C-383/13 PPU), apartado 32. Véase, igualmente, en este sentido, la sentencia de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P), apartado 99.

32. Por otra parte, con ocasión de un asunto relativo a un procedimiento de recaudación *a posteriori* de derechos de aduana a la importación, el Tribunal de Justicia precisó que, conforme a este principio, «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». ⁴ En otras palabras, «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». ⁵

33. Además, «el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente» está, en adelante, expresamente incluido en el derecho a una buena administración, a través del artículo 41, apartado 2 de la Carta.

34. Nadie puede cuestionar que, en el caso de autos, al tratarse de un procedimiento relativo a la recaudación *a posteriori* de derechos de aduana y, por lo tanto, de una aplicación del Derecho de la Unión, el artículo 41 de la Carta debe cumplirse por parte de los Estados miembros, como así lo prescribe el artículo 51, apartado 1, de la Carta.

35. Es función del juez nacional, como el Tribunal de Justicia ya aclaró en la sentencia Sopropé, antes citada, «asegurarse de que el plazo [para recabar las observaciones de los interesados] así concedido individualmente por la Administración se corresponde con la situación particular de la persona o de la empresa de que se trate y que les permite ejercer su derecho de defensa observando el principio de efectividad». ⁶

36. Por consiguiente, de las anteriores consideraciones se deriva, en mi opinión, que no sólo las administraciones nacionales están obligadas a respetar el derecho de defensa cuando aplican el Derecho de la Unión sino también que los interesados deben poder invocar directamente su cumplimiento ante los tribunales nacionales, y ello, para evitar que ese derecho sea letra muerta o puramente formal. ⁷

B. Sobre la segunda cuestión prejudicial, letra a)

37. La segunda cuestión prejudicial se subdivide en dos cuestiones.

38. La segunda de estas cuestiones, recogida bajo el letra a), pretende determinar si el derecho de defensa del destinatario de una decisión se ve conculcado si éste no ha sido oído antes de adoptarse la decisión (en este caso, un RDP), pese a que, posteriormente, en fase de reclamación administrativa, podrá alegar su punto de vista. La segunda cuestión, recogida en la letra b), se refiere a las consecuencias jurídicas de una vulneración del derecho de defensa. Esta última cuestión se refiere a la misma temática que la tercera cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente. En consecuencia, las examinaré luego conjuntamente y me limitaré ahora a examinar la segunda cuestión, letra a).

4 — Sentencia de 18 de diciembre de 2008, Sopropé (C-349/07, Rec. p. I-10369), apartado 37.

5 — Sentencia de 22 de noviembre de 2012, M. (C-277/11), apartado 87, y jurisprudencia citada.

6 — Sentencia Sopropé, antes citada (apartado 44).

7 — Esta fue también la posición que expresé con ocasión del asunto que dio lugar a la sentencia G. y R., antes citada, que se refería a la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, du 16 de diciembre 2008, relativa a normas y procedimiento comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO L 348, p. 98). Véase mi postura a este respecto en el punto 52 de mis conclusiones presentadas en ese asunto.

39. Sin embargo, antes de proceder a dicho examen, quisiera abordar una cuestión ampliamente debatida en la vista y mencionada por el órgano jurisdiccional remitente, la de si el procedimiento que abarca desde el RDP hasta la decisión que resuelve la reclamación formulada al amparo de la Awb constituye un procedimiento único (en cuyo caso, el derecho de defensa del destinatario de la decisión, único por definición, ha sido necesariamente respetado) o si, por el contrario, incluye dos fases y dos decisiones, la segunda de las cuales sólo puede adoptarse si se ha formulado reclamación contra la primera (en cuyo caso, se suscita la cuestión del respeto del derecho de defensa, dado que el destinatario de las decisiones no es oído hasta que no se ha adoptado la decisión inicial y se ha reclamado contra la misma).

40. Aunque la autoridad administrativa sea la misma a lo largo de todo el procedimiento (con la salvedad de que, según señaló el representante del Gobierno neerlandés durante la vista, dicha autoridad podía delegar la tramitación a otra instancia, aunque bajo su competencia y autoridad), me inclino, sin duda, por la segunda posibilidad.

41. En efecto, la redacción y remisión del RDP forman parte de una decisión con efectos jurídicos propios, que impone a su destinatario una obligación de pago, en este caso, de derechos de aduana adicionales. Pues bien, estos efectos son definitivos en el caso de que el destinatario, que en ese momento no ha sido oído, no formule una reclamación. Sólo si se formula una reclamación, la autoridad administrativa competente deberá oír al interesado, volver a examinar el expediente en su totalidad y adoptar una nueva decisión o confirmar el RDP impugnado.

42. Además, conforme al Derecho de la Unión y al Derecho nacional aplicables, la reclamación no tiene efectos suspensivos automáticos, de manera que los derechos de aduana reclamados siguen siendo exigibles. El hecho de que pueda solicitarse la suspensión (y de que, según ha declarado en la vista el representante del Gobierno neerlandés, una circular del ministerio obligue a conceder tal suspensión, salvo en los casos de fraude) en nada cambia que el RDP constituye una decisión con efectos jurídicos autónomos.

43. En consecuencia, me basaré en esta hipótesis, como punto de partida para el desarrollo de las consideraciones que siguen a continuación.

1. Objetivo del derecho a ser oído

44. Para dar respuesta a la cuestión planteada por el Hoge Raad der Nederlanden, procede, en primer lugar, recordar el objetivo que persigue el derecho de defensa y, más concretamente, por el derecho a ser oído.

45. Según el Tribunal de Justicia, «la regla según la cual debe darse la ocasión, al destinatario de una decisión lesiva, de formular sus observaciones antes de que se adopte ésta 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».⁸

46. En otros términos, «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».⁹

8 — Sentencia Sopropé, antes citada (apartado 49). El subrayado es mío.

9 — Sentencia M., antes citada (apartado 87 y jurisprudencia citada). El subrayado es mío.

47. El Tribunal de Justicia ya había detallado el contenido del derecho a ser oído con ocasión del asunto Gerlach,¹⁰ relativo al procedimiento de tránsito dentro de la Unión. El Tribunal de Justicia declaró que, según la normativa aplicable cuando ocurrieron los hechos,¹¹ el Estado miembro de la aduana de partida sólo podía proceder a la recaudación de los derechos a la importación si, previamente, había indicado al obligado principal que disponía de un plazo de tres meses para presentar las pruebas solicitadas y si éstas no se habían presentado en el citado plazo. El Tribunal de Justicia consideró que, en esas circunstancias, el citado plazo no podía concederse, por primera vez, en el marco del procedimiento de reclamación contra la decisión de las autoridades competentes de proceder a la recaudación de los derechos de importación.¹² En efecto, el Tribunal de Justicia señaló que el derecho del obligado principal consiste en «manifestar oportunamente su punto de vista acerca de la regularidad de la operación de tránsito, *antes* de que se adopte la decisión de recaudación de la que sea destinatario y que afecte de forma sensible a sus intereses».¹³

48. De esta jurisprudencia se desprende que el conceder al destinatario de una decisión lesiva para él el derecho de hacer valer su posición *después* de que se haya adoptado dicha decisión no respeta el derecho a ser oído ni el derecho de defensa.

49. No obstante, según una jurisprudencia reiterada, «los derechos fundamentales, a los que pertenece el respeto del derecho de defensa, no constituyen prerrogativas absolutas, sino que pueden ser objeto de restricciones, siempre y cuando éstas respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la medida en cuestión y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados».¹⁴ En la misma sentencia Dokter y otros, antes citada, el Tribunal de Justicia precisa además que tal restricción «sólo constituirá una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia del derecho de defensa en el supuesto de que se prive a los interesados de la posibilidad de recurrir contra dichas medidas en un procedimiento posterior, en el que puedan alegar adecuadamente su punto de vista».¹⁵

2. Restricción al principio del derecho a ser oído

50. Para responder a la cuestión de si la restricción al derecho a ser oído que resulta del procedimiento en vigor en el Reino de los Países Bajos se ajusta a los requisitos establecidos en la sentencia Dokter y otros, antes citada, procede tener en cuenta, por una parte, los requisitos de obligado cumplimiento impuestos por el propio Derecho de la Unión para la contracción *a posteriori* de los derechos resultantes de una deuda aduanera y, por otra parte, el conjunto del procedimiento administrativo tal y como está organizado por la legislación nacional.

a) Plazos establecidos por el CAC

51. El artículo 220, apartado 1, del CAC establece que, cuando el importe de derechos que resulten de una deuda aduanera no haya sido objeto de contracción con arreglo a los artículos 218 y 219 o la contracción se haya efectuado a un nivel inferior al importe legalmente adeudado, la contracción del importe de derechos que se hayan de recaudar o que queden por recaudar deberá tener lugar *en un*

10 — Sentencia de 8 de marzo de 2007 (C-44/06, Rec. p. I-2071).

11 — Reglamento (CEE) n° 222/77 del Consejo, de 13 de diciembre de 1976, relativo al tránsito comunitario (DO L 38, p. 1), modificado por el Reglamento (CEE) n° 474/90 del Consejo, de 22 de febrero de 1990, (DO L 51, p. 1) y Reglamento (CEE) n° 1062/87 de la Comisión, de 27 de marzo de 1987, por el que se establecen disposiciones de aplicación y medidas de simplificación del régimen de tránsito comunitario (DO L 107, p. 1), modificado por el Reglamento (CEE) n° 1429/90 de la Comisión, de 29 de mayo de 1990, (DO L 137, p. 21).

12 — Sentencia Gerlach, antes citada (apartado 36).

13 — *Ibidem* (apartado 37). El subrayado es mío.

14 — Sentencia de 15 de junio de 2006, Dokter y otros (C-28/05, Rec. p. I-5431), apartado 75.

15 — *Ibidem* (apartado 76).

plazo de dos días a partir de la fecha en que las autoridades aduaneras se hayan percatado de esta situación y estén en condiciones de calcular el importe legalmente adeudado y de determinar el deudor. El artículo 221 del CAC añade que *desde el momento de su contracción* deberá comunicarse el importe de los derechos al deudor.

52. Parece que este plazo de dos días, de carácter imperativo, es difícilmente conciliable con la obligación de oír al interesado antes de adoptar la decisión de contracción del importe de los derechos que se hayan de recaudar.

53. Precisamente, la cuestión de la conformidad de dicho plazo con el derecho de defensa fue tratada en un recurso por incumplimiento contra la República Italiana.¹⁶ Aunque el Tribunal de Justicia consideró que el principio de respeto del derecho de defensa se aplicaba con motivo de un procedimiento de recaudación *a posteriori*, completó, no obstante, dicha afirmación con una reserva en virtud de la cual dicho principio «no [podía], en cambio, [...] 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 comunitaria, el derecho [de la Unión] sobre los recursos propios».¹⁷

54. Por lo tanto, en dicha sentencia, el Tribunal de Justicia optó por recordar el principio matizándolo con una reserva. Con esta formulación debe entenderse que, aunque, ciertamente, el derecho de defensa debe cumplirse, no puede ser a costa del incumplimiento de los plazos impuestos a los Estados miembros por la normativa aduanera de la Unión.

55. Consciente de la limitación de los derechos de defensa que esta reserva supone, el Tribunal de Justicia la atenúa precisando que, «por otra parte, debe recordarse que la contracción y la comunicación de los derechos de aduana adeudados, así como la consignación de los recursos propios no impiden que, con arreglo a los artículos 243 y siguientes del Código aduanero, el deudor se oponga a la obligación que se le impute formulando todas cuantas alegaciones estime oportunas».¹⁸

56. El propio legislador de la Unión parece ser consciente de la dificultad que para los Estados miembros supone oír al interesado antes de la contracción del importe de los derechos que se hayan de recaudar.

57. En efecto, por una parte, el artículo 22, apartado 6, del Reglamento (UE) n° 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión (refundición),¹⁹ establece expresamente que, en adelante, «antes de adoptar una decisión que perjudique al solicitante, las autoridades aduaneras comunicarán los motivos en los que pretenden basar su decisión a este último, el cual tendrá la oportunidad de presentar observaciones dentro de un plazo establecido, que comenzará a contar a partir de la fecha en que reciba o se considere que deba haber recibido la comunicación». El considerando 27 de este Reglamento precisa, por lo demás, que la Carta impone esta obligación. Por otra parte, según el artículo 105, apartado 3, del citado Reglamento, se procederá a la contracción del importe de los derechos de importación o de exportación exigibles, cuando, en su momento, las disposiciones pertinentes sean aplicables,²⁰ dentro de los catorce días siguientes a la fecha en la que las autoridades aduaneras «se hallen en posición de determinar el importe de los derechos de importación o de exportación de que se trate y de adoptar una decisión».²¹

16 — Véase la sentencia de 17 de junio de 2010, Comisión/Italia (C-423/08, Rec. p. I-5449).

17 — *Ibidem* (apartado 45).

18 — *Ibidem* (apartado 46).

19 — DO L 269 p. 1, y corrección de errores DO 2013, L 287, p. 90.

20 — Con arreglo al artículo 288, apartado 2, del Reglamento n° 952/2013, los artículos 22 y 105 serán aplicables a partir del 1 de mayo de 2016.

21 — Mientras que el artículo 220, apartado 1, del CAC aplicable en el caso de autos establece un plazo de sólo dos días a partir de la fecha en que las autoridades aduaneras se hayan percatado de esta situación y estén en condiciones de calcular el importe legalmente adeudado y de determinar el deudor.

b) Características del procedimiento administrativo nacional controvertido

58. En el presente asunto, el procedimiento administrativo está regulado por la Awb. De acuerdo con el principio establecido en el artículo 4:8 de la Awb, los órganos de la Administración ofrecerán al interesado la oportunidad de exponer su punto de vista antes de adoptar una decisión contra la cual cabe prever que el interesado que no haya solicitado la adopción de tal decisión pueda formular objeciones.

59. Según el artículo 4:12 de la Awb, dicho principio deja de aplicarse, sin embargo, a las decisiones de carácter económico siempre y cuando, por una parte, quepa interponer una reclamación contra la decisión y, por otra parte, las consecuencias desfavorables puedan revertirse del todo al resolverse el recurso.

60. En el presente asunto, parecen cumplirse ambos requisitos.

61. En efecto, se dio a los interesados la oportunidad de que el órgano administrativo que había adoptado la decisión llevara a cabo un nuevo examen (antes de poder interponer un recurso jurisdiccional con posibilidad de apelación y casación).

62. Pues bien, según el Gobierno neerlandés, este nuevo examen del expediente por la Administración se lleva a cabo *ex nunc*, esto es, con arreglo a las disposiciones legales vigentes y a los hechos pertinentes tal y como eran en el momento en que se resuelve la reclamación. Por lo tanto, según dicho Gobierno, las consecuencias negativas de la decisión impugnada pueden revertirse al final del procedimiento de reclamación.

63. Además, con arreglo al artículo 7:2 de la Awb, «antes de tomar una determinada decisión sobre la reclamación, el órgano administrativo ofrece al interesado la posibilidad de ser oído».

64. No obstante, he de señalar que, según el artículo 244, párrafo primero, del CAC, la interposición de recurso no suspenderá la ejecución de la decisión impugnada. Ciertamente, el párrafo segundo de dicho artículo atempera la norma autorizando a las autoridades aduaneras a ordenar la suspensión, total o parcial, de la ejecución de dicha decisión. No obstante, esta suspensión sólo será posible si las autoridades aduaneras tienen razones fundadas para dudar de la conformidad de la decisión impugnada con la normativa aduanera o si puede temerse un daño irreparable para el interesado. Además, el artículo 244, párrafo tercero, del CAC obliga, en tal caso, a la constitución de una garantía (salvo que ello pueda provocar graves dificultades de índole económica o social para el deudor).

65. Sin embargo, según el Gobierno neerlandés, las consecuencias negativas que podría acarrear la decisión controvertida podrían revertirse *a posteriori*, en la medida en que, en caso de reclamación, podría suspenderse la decisión y aplazarse el pago hasta tanto no se resolviera la reclamación (y el recurso) en virtud de las normas nacionales.

66. Sin embargo, como ya he recordado, el representante del Gobierno neerlandés señaló durante la vista que esta suspensión no tiene carácter automático sino que debe ser solicitada por el destinatario del RDP impugnado al efectuar su reclamación. Además, de sus declaraciones también se desprende que, aunque en principio suele concederse la suspensión, tal concesión está prevista tan sólo en una circular del ministerio.

67. Sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente (que no mencionó dicha circular en su petición de decisión prejudicial) se cerciore de este extremo, no considero que esta norma, modificable en cualquier momento, por definición, sirva para conceder la suspensión de un modo que pueda considerarse suficientemente automático los efectos jurídicos autónomos del RDP hasta su posible reforma ni, más concretamente, la obligación de pagar los derechos de aduana adicionales.

c) Conclusión sobre la segunda cuestión, letra a)

68. En el presente asunto, el destinatario del RDP no fue oído antes de que se adoptara una decisión lesiva para él, pese a que el artículo 7:2 de la Awb prevé expresamente que, antes de resolver su reclamación, el órgano administrativo debe ofrecer al interesado la oportunidad de ser oído.

69. Se cumple la necesidad de distinguir los derechos reconocidos, por una parte, por el artículo 41 de la Carta (vía administrativa) y, por otra parte, los reconocidos por el artículo 47 de la Carta (vía judicial), dado que, efectivamente, se contempla la audiencia al interesado no sólo durante el procedimiento judicial sino también en el procedimiento administrativo.

70. No estamos aquí ante un caso en el que, como dice la sentencia Dokter y otros, antes citada, «se prive a los interesados de la posibilidad de recurrir contra [la decisión controvertida] en un procedimiento posterior, en el que puedan alegar adecuadamente su punto de vista».²²

71. Sin embargo, no creo que estos elementos sean suficientes para constituir una restricción justificada al derecho de defensa, y ello por tres razones.

72. Antes que nada, no veo qué razones podrían invocarse como objetivo de interés general que justifique la falta de audiencia previa. A este respecto, no considero que los únicos requisitos de plazo establecidos en la normativa de la Unión puedan considerarse como tal objetivo.

73. Además, la decisión adoptada sin oír al destinatario sólo puede ser objeto de una nueva decisión administrativa a iniciativa de éste.

74. Por último, y sobre todo, este procedimiento de reclamación no tiene efectos suspensivos automáticos. Pues bien, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que esta característica reviste una importancia decisiva a la hora de examinar una posible justificación a la restricción del derecho a ser oído con anterioridad a la adopción de una decisión lesiva.

75. En particular, en su sentencia *Texdata Software*,²³ el Tribunal de Justicia declaró que «la imposición de una sanción inicial de 700 euros sin requerimiento previo y sin posibilidad de ser oído antes de la imposición de la sanción no afecta al contenido esencial del derecho fundamental de que se trata, *ya que la interposición de un recurso motivado contra la resolución que impone la multa coercitiva determina la inaplicación inmediata de la misma* y da lugar al inicio de un procedimiento ordinario en el que se garantiza el derecho a ser oído» (el subrayado es mío).

76. En el caso de autos, aunque se cumple el segundo requisito (que el destinatario sea oído en el marco del procedimiento de reclamación), falta el primero (que se suspenda inmediatamente la aplicación del acto lesivo recurrido).

77. En estas circunstancias, considero que una legislación nacional como la que se cuestiona en el procedimiento principal vulnera el derecho de defensa del administrado y, más concretamente, su derecho a ser oído.

78. Si el Tribunal de Justicia no compartiera el mismo análisis, no sería necesario responder a la segunda cuestión, letra b), ni a la tercera cuestión, en la medida en que versan sobre las consecuencias jurídicas de una vulneración del derecho de defensa.

22 — Apartado 76 de dicha sentencia.

23 — Sentencia de 26 de septiembre de 2013 (C-418/11), apartado 85.

C. Sobre la segunda cuestión, letra b), y la tercera cuestión

79. Con su segunda cuestión, letra b), y su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que aclare si, por una parte, las consecuencias jurídicas de la vulneración por parte de la Administración del derecho de defensa se definen o no con arreglo al Derecho nacional y, por otra parte, de no ser el caso, cuáles son las circunstancias que el juez nacional puede tener en cuenta al realizar su examen. Con su tercera cuestión, el juez remitente se refiere expresamente a que se tenga en cuenta la hipótesis de que el resultado del proceso de toma de decisión habría sido el mismo de haberse respetado el derecho infringido.

80. Estas cuestiones encuentran una respuesta clara, precisa y desprovista de cualquier ambigüedad en la sentencia G. y R., antes citada. En efecto, el Tribunal de Justicia consideró:

«35 La obligación de respetar el derecho de defensa de los destinatarios de decisiones que afectan de manera considerable a sus intereses recae así, en principio, sobre las administraciones de los Estados miembros cuando adoptan decisiones que entran en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. *Cuando, como ocurre en el presente asunto, 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) [...].

36 No obstante, si bien los Estados miembros están facultados para permitir el ejercicio del derecho de defensa de esos nacionales 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 de la Directiva 2008/115.

[...]

38 En relación con las cuestiones planteadas por el tribunal remitente hay que observar que, según el Derecho de la Unión, una vulneración del derecho de defensa, en particular del derecho a ser oído, sólo da lugar a la anulación de la decisión adoptada al término del procedimiento administrativo del que se trata si éste hubiera podido llevar a un resultado diferente de no concurrir tal irregularidad [...]»²⁴

81. La regla no es nueva. Ésta era la solución preconizada por el Tribunal de Justicia en el asunto *Distillers Company/Comisión*,²⁵ en el que la demandante sostenía, entre otras cosas, que la autoridad competente no había podido tener en cuenta todas las alegaciones invocadas en apoyo de su recurso durante la fase oral, ni varios suplementos a su respuesta al pliego de cargos de la Comisión. Sin embargo, en su sentencia, el Tribunal de Justicia consideró que no era «necesario examinar [estas] irregularidades procesales» y que «únicamente sería distinto si existiera la posibilidad de que, a falta de tales irregularidades, el procedimiento administrativo hubiera podido conducir a un resultado diferente».²⁶

24 — Sentencia G. y R., antes citada. El subrayado es mío.

25 — Sentencia de 10 de julio de 1980 (30/78, Rec. p. 2229).

26 — *Ibidem* (apartado 26).

82. En la medida en que, en el asunto que dio lugar a la sentencia G. y R., antes citada, el Tribunal de Justicia sostuvo esta solución, cuando se trataba de una medida tan restrictiva de la libertad de las personas como es la prórroga, desde los seis hasta los dieciocho meses, del internamiento de un extranjero en espera de retorno a su país, no puedo imaginar que pueda ocurrir otra cosa en el marco de un procedimiento en el que se resuelven cuestiones estrictamente económicas.

83. Además, debo señalar que, en el presente asunto, la decisión administrativa adoptada al resolver la reclamación, al igual que las sentencias de los órganos jurisdiccionales de primera instancia y de apelación, confirmaron la decisión inicial, y ello después de que los interesados formularan sus alegaciones.

84. A la vista de estas consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la segunda cuestión, letra b), indicando al órgano jurisdiccional remitente que la regulación de las condiciones conforme a las que debe garantizarse el respeto del derecho de defensa, y de las consecuencias de la violación 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).

85. Se impone trasladar esta solución al ámbito aduanero en la medida en que el artículo 245 del CAC se remite expresamente al Derecho nacional al precisar que «las disposiciones relativas a la implantación del procedimiento de recurso serán adoptadas por los Estados miembros».

86. Sin embargo, en la medida en que debe garantizarse que el Derecho de la Unión surta pleno efecto, invito, por otra parte, al Tribunal de Justicia a que responda a la tercera cuestión indicando al órgano jurisdiccional remitente que, según el Derecho de la Unión, una violación del derecho de defensa —en particular del derecho a ser oído— sólo da lugar a la anulación de la decisión adoptada al término del procedimiento administrativo del que se trata si éste hubiera podido llevar a un resultado diferente de no concurrir tal irregularidad.

87. En el presente asunto, esta solución se impone con mayor motivo por cuanto los propios interesados reconocen que el procedimiento de reclamación no habría llevado a un resultado diferente si hubiesen sido oídos antes de que se adoptara la decisión controvertida, en la medida en que los interesados no cuestionan la clasificación arancelaria realizada por la inspección fiscal. Como ya he señalado con anterioridad, la decisión administrativa adoptada al resolver la reclamación y las sentencias de los órganos jurisdiccionales de instancia y de apelación han venido a confirmar la decisión inicial.

VI. Conclusión

88. A la vista de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales formuladas por el Hoge Raad der Nederlanden en los siguientes términos:

- «1) El principio del respeto del derecho de defensa por la Administración reconocido por el Derecho de la Unión puede ser invocado directamente por los particulares ante los órganos jurisdiccionales nacionales.
- 2) a) Una legislación nacional como la que se cuestiona en el procedimiento principal, que no permite al destinatario de una decisión lesiva para él ser oído por la Administración antes de la adopción de la decisión, sino que le da esta posibilidad en una fase administrativa posterior, sin que el recurso administrativo conlleve, no obstante, la suspensión automática de la decisión lesiva vulnera el derecho de defensa del administrado y, más concretamente, su derecho a ser oído.

- 2) b) La regulación de las condiciones conforme a las que debe garantizarse el respeto del derecho de defensa y de las consecuencias de la violación de dicho principio 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).
- 3) Dado que el juez nacional está obligado a garantizar que el Derecho de la Unión surta pleno efecto, aquél podrá, al valorar las consecuencias de una violación del derecho de defensa, en particular, del derecho a ser oído, tener en cuenta la circunstancia de que tal violación sólo da lugar a la anulación de la decisión adoptada al término del procedimiento administrativo del que se trata si éste hubiera podido llevar a un resultado diferente de no concurrir tal irregularidad.»