Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentadas el 13 de febrero de 2025 [1]

Asunto C-605/23

«Ati-19» EOOD
contra
Nachalnik na otdel «Operativni deynosti» — Sofia v Glavna direktsia «Fiskalen kontrol» pri Tsentralno upravlenie na Natsionalna agentsia za prihodite

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Administrativen sad — Blagoevgrad (Tribunal de lo contencioso administrativo de Blagóevgrad, Bulgaria)]

«Procedimiento prejudicial — Sistema común del impuesto sobre el valor añadido (IVA) — Directiva 2006/112/CE — Artículo 273 — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 47, párrafo primero — Derecho a un recurso efectivo — Medida administrativa de precintado de un local — Demanda de suspensión — Control judicial limitado a la apreciación de los daños que puedan resultar de la ejecución de la medida»

1. En el litigio que da origen a este reenvío prejudicial se solicita la suspensión de la orden de ejecución provisional del precintado de un local comercial, acordada por las autoridades tributarias búlgaras [2] a la vista de las irregularidades observadas en cuanto al cobro del impuesto sobre el valor añadido (IVA).

2. La decisión de precintar el local comercial por el motivo expuesto puede, en abstracto, calificarse de medida que pretende garantizar la correcta recaudación del IVA y prevenir el fraude (artículo 273 de la Directiva 2006/112/CE). [3]

3. Aunque las autoridades tributarias, además de decretar el precintado, impusieron a la empresa titular del local comercial una sanción pecuniaria, a ésta no alcanza el procedimiento que se sigue ante el tribunal de reenvío.

4. Ese tribunal quiere saber, en síntesis, si la norma nacional que regula los recursos contra la ejecución provisional de la medida administrativa de precintado es acorde con el derecho garantizado por el artículo 47, párrafo primero, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

1 Lengua original: español.

2 En el recurso ante el tribunal de reenvío es parte demandada el Nachalnik na otdel Operativni deynosti — grad 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).

3 Directiva 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»).

I. Marco normativo

A. Derecho de la Unión. Directiva del IVA

5. En virtud del artículo 2, apartado 1, letra a), están sujetas al IVA «las entregas de bienes realizadas a título oneroso en el territorio de un Estado miembro por un sujeto pasivo que actúe como tal».

6. El artículo 273 dispone:

«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».

B. Derecho nacional

1. Ley del IVA [4]

7. El artículo 118, apartado 1, en su versión aplicable a los hechos del litigio, indica:

«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».

8. El artículo 185, apartados 1 y 2, prescribe:

«(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)] o, cuando se trate de una persona jurídica o un comerciante individual, una sanción pecuniaria de 500 a 2 000 BGN.

(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 o, cuando se trate de una persona jurídica o un comerciante individual, una sanción pecuniaria de 3 000 a 10 000

[4] Zakon za danak varhu dobavenata stoynost (Ley del impuesto sobre el valor añadido), de 21 de julio de 2006 (DV n.º 63, de 4 de agosto de 2006, p. 8; en lo sucesivo, «Ley del IVA»).

BGN. Cuando la infracción no dé lugar a la falta de declaración de ingresos, se impondrán las sanciones previstas en el apartado 1».

9. El artículo 186 dice:

«(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 Código de Procedimiento Administrativo».

10. Según el artículo 187, apartados 1 y 4:

«(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. […]

[…]

(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».

11. El artículo 188 [5] reza:

«(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.

(2) Contra la resolución del tribunal no cabrá recurso alguno».

12. El artículo 193 señala:

«(1) La 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

[5] En su versión aplicable al caso, modificada y publicada en el DV n.º 100, de 20 de diciembre de 2019.

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».

2. Código de Procedimiento Administrativo [6]

13. Con arreglo al artículo 6, apartado 5, en su versión aplicable a los hechos del litigio, las autoridades administrativas deben abstenerse de adoptar actos y efectuar actuaciones que puedan causar perjuicios manifiestamente desproporcionados en relación con el fin perseguido.

14. El artículo 60 expone:

«(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. En virtud del artículo 128, apartado 1, punto 1, la jurisdicción contencioso administrativa es competente para conocer de los asuntos en los que se solicite, en particular, la modificación o anulación de los actos administrativos.

[6] Administrativnoprotsetsualen kodeks (Código de Procedimiento Administrativo) (DV n.º 30, de 11 de abril de 2006; en lo sucesivo, «CPA»).

16. Con arreglo al artículo 146, los motivos de recurso contra los actos administrativos son: a) la incompetencia; b) los vicios de forma; c) la violación caracterizada de las reglas del procedimiento administrativo; d) la violación de las normas de derecho material; e) la incompatibilidad con el objetivo perseguido por la ley.

17. El artículo 166 reza:

«(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. […]».

II. Hechos, litigio y pregunta prejudicial

18. «Ati-19» EOOD es una sociedad de responsabilidad limitada unipersonal que explota un local comercial en Blagóevgrad (Bulgaria).

19. El 3 de agosto de 2023, la Administración tributaria búlgara efectuó una inspección en el local comercial de Ati-19, en cuyo curso:

– Antes de identificarse, los inspectores realizaron una compra por valor de 14,80 BGN (circa 8 euros) sin que les fuera expedido ningún comprobante fiscal de caja.

– Se constató que el registro fiscal diario reflejaba una cantidad de 327,80 BGN (circa 167 euros), mientras que en la caja registradora había un total de 573,55 BGN (circa 293 euros).

20. Por resolución de 8 de agosto de 2023, se incoó un procedimiento administrativo sancionador contra Ati-19.

21. El 29 de agosto de 2023, la Administración tributaria impuso a Ati-19 una sanción pecuniaria de 1 000 BGN (circa 500 euros).

22. El 30 de agosto de 2023, la Administración tributaria ordenó el precintado y la prohibición de acceso al local comercial, por un período de catorce días.

23. La medida de precintado fue notificada a Ati-19 el 6 de septiembre de 2023. En el acuse de recibo se fijó como fecha efectiva de ejecución del precintado el 21 de septiembre de 2023.

24. El 14 de septiembre de 2023, Ati-19 recurrió ante el Administrativen sad Blagoevgrad (Tribunal de lo contencioso administrativo de Blagóevgrad, Bulgaria), con arreglo a lo dispuesto en el artículo 60, apartado 5, del CPA, la orden de ejecución del precintado.

25. El 18 de septiembre de 2023, el tribunal tuvo por extemporáneo el recurso de Ati-19, al no haberlo presentado en el plazo de los tres días siguientes a la notificación de la orden.

26. El 19 de septiembre de 2023, Ati-19 interesó del mismo tribunal, de conformidad con el artículo 166, apartado 2, del CPA, la suspensión de la ejecución del precintado del local.

27. En este contexto, el Administrativen sad Blagoevgrad (Tribunal de lo contencioso administrativo de Blagóevgrad) eleva 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?»

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

28. La petición de decisión prejudicial se registró en el Tribunal de Justicia el 4 de octubre de 2023.

29. Han presentado observaciones escritas el Gobierno búlgaro y la Comisión Europea.

30. A requerimiento del Tribunal de Justicia, el órgano judicial de remisión confirmó, en un escrito registrado en el Tribunal de Justicia el 28 de diciembre de 2023, que la orden de precintado aún no había sido ejecutada el 20 de diciembre de 2023.

31. El Tribunal de Justicia no ha considerado necesaria la celebración de vista pública.

IV. Análisis

A. Admisibilidad

32. El Gobierno búlgaro opone una doble objeción de inadmisibilidad frente al reenvío prejudicial:

– Por un lado, niega la existencia de la orden de ejecución provisional de la medida de precintado.[7]

– Por otro lado, afirma que, como el precintado no ha llegado a ejecutarse, carece de objeto el procedimiento dirigido a obtener la suspensión de su ejecución.[8]

33. Ambas objeciones deben, a mi juicio, rechazarse.

34. En cuanto a la primera, el procedimiento que se sigue ante el tribunal de reenvío tiene por objeto que se suspenda la ejecución provisional del precintado del local comercial. Si existe o no la orden de ejecución y cuál es su contenido es algo que corresponde verificar al tribunal de remisión.

[7] Según el Gobierno búlgaro, el acuse de recibo de la orden de precintado sólo acredita la fecha de notificación de esta orden, en la que no consta que se haya acordado su ejecución provisional.

[8] Apartado 47 del escrito de observaciones del Gobierno búlgaro.

35. El Tribunal de Justicia ha de partir del relato de hechos que el de remisión le facilite. Éste afirma explícitamente que, al adoptar la medida de precintado, se autorizó su ejecución provisional, «que forma parte del contenido de la orden». Además, en un escrito ulterior dirigido al Tribunal de Justicia, el órgano judicial ha insistido en que la ejecución provisional del precintado había sido autorizada por la autoridad administrativa competente. [9]

36. En cuanto a la segunda objeción, todo parece indicar que el precintado no se había ejecutado varios meses después de la presentación del reenvío prejudicial. De ahí no se infiere, sin embargo, la (supuesta) carencia de objeto del procedimiento nacional ni, derivadamente, del propio reenvío.

37. En efecto, que la ejecución no se haya aún llevado a cabo no priva de objeto al procedimiento ante el tribunal de reenvío, que ha de resolver, justamente, si procede, o no, suspender la ejecución provisional. En tanto la medida de precintado no devenga inejecutable, su ejecución es una posibilidad pendiente cuya (futura) materialización afecta, por sí misma, a los intereses de la persona contra la que se dirige. Esa persona tiene, pues, legitimación para pretender del tribunal de reenvío que acuerde la suspensión de la orden de ejecución provisional del precintado, y ese tribunal es competente para decidir al respecto (en su caso, previa la remisión prejudicial que entienda pertinente) en el ámbito del proceso nacional que ha de fallar.

B. Incidencia en este asunto de la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de mayo de 2023, MV — 98 [10]

38. El tribunal de reenvío ha traído a colación la sentencia MV — 98, dictada por el Tribunal de Justicia para responder a otro reenvío prejudicial planteado, en el año 2021, por ese mismo tribunal.

39. En el asunto MV — 98, los hechos eran similares a los de éste: con ocasión de una inspección realizada en un local comercial, la Administración tributaria búlgara constató que MV — 98 no había registrado la venta de un bien ni expedido el comprobante fiscal de caja correspondiente a dicha venta.

40. A partir de esos hechos, en síntesis, la Administración tributaria:

– De conformidad con el artículo 185 de la Ley del IVA, impuso una sanción pecuniaria a MV — 98.

– Con arreglo al artículo 186 de esa misma Ley, adoptó una medida administrativa consistente en el precintado del local durante un período de catorce días.

– Mediante orden dictada en virtud del artículo 60 del CPA, «se autorizó la ejecución provisional de esta medida, por considerar dicha Administración que esa ejecución provisional era indispensable para proteger los intereses del Estado y, en particular, los del Tesoro Público». [11]

[9] Respectivamente, apartado 44 de la decisión de reenvío y apartado 3 del escrito del tribunal de remisión registrado en el Tribunal de Justicia el 28 de diciembre de 2023.

[10] Asunto C-97/21 (EU:C:2023:371; en lo sucesivo, «sentencia MV — 98»).

[11] Sentencia MV — 98, apartado 20.

41. En la sentencia MV — 98, el Tribunal de Justicia únicamente abordó la interpretación del artículo 273 de la Directiva del IVA y del artículo 50 de la Carta, para juzgar sobre la aplicación del principio *non bis in idem* a la suma de la sanción pecuniaria y la medida de precintado del local.

42. De hecho, el Tribunal de Justicia no llegó a tratar la tercera pregunta prejudicial del asunto MV — 98,[12] que se refería a la relación entre el artículo 47 de la Carta y las normas nacionales sobre ejecución provisional del precintado de locales comerciales. El contenido de esa pregunta, que quedó sin respuesta, era análogo al de la única suscitada en el presente asunto.

43. La sentencia MV — 98, aun cuando, repito, no llegara a pronunciarse sobre el régimen de ejecución provisional del precintado, tiene una cierta utilidad en este asunto: ha dado pie al tribunal de reenvío para calificar el precintado como una sanción de carácter penal. Tal calificación puede incidir en el tratamiento de la cuestión de fondo aquí debatida.

C. Aplicabilidad de la Carta

44. Las disposiciones de la Carta, en virtud de su artículo 51, apartado 1, se dirigen a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el derecho de la Unión.[13]

45. De los artículos 2 y 273 de la Directiva del IVA, en relación con el artículo 4 TUE, apartado 3, y con el artículo 325 TFUE, apartado 1, resulta que los Estados miembros tienen la obligación de adoptar todas las medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar que el IVA devengado se perciba íntegramente en sus respectivos territorios y para luchar contra el fraude.[14]

46. El artículo 325 TFUE «exige a los Estados miembros que combatan las actividades ilegales que afecten a los intereses financieros de la Unión mediante medidas disuasorias y efectivas y, en particular, que adopten para combatir el fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión las mismas medidas que para combatir el fraude que afecte a sus propios intereses».[15]

47. La normativa nacional sobre la que versa el reenvío prejudicial, en cuanto persigue garantizar la correcta recaudación del IVA y prevenir el fraude, se atiene, en principio, a las obligaciones derivadas del derecho de la Unión.

48. Desde esta perspectiva, la medida administrativa de precintado de un local en el que se han detectado incumplimientos de la Ley del IVA pone en práctica los artículos 2 y 273 de la Directiva del IVA y, por tanto, el derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta.

49. La imposición de esa medida de precintado debe respetar, en consecuencia, el derecho fundamental que garantiza el artículo 47, párrafo primero, de la Carta. De ahí que proceda examinar en cuanto al fondo el reenvío prejudicial, ceñido a la interpretación de ese precepto.

[12] El Tribunal de Justicia no pudo pronunciarse sobre la tercera pregunta prejudicial del asunto MV — 98, al no cumplirse los requisitos del artículo 94, letra c), del Reglamento de Procedimiento. Sentencia MV — 98, apartados 65 a 70.

[13] Por todas, sentencia de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), apartado 17.

[14] Sentencia de 13 de octubre de 2022, Direktor na Direktsia Obzhalvane i danachno-osiguritelna praktika (C-1/21, EU:C:2022:788), apartado 60, con cita de jurisprudencia.

[15] Sentencia de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C 617/10, EU:C:2013:105), apartado 26.

D. Sobre el fondo

1. Delimitación de la controversia

50. La medida de precintado del local comercial se adoptó en aplicación del artículo 186, apartado 1, de la Ley del IVA. A tenor del artículo 188, apartado 1, de la misma Ley, era susceptible de ejecución provisional con arreglo a lo dispuesto en el CPA.

51. Según la decisión de reenvío, la jurisprudencia nacional no es uniforme en cuanto a la necesidad de justificar en cada caso la concurrencia de un interés público que legitime la ejecución provisional. Al parecer, algunos órganos judiciales búlgaros consideran que dicho interés debe presumirse siempre. [16]

52. En cualquier caso, acordada la ejecución provisional de un acto administrativo individual, según explica la decisión de reenvío, se puede actuar contra ella por dos vías:

– Impugnando la ejecución provisional, esto es, recurriendo la orden que autoriza la ejecución provisional (artículo 60, apartado 5, del CPA). En ese recurso puede instarse la declaración de nulidad de la referida orden.

– Solicitando la suspensión de la ejecución provisional del acto administrativo, en los términos del artículo 166 del CPA.

53. Pues bien, de la decisión de reenvío se infiere que Ati-19 interpuso fuera de plazo el recurso de anulación previsto en el artículo 60 del CPA. Rechazado ese recurso, interesó la suspensión de la ejecución provisional valiéndose del remedio establecido en el artículo 166 del CPA. La tramitación de este remedio ha dado lugar al procedimiento del que trae causa el reenvío prejudicial.

54. En palabras del tribunal *a quo*, «[e]s precisamente el alcance del control judicial previsto en el artículo 166, apartado 2, del CPA lo que suscita la cuestión de la efectividad de esta demanda [de suspensión] a la vista del artículo 47, párrafo primero, de la Carta». [17]

55. Más en concreto, el tribunal de reenvío explica que se trata de dilucidar:

– «[…] si la protección judicial contra esta ejecución antes de que el tribunal se pronuncie sobre la legalidad de la propia orden de precintado del local ofrece garantías suficientes contra una intervención arbitraria y desproporcionada en la actividad de la sociedad». [18]

– «[…] si un procedimiento como el controvertido en el presente asunto con arreglo al artículo 166, apartados 2 y 3, del CPA, que excluye el examen de los hechos y limita el alcance del control judicial únicamente a la existencia de un perjuicio sufrido, constituye un recurso efectivo a la luz del artículo 47 de la Carta». [19]

[16] Apartados 61 a 63 del auto de reenvío.

[17] Apartado 51 del auto de reenvío.

[18] Apartado 52 del auto de reenvío.

[19] Apartado 67 del auto de reenvío.

56. Expresada la duda en estos términos, se circunscribe a ellos el reenvío prejudicial. Queda fuera de su ámbito la compatibilidad con el derecho de la Unión de la imposición conjunta de la medida de precintado y de una sanción pecuniaria.

57. Las dudas que abriga el tribunal remitente se refieren, por lo tanto, a los límites que el artículo 166, apartados 2 y 3, del CPA impone al control judicial de las órdenes de ejecución provisional. En particular, según el órgano de reenvío:

– El juez que ha de ejercer ese control no lleva a cabo una investigación sobre los hechos que sirvieron de base para la adopción de tal orden.

– Tampoco aprecia la eventual procedencia de los motivos *ordinarios* del recurso enumerados en el artículo 146 del CPA (que incluyen vicios de procedimiento y de forma, así como la violación de normas de derecho material).

– La defensa en el marco del artículo 166, apartados 2 y 3, del CPA sólo puede basarse en el «perjuicio grave o difícilmente reparable» que la ejecución provisional cause al afectado. [20]

58. Aun así, no es del todo claro cuál de esas limitaciones sería la relevante en el litigio de origen. El tribunal *a quo* parece centrarse en que «se excluye el examen de los hechos» (así, en el apartado 67 del auto de reenvío), afirmación que pudiera resultar indiferente en este litigio, habida cuenta de que, según el propio auto de reenvío, Ati-19 no habría impugnado los hechos. [21] En sucesivos pasajes de ese mismo auto el tribunal *a quo* alude, sin embargo, al resto de restricciones que impondría el artículo 166 del CPA.

59. Las trabas al control judicial que expone el tribunal de reenvío podrían determinar, en su opinión, que la normativa nacional fuera incompatible con el artículo 47, párrafo primero, de la Carta.

60. Para la Comisión, la norma nacional controvertida, en la medida en que constriñe la competencia de los tribunales a verificar la existencia y la naturaleza del perjuicio padecido por el destinatario del acto administrativo, es contraria al artículo 47, párrafo primero, de la Carta. El derecho a la tutela judicial efectiva que proclama ese precepto exigiría que el tribunal nacional estuviera en condiciones de ejercer un control jurisdiccional pleno para examinar los hechos relativos a la adopción del acto administrativo impugnado o de la medida administrativa coercitiva. [22]

61. El Gobierno búlgaro destaca [23] que los destinatarios de una medida administrativa como el precintado disponen de varias vías de recurso, mediante las que pueden:

– Interponer un recurso en cuanto al fondo, al amparo de los artículos 145 y siguientes del CPA. La interposición de este recurso suspende la ejecución del acto administrativo recurrido, a tenor del artículo 166, apartado 1, del CPA.

[20] Apartado 58 del auto de reenvío.

[21] El resumen de las alegaciones de Ati-19 que se contiene en los apartados 19 y 20 del auto de reenvío no revela que esa empresa haya discutido la realidad de los hechos constatados en la inspección tributaria del local.

[22] Apartado 40 de las observaciones de la Comisión.

[23] Apartado 59 de las observaciones del Gobierno búlgaro.

– Interponer un recurso a título del artículo 60 del CPA, si se ha dictado una orden de ejecución provisional. En el marco de ese recurso, el destinatario de la orden puede solicitar su anulación.

– Instar la suspensión de la orden de ejecución provisional, al amparo del artículo 166, apartado 2, del CPA.

62. El Gobierno búlgaro reconoce que, en el procedimiento regido por el artículo 166, apartado 2, del CPA, el juez no controla la legalidad de la orden de ejecución provisional, sino sólo si esa ejecución causa al destinatario un perjuicio grave o difícilmente reparable. Así es, añade, porque el CPA contempla otras vías de recurso (singularmente, el artículo 60, apartado 5) contra aquella orden, que implican una apreciación de su legalidad. [24]

2. Artículo 47, párrafo primero, de la Carta y tutela judicial cautelar

63. El artículo 47, párrafo primero, de la Carta proclama el derecho a la tutela judicial efectiva, acogiendo en este enunciado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia anterior a la propia Carta. [25]

64. De esa misma jurisprudencia se infiere que el derecho a la tutela judicial efectiva comprende el de obtener, cuando proceda, una medida cautelar (ya sea la suspensión de un acto u otra medida provisional) en los procesos en los que se diriman derechos derivados de normas de la Unión.

65. La aplicación del artículo 47, párrafo primero, de la Carta, en lo que atañe a su vertiente cautelar, puede enfocarse desde una doble perspectiva:

– La tutela judicial cautelar frente a actos de las instituciones de la Unión. Prevista en los artículos 278 y 279 TFUE, así como en el artículo 256, apartado 1, TFUE, corresponde otorgar esta modalidad de tutela judicial al Tribunal de Justicia o al Tribunal General. [26] Sobre su ejercicio ha recaído una abundante jurisprudencia del Tribunal de Justicia. [27]

– La tutela judicial cautelar frente a actos de las autoridades estatales, para la protección de los derechos que tienen su origen en el ordenamiento de la Unión. Corresponde otorgarla a los jueces nacionales conforme a las reglas de procedimiento que cada Estado dicte, siempre que no sean contrarias al propio artículo 47 de la Carta.

66. En este reenvío prejudicial se ha de atender a la segunda de las perspectivas citadas, pues el objeto del debate es la suspensión de un acto administrativo (la orden de ejecución del precinto de un local comercial) acordado en el marco de una legislación dirigida a combatir el fraude en el IVA, lo que sitúa la controversia dentro del ámbito de aplicación del derecho de la Unión.

[24] Apartado 68 de las observaciones del Gobierno búlgaro.

[25] Sentencia de 13 de marzo de 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163), apartado 37: «el principio de tutela judicial efectiva es un principio general del derecho comunitario, que resulta de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros […] y que también ha sido *reafirmado* en el artículo 47 de la Carta […]». Cursiva añadida.

[26] Sin perjuicio de la facultad de los órganos jurisdiccionales nacionales de ordenar la suspensión de la ejecución de un acto administrativo adoptado con arreglo a un reglamento, a la que alude la sentencia de 21 de febrero de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen y Zuckerfabrik Soest (C-143/88 y C-92/89, EU:C:1991:65), parte dispositiva, punto 1.

[27] Véase, por todos, el auto del Vicepresidente del Tribunal de Justicia de 27 de marzo de 2024, Comisión/Amazon Services Europe [C-639/23 P(R), EU:C:2024:277], apartado 66: «el juez de medidas provisionales podrá ordenar la suspensión de la ejecución y las demás medidas provisionales si se demuestra que su concesión está justificada a primera vista de hecho y de derecho (*fumus boni iuris*) y que son urgentes, en el sentido de que, para evitar que los intereses de la parte demandante sufran un perjuicio grave e irreparable, es necesario que tales medidas sean acordadas y surtan efectos desde antes de que se resuelva sobre el recurso principal. […] El juez de medidas provisionales debe proceder asimismo, en su caso, a la ponderación de los intereses en juego».

67. En relación con las facultades de los jueces nacionales para otorgar la tutela judicial cautelar, el Tribunal de Justicia ha declarado que:

– Como regla general, «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 debe recaer acerca de la existencia de los derechos invocados sobre la base del derecho de la Unión». [28]

– «El principio de tutela judicial efectiva de los derechos conferidos a los justiciables por el ordenamiento jurídico comunitario exige que, con arreglo al derecho de un Estado miembro, se puedan acordar medidas cautelares hasta que el órgano jurisdiccional competente se pronuncie sobre la conformidad de las disposiciones nacionales de que se trate con el derecho comunitario, cuando la concesión de dichas medidas sea necesaria para garantizar la plena eficacia de la resolución judicial que resuelva sobre la existencia de tales derechos». [29]

68. Esas declaraciones del Tribunal de Justicia son extensibles a los procesos incoados ante los órganos judiciales nacionales en los que se impugne un acto singular o se discuta la validez de una norma nacional, por entender que uno u otra se oponen al derecho de la Unión.

69. De este modo, las legislaciones de los Estados miembros han de arbitrar las vías procesales para que sus tribunales puedan acordar, cuando proceda, la suspensión de un acto administrativo cuya impugnación se funde en su supuesta disconformidad con el derecho de la Unión que resulte aplicable al litigio.

70. Sentadas estas premisas, el sistema de tutela judicial cautelar diseñado en el CPA, considerado en su conjunto, parece satisfacer los requerimientos del artículo 47, párrafo primero, de la Carta, en cuanto ofrece a los demandantes la posibilidad de solicitar la suspensión de los actos que hayan sido impugnados. Esa posibilidad se extiende a las órdenes de ejecución provisional de medidas como el precintado de un local comercial.

71. Corresponde al tribunal de reenvío interpretar el derecho nacional y discernir, por tanto, si el artículo 166, apartado 2, del CPA se aplica al margen de las demás vías de recurso que, según el Gobierno búlgaro, permitirían suspender la orden de ejecución provisional del precintado.

72. En particular, aquel tribunal habrá de evaluar si, mediante el mecanismo procesal contemplado en el artículo 60 del CPA, los afectados por una orden de ejecución provisional están en condiciones de impugnarla eficazmente, alegando motivos que pongan en duda la legalidad de ese acto administrativo. Las consideraciones que, a este respecto, hace el tribunal *a quo* en el apartado 60 del auto de reenvío [30] no permiten clarificar con seguridad este extremo.

[28] 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, con cita de las sentencias de 19 de junio de 1990, Factortame y otros (C-213/89, EU:C:1990:257), apartado 21, y de 15 de enero de 2013, Križan y otros (C-416/10, EU:C:2013:8), apartado 107.

[29] Sentencia de 13 de marzo de 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163), apartado 77 y parte dispositiva, punto 2.

[30] «El alcance del control judicial previsto en el artículo 60, apartados 5 a 7, del [CPA] contra la disposición de la ejecución provisional con arreglo al artículo 188, apartado 1, de la [Ley del IVA] no difiere sustancialmente del previsto en el artículo 166, apartado 2, del [CPA]. Si existen diferencias, *estas radican en el mayor alcance del control judicial en virtud del artículo 60, apartado 5, del [CPA]*, en cuyo marco el juez puede revisar la apreciación de la autoridad sobre la concurrencia de los requisitos previstos en el artículo 60, apartado 1 (adopción de la disposición de ejecución provisional). Sin embargo, la disposición del artículo 188, apartado 1, de la [Ley del IVA] no se interpreta ni aplica de manera uniforme». Cursiva añadida.

73. El Gobierno búlgaro, por su parte, afirma que «el conjunto de las circunstancias sometidas a la apreciación del órgano judicial en virtud de artículo 60, apartado 1, del CPA permite un control complejo y al mismo tiempo una aproximación individual al caso de autos».[31] En ese mismo sentido destaca que, al examinar el recurso de anulación de la orden de ejecución provisional a título del artículo 60 del CPA, el tribunal «examina la admisibilidad y el fundamento del recurso, las condiciones de forma y de fondo de la expresión de la voluntad administrativa que ha emitido la orden […] y si se reúnen las condiciones para autorizar la ejecución provisional […]».[32]

74. De acogerse la tesis del Gobierno búlgaro, su ordenamiento ofrecería al demandante una vía procesal idónea para que el juez ejerciera un control sin restricciones de la validez de la orden de ejecución provisional.[33]

75. Si, como indica el auto de reenvío, el análisis debiera versar en exclusiva sobre el artículo 166, apartado 2, del CPA, en sí mismo considerado, su tenor literal ciertamente reduce la posibilidad de la suspensión a la concurrencia de «un perjuicio grave o difícilmente reparable».

76. Ahora bien, incluso desde esta perspectiva *aislada* no descarto que el artículo 166, apartado 2, del CPA consienta una interpretación en cuya virtud el juez pueda examinar los perjuicios a los que se refiere el precepto integrando en su apreciación factores de otra naturaleza. En particular, cuando se denuncien deficiencias groseras de la orden de ejecución (como la incompetencia manifiesta de la autoridad que la dicta o la inexistencia o la tergiversación notorias de su fundamento fáctico), se me hace difícil aceptar que el juez pueda *cerrar los ojos* ante esas alegaciones.

77. En esa apreciación el juez podrá, además, evaluar si se ha respetado el criterio general, contenido en el artículo 6, apartado 5, del propio CPA, de que el acto administrativo no debe causar perjuicios manifiestamente desproporcionados en relación con el fin perseguido.

78. Lo hasta ahora expuesto se aplicaría con mayor razón si, como parece deducirse de la lectura que el tribunal de reenvío hace de la sentencia MV — 98, la orden de ejecución provisional se hubiera dictado en relación con un acto (la medida de precintado del local) que, materialmente, reviste la condición de sanción administrativa de carácter penal.

79. En esa tesitura, la mera posibilidad de que se ejecute un acto sancionador de carácter penal emitido por una autoridad claramente incompetente o sobre la base de hechos inexistentes, o manifiestamente desnaturalizados, irrogaría a quien ha de padecerlo, por sí solo, un *perjuicio* lo bastante grave como para que la autoridad judicial no pueda dejar de pronunciarse al respecto.

80. A los efectos de calibrar la relevancia respectiva de los intereses contrapuestos habrá de tenerse en cuenta, por lo que hace al interés de la Administración, si el fin al que sirve la ejecución provisional es la pura prevención ejemplarizante, la represión inmediata y efectiva o la evitación de daños mayores. Por lo que hace al interés del afectado, la magnitud del daño resultante de la ejecución provisional y la posibilidad de su reparación efectiva, desde luego. Pero también, señaladamente, la verosimilitud de la fundamentación de su oposición a la ejecución.

31 Observaciones del Gobierno búlgaro, apartado 22.

32 Observaciones del Gobierno búlgaro, apartado 65.

33 Distinto es que quien se acoja a esa vía procesal lo haga de modo extemporáneo. Como ya se ha expuesto, el auto de reenvío indica que Ati-19 acudió a este mecanismo de modo tardío, por lo que su demanda fue rechazada. La brevedad del plazo para interponer el recurso previsto en el artículo 60, apartado 5, del CPA (tres días) pudiera, eventualmente, ser excesiva, pero sobre este problema no se plantea ninguna duda en el auto de reenvío.

81. Sólo si el tribunal de reenvío entendiera que no es posible esta interpretación integradora del artículo 166, apartado 2, del CPA, por ser *contra legem*, habría que abordar su compatibilidad con el artículo 47, párrafo primero, de la Carta. En otras palabras, habría que resolver si esa disposición de la Carta permite que la tutela judicial efectiva, de naturaleza cautelar, se dispense por un tribunal al que se le impide tomar en consideración otras circunstancias (a excepción de los perjuicios) que afecten negativamente, y de modo manifiesto, a la conformidad del propio acto con el derecho de la Unión.

82. Con las reservas que he enunciado, entiendo que la efectividad de la tutela judicial exigible a título del artículo 47, párrafo primero, de la Carta se pondría en entredicho si la interpretación de la normativa nacional, considerada en su conjunto, en cuanto pone en práctica el derecho de la Unión:

– Circunscribiera el control judicial de la actividad administrativa sancionadora de naturaleza materialmente penal (en el marco del procedimiento en el que se insta la suspensión de la orden de ejecución provisional del precintado de un local comercial) a la mera ponderación de los perjuicios graves o difícilmente reparables, y

– a la vez, excluyera cualquier posibilidad de que el juez aprecie, para formar su convicción, que la solicitud de suspensión está justificada, a primera vista, de hecho y de derecho en argumentos verosímilmente aceptables.

83. La ponderación de los intereses del poder público y del demandante que las solicita es inherente al otorgamiento de las medidas cautelares. Éstas, por supuesto, han de tener en cuenta los perjuicios graves o difícilmente reparables que la ejecución inmediata del acto administrativo de carácter sancionador cause al afectado. El juez podrá también evaluar si, pese a todo, existe un interés público prevalente que legitime esa ejecución provisional, pues la pretensión cautelar del administrado no se desenvuelve en el vacío, sino en oposición a aquel interés, ligado a los fines a los que sirve toda actividad de la Administración.

84. El interés público no es, sin embargo, incondicional ni absoluto, y debe cohonestarse, en su caso, con el interés del afectado en el respeto de sus derechos e intereses legítimos.

85. Ahora bien, para respetar la efectividad del derecho a la tutela judicial en los ámbitos regidos por el derecho de la Unión, entiendo que puede no ser suficiente ceñir el conocimiento del juez a la mera apreciación de los perjuicios que conlleva la ejecución provisional de un acto administrativo de carácter materialmente sancionador.

86. En efecto, al adoptar su decisión sobre la pertinencia de suspender la ejecución, el órgano judicial competente ha de estar en condiciones de apreciar otros elementos potencialmente relevantes que, alegados por quien pide la suspensión y no requeridos de un examen exhaustivo (lo que es propio del proceso ulterior sobre la legalidad del acto), revelen, a primera vista, deficiencias incompatibles con el ajuste de ese acto al derecho de la Unión.

87. De no ser así, la tutela judicial cautelar que consagra el artículo 47 de la Carta no gozaría de efectividad: el juez estaría *obligado* a corroborar la procedencia de la ejecución provisional de un acto de carácter sancionador, sin que le sea dado apreciar, en la fase de suspensión, que manifiestamente es contrario al derecho de la Unión. En esas condiciones, considero que el derecho a la tutela judicial efectiva sufriría una (parcial) amputación que le impediría desplegar toda su potencialidad.

88. Con estas reflexiones no pretendo poner en cuestión las normas, comunes a muchos Estados miembros, que limitan la cognición del juez en el marco de mecanismos procesales específicos, como los relativos al otorgamiento de medidas cautelares. Simplemente, entiendo que esas limitaciones no pueden llegar al extremo de privar de uno de sus componentes esenciales a la función del juez que controla el ajuste de la actuación administrativa al derecho de la Unión.

3. Nivel de protección exigido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con la tutela cautelar

89. A tenor del artículo 52, apartado 3, de la Carta, el sentido y el alcance de los derechos en ella reconocidos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) «serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no obstará a que el derecho de la Unión conceda una protección más extensa».

90. La aplicación de ese precepto determina que, para interpretar el artículo 47, párrafo primero, de la Carta, que se corresponde con el artículo 13 del CEDH,[34] haya de tenerse en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH»).

91. El tribunal de remisión se refiere a dos sentencias del TEDH en las que, aun admitiendo que el principio de plena jurisdicción puede consentir algunas inflexiones,[35] se afirma que el recurso interpuesto ante un tribunal debe permitirle llevar a cabo un cierto examen tanto de los hechos como del procedimiento mediante el que se ha llevado a cabo la determinación de los hechos.[36]

92. La Comisión abunda en esa línea alegando que, de acuerdo con el TEDH, el CEDH no se opone a que una autoridad administrativa imponga una «pena» en un procedimiento administrativo, si bien es inexcusable el control ulterior de un órgano judicial de plena jurisdicción.[37]

93. En este contexto, la Comisión considera que, aun cuando pueda admitirse un régimen de menores garantías en el caso de medidas ejecutables de manera provisional en el momento de su adopción, es inexcusable que el control jurisdiccional posterior comprenda la apreciación de los hechos.

94. En mi opinión, al citar la jurisprudencia del TEDH habrá que discernir si se refiere a las facultades judiciales de control (revisión) de la actividad administrativa, en general, o al control específico que, de modo cautelar, han de llevar a cabo los jueces ante pretensiones de las partes dirigidas contra la orden de ejecución provisional de un acto administrativo.

[34] Véanse las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales, elaboradas bajo la autoridad del Presidium de la Convención que redactó la Carta (DO 2007, C 303, p. 17). A ellas, en relación con el artículo 47, párrafo primero, de la Carta y el artículo 13 del CEDH, alude la sentencia de 29 de marzo de 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235), apartado 116.

[35] TEDH, sentencia de 21 de junio de 2016, Al-Dulimi y Montana Management Inc. c. Suiza (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908), § 130.

[36] TEDH, sentencia de 20 de octubre de 2015, Fazia Ali c. Reino Unido (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810), §§ 83 y 84.

[37] Apartado 35 de las observaciones de la Comisión, con cita, entre otras, de la sentencia TEDH de 11 de julio de 2023, European Air Transport Leipzig Gmbh c. Bélgica (CE:ECHR:2023:0711JUD000126913), § 49.

95. De las sentencias del TEDH invocadas por el tribunal de reenvío y por la Comisión:

– La sentencia Al-Dulimi y Montana Management Inc. c. Suiza [38] se dicta para dilucidar si un tribunal de la Confederación Suiza se había atenido a las exigencias del artículo 6, apartado 1, del CEDH al examinar un recurso dirigido contra una confiscación de bienes acordada por las autoridades de ese país en ejecución de una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. No hay en ella referencias al alcance de las medidas cautelares.

– La sentencia Fazia Ali c. Reino Unido [39] rechaza que exista violación del artículo 6, apartado 1, del CEDH en un asunto en el que el demandante alegaba que su imposibilidad de acceder a un tribunal independiente e imparcial para que controlara los hechos suponía una vulneración de aquel precepto. De nuevo, la sentencia del TEDH no se pronuncia en ese caso sobre el alcance de las medidas cautelares. Sus consideraciones sobre el control de plena jurisdicción tienen un contenido general, susceptible de modulaciones según los casos.

– La sentencia European Air Transport Leipzig Gmbh c. Bélgica [40] versa sobre la eventual violación del artículo 6, apartado 1, del CEDH, porque el tribunal nacional no habría ejercido un control de plena jurisdicción al revisar las sanciones pecuniarias impuestas a una sociedad. El TEDH, que rechaza la existencia de esa violación, recuerda que, cuando una «pena» se impone en un procedimiento administrativo por una autoridad que no reúne, en sí misma, las condiciones de aquel artículo, esa decisión debe estar abierta al control ulterior de un órgano judicial de plena jurisdicción. Tampoco hay alusiones en la sentencia a los problemas que suscitan las medidas cautelares.

– La sentencia de 3 de julio de 2008, Družstevní záložna Pria y otros c. República Checa, [41] reitera que se produce una violación del derecho reconocido en el artículo 6, apartado 1, del CEDH cuando el demandante no puede impugnar ante un tribunal una constatación de hechos incluida en una decisión adoptada por una autoridad administrativa en el ejercicio de sus facultades discrecionales. [42] Tal afirmación de carácter general no se refiere, sin embargo, al alcance de las medidas cautelares con las que se trata de paralizar la orden de ejecución provisional de un acto administrativo.

96. La utilidad de esas sentencias para el caso que nos ocupa es, pues, limitada, en cuanto no abordan lo que aquí resulta ser, específicamente, objeto de debate. Que un sistema jurídico deba, en su conjunto, ofrecer a los interesados la posibilidad de interponer un recurso de plena jurisdicción contra los actos administrativos, en cuyo seno el juez deberá decidir todas las cuestiones de fondo, no equivale a que el CEDH imponga que ese control completo deba efectuarse, siempre y por principio, en el marco de todos y cada uno de los remedios procesales de carácter singular, como los concernientes a las medidas cautelares.

38 TEDH, sentencia de 21 de junio de 2016, Al-Dulimi y Montana Management Inc. c. Suiza (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908), §§ 128 a 130. En ella, el TEDH declara que, en principio, el artículo 6, apartado 1, del CEDH impone la existencia de un recurso de plena jurisdicción (es decir, de un recurso en el que el tribunal tenga competencia para pronunciarse sobre todas las cuestiones de hecho y de derecho suscitadas), aunque ese derecho no es absoluto y «el principio de plena jurisdicción ha sido varias veces atemperado por la jurisprudencia del TEDH», que le ha dado una interpretación menos estricta, especialmente en algunos asuntos de derecho administrativo.

39 TEDH, sentencia de 20 de octubre de 2015, Fazia Ali c. Reino Unido (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810).

40 TEDH, sentencia de 11 de julio de 2023, European Air Transport Leipzig Gmbh c. Bélgica (CE:ECHR:2023:0711JUD000126913).

41 TEDH, sentencia de 3 de julio de 2008, Družstevní záložna Pria y otros c. República Checa (CE:ECHR:2008:0731JUD007203401).

42 TEDH, sentencia de 3 de julio de 2008, Družstevní záložna Pria y otros c. República Checa (CE:ECHR:2008:0731JUD007203401), § 111.

97. Debe tenerse en cuenta, además, que, en las sentencias antes citadas, el TEDH ha declarado que el derecho de acceso a la jurisdicción no es absoluto [43] y que, en el ámbito del control judicial de la actividad administrativa, el artículo 6 CEDH no garantiza el acceso a un nivel de jurisdicción que permita la sustitución del criterio administrativo por el judicial. [44]

98. De cualquier modo, la doctrina del TEDH recogida en las sentencias citadas no requiere que indefectiblemente se haya de producir la completa revisión judicial de los hechos establecidos por la autoridad administrativa, sino «un cierto examen» de los mismos y del procedimiento a cuyo través han llegado a establecerse.

99. Al valorar la suficiencia del control jurisdiccional, el TEDH considera que, además de tenerse en cuenta las facultades de la autoridad judicial, deben valorarse factores tales como el objeto del acto administrativo, las garantías procesales y el contenido de la disputa entre la Administración y el afectado. [45]

100. Mayor relación con la cuestión debatida en este asunto tiene, por el contrario, la sentencia TEDH de 5 de febrero de 2002, Čonka c. Bélgica, [46] que se pronuncia sobre las exigencias del artículo 13 del CEDH en el contexto de una queja sobre las condiciones de detención y expulsión a Eslovaquia de unos ciudadanos de este país, solicitantes de asilo en Bélgica.

101. En esa sentencia, el TEDH aborda la incidencia del artículo 13 del CEDH en la ejecución de actos adoptados por las autoridades nacionales. Concretamente, a la vista de que los expulsados denunciaron que no habían dispuesto de ninguna vía de recurso acorde con las exigencias del artículo 13 del CEDH, el TEDH analizó si, como alegaba el Gobierno belga, los mecanismos de impugnación, de suspensión ordinaria y de suspensión en extrema urgencia ante el Conseil d'État (Consejo de Estado, Bélgica) respetaban esas exigencias.

102. Centrada así la controversia, el TEDH subrayó que el recurso al que alude el artículo 13 del CEDH debe ser efectivo, añadiendo que por tal se entiende aquel que pueda impedir la ejecución de medidas contrarias al CEDH cuyas consecuencias fueran potencialmente irreversibles. En consecuencia, el artículo 13 del CEDH se opone a que tales medidas se ejecuten antes incluso de que las autoridades nacionales examinen su compatibilidad con el CEDH. En cualquier caso, añadió, los Estados parte en el CEDH gozan de un cierto margen de apreciación en cuanto al modo de ajustarse a las obligaciones que les impone aquel precepto. [47]

103. La aplicación de la sentencia Čonka c. Bélgica a un supuesto como el que está en el origen de este reenvío prejudicial podría conducir, todo lo más, a que el derecho búlgaro contara con un medio de recurso efectivo para suspender las decisiones administrativas cuyas consecuencias fueran potencialmente irreversibles. De admitir que esa irreversibilidad existe en los precintados de locales comerciales por un período de tiempo limitado (lo que es discutible), hay que indicar que la orden de ejecución de esa medida es, según el CPA, recurrible en los términos ya expuestos.

[43] TEDH, sentencia de 21 de junio de 2016, Al-Dulimi y Montana Management Inc. c. Suiza (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908), § 129.

[44] TEDH, sentencia de 20 de octubre de 2015, Fazia Ali c. Reino Unido (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810), § 77.

[45] TEDH, sentencia de 20 de octubre de 2015, Fazia Ali c. Reino Unido (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810), § 78.

[46] TEDH, sentencia de 5 de febrero de 2002, Čonka c. Bélgica (CE:ECHR:2002:0205JUD005156499).

[47] TEDH, sentencia de 5 de febrero de 2002, Čonka c. Bélgica (CE:ECHR:2002:0205JUD005156499), § 79.

104. En suma, veo difícil que en *una materia tan específica como la que es objeto de este procedimiento prejudicial* sea posible encontrar una clara línea jurisprudencial del TEDH que permita guiar la interpretación del Tribunal de Justicia sobre el artículo 47, párrafo primero, de la Carta.

105. Finalmente, de acoger la solución que propugno en cuanto a la aplicación del artículo 47, párrafo primero, de la Carta, el nivel de protección otorgado a título de ese precepto por el derecho de la Unión devendría más extenso que el de los artículos 6 y 13 del CEDH, tal como los ha interpretado el TEDH.

V. Conclusión

106. A tenor de lo que precede, propongo al Tribunal de Justicia responder al Administrativen sad — Blagoevgrad (Tribunal de lo contencioso administrativo de Blagóevgrad, Bulgaria) en estos términos:

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

debe interpretarse en el sentido de que:

En principio, no se opone a una normativa de un Estado miembro que, en su conjunto, permite al juez acordar la suspensión de la orden de ejecución provisional de una medida administrativa de precintado de un local comercial, decretada ante la constatación de irregularidades que afectan al impuesto sobre el valor añadido (IVA), cuando dicha ejecución provisional pudiera causar un perjuicio grave o difícilmente reparable al recurrente.

Se opone, sin embargo, a que el alcance del control judicial de la aplicación de esa normativa nacional, en el marco del procedimiento en el que se insta la suspensión de la orden de ejecución provisional, se circunscriba únicamente a la existencia de perjuicios graves o difícilmente reparables, excluyendo cualquier posibilidad de que el juez aprecie, para formar su convicción, que la solicitud de suspensión está justificada, de hecho y de derecho, en argumentos verosímilmente aceptables que pongan de relieve, a primera vista, deficiencias incompatibles con el ajuste de ese acto al derecho de la Unión».