



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MICHAL BOBEK
presentadas el 6 de febrero de 2019¹

Asunto C-391/17

**Comisión Europea
contra**

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

«Incumplimiento de Estado — Recursos propios — Decisión 91/482/CEE — Asociación de los países y territorios de Ultramar a la Unión Europea — Importaciones de aluminio desde Anguila — Transbordo — Certificados de exportación incorrectamente expedidos por las autoridades aduaneras de un país o territorio de Ultramar — Derechos de aduana no recaudados por los Estados miembros de importación — Responsabilidad financiera del Estado miembro con el que un PTU tiene una relación especial — Compensación por la pérdida de los recursos propios de la Unión sufrida en otro Estado miembro»

I. Introducción

1. La Comisión Europea solicita que se declare que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del principio de cooperación leal consagrado en el artículo 5 CE.² Lo solicita basándose en que el Reino Unido no compensó la pérdida de un importe de recursos propios que debería haber sido puesto a disposición del presupuesto de la Unión. Dicho importe se refiere a los derechos de aduana que no fueron recaudados sobre la importación de cargamentos de aluminio originariamente procedentes de Estados terceros en Italia. Dicho importe se habría recaudado si las autoridades aduaneras de Anguila, un país o territorio de Ultramar (en lo sucesivo, «PTU») del Reino Unido, no hubieran expedido los certificados de exportación correspondientes para la reexportación a la Unión Europea durante el período comprendido entre 1998 y 2000 infringiendo el artículo 101, apartado 2, de la Decisión 91/482/CEE.³ La Comisión considera que el Reino Unido es responsable en virtud del Derecho de la Unión de esta pérdida de recursos propios, que fue causada por el PTU del Reino Unido. Alega que, en virtud de la obligación de cooperación leal, dicho Estado miembro debe ahora poner a disposición del presupuesto de la Unión el importe de los derechos de aduana que no fueron recaudados por otro Estado miembro (Italia), incluyendo los intereses devengados.

2. Mediante un recurso paralelo en el asunto C-395/17, Comisión/Reino de los Países Bajos, en el cual presentaré unas conclusiones separadas, la Comisión solicita una declaración similar y una compensación de las pérdidas de recursos propios. Dicho asunto se refiere a los presuntos incumplimientos de las autoridades aduaneras de Curazao y Aruba, dos PTU del Reino de los Países Bajos.

¹ Lengua original: inglés.

² Que posteriormente se convirtió en el artículo 10 CE y actualmente es el artículo 4 TUE, apartado 3.

³ Decisión del Consejo, de 25 de julio de 1991, relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Comunidad Económica Europea (DO 1991, L 263, p. 1) (en lo sucesivo, «Decisión relativa a los PTU»).

3. El carácter técnico y complejo del recurso, que es preciso releer varias veces para comprender lo que está solicitando la Comisión, no debe ocultar el hecho de que hay mucho más de lo que se ve a primera vista. Estos recursos de la Comisión no son lo que parecen. Envuelto en una niebla de tecnicismos de las normas aduaneras, de un complejo conjunto de hechos de un caso singular y de unos antecedentes procesales bastante ricos, cuya claridad recuerda, de hecho, a Twin Peaks, se esconde una cuestión estructural y constitucional de considerable importancia. ¿Puede la Comisión, mediante un recurso por incumplimiento en virtud del artículo 258 TFUE, solicitar que se declare que un Estado miembro (el Reino Unido) ha incumplido la obligación de cooperación leal al no haber compensado la pérdida sufrida por el presupuesto de la Unión que tuvo lugar en otro Estado miembro (Italia) debido a una presunta infracción del Derecho de la Unión cometida por su PTU (Anguila) en un pasado (bastante lejano)? ¿Puede la Comisión exigir una compensación por los perjuicios sufridos por la Unión Europea como reparación en dicho recurso por incumplimiento? En caso de que dicho recurso sea admisible con arreglo al artículo 258 TFUE, ¿qué carga de la prueba debe satisfacer la Comisión para que prospere?

II. Marco jurídico

A. Sistema de recursos propios

4. El Reglamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89,⁴ en su versión modificada por el Reglamento (CEE, Euratom) n.º 1355/96⁵ (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1552/89»), es aplicable a los hechos del presente asunto.

5. A tenor del artículo 2 del Reglamento n.º 1552/89:

«1. A efectos de la aplicación del presente Reglamento, un derecho de las Comunidades sobre los recursos propios contemplados en las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 2 de la Decisión 88/376/CEE, Euratom, es constatado cuando se cumplan las condiciones previstas por la reglamentación aduanera en lo relativo a la consideración del importe del derecho y su comunicación al deudor.

1 *bis*. La fecha que deberá utilizarse para la constatación a que se refiere el apartado 1 es la fecha de la contracción prevista en la reglamentación aduanera.

[...]

1 *ter*. En caso de contencioso se considerará que las autoridades administrativas competentes pueden calcular el importe del derecho adeudado, a efectos de la constatación a que se refiere el apartado 1, como muy tarde en el momento de la primera decisión administrativa que comunica la deuda al deudor o en el momento que se someta el asunto ante la autoridad judicial, si el sometimiento sucede en primer lugar.

La fecha que deberá utilizarse para la constatación a que se refiere el apartado 1 es la fecha de la decisión o la del cálculo que debe efectuarse consecutivamente al sometimiento mencionado en el párrafo primero.»

4 Reglamento del Consejo, de 29 de mayo de 1989, por el que se aplica la Decisión 88/376/CEE, Euratom relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades (DO 1989, L 155, p. 1).

5 Reglamento del Consejo, de 8 de julio de 1996, que modifica el Reglamento n.º 1552/89 por el que se aplica la Decisión 88/376/CEE, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades (DO 1996, L 175, p. 3).

6. El artículo 6, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 1552/89 establece que:

«1. En el Tesoro de cada Estado miembro o en el organismo designado por cada Estado miembro se llevará una contabilidad de los recursos propios, clasificada por tipos de recursos.

[...]

2. a) Los derechos constatados con arreglo al artículo 2 se anotarán en la contabilidad, salvo lo dispuesto en la letra b) del presente apartado, a más tardar el primer día laborable siguiente al día 19 del segundo mes siguiente a aquel en el curso del cual el derecho haya sido constatado.;

b) Los derechos constatados que no se hayan anotado en la contabilidad mencionada en la letra a), por no haberse cobrado aún ni afianzado se anotarán en el plazo contemplado en la letra a), en una contabilidad separada. Los Estados miembros podrán proceder de la misma manera cuando los derechos constatados y afianzados sean impugnados o puedan sufrir variaciones por su objeto de controversia.

[...]»

7. Según el artículo 10, apartado 1, del Reglamento n.º 1552/89: «Previo deducción del 10 % en concepto de gastos de recaudación, en aplicación del apartado 3 del artículo 2 de la Decisión 88/376/CEE, Euratom, la consignación de los recursos propios citados en las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 2 de la citada Decisión se producirá a más tardar el primer día laborable después del día 19 del segundo mes que siga al mes en cuyo transcurso se hubiere constatado el derecho con arreglo al artículo 2.

Sin embargo, para los derechos anotados en la contabilidad separada, con arreglo a la letra b) del apartado 2 del artículo 6, la consignación deberá producirse, a más tardar, el primer día laborable después del día 19 del segundo mes que siga al mes en que se hubieren cobrado los derechos.»

8. El artículo 11 del Reglamento n.º 1552/89 tiene el siguiente tenor: «Todo retraso en las consignaciones en la cuenta mencionada en el apartado 1 del artículo 9 dará lugar al pago de intereses por el Estado miembro correspondiente, al tipo aplicado el día del vencimiento en el mercado monetario de dicho Estado miembro para las financiaciones a corto plazo, incrementado en 2 puntos. Este tipo se aumentará 0,25 puntos por cada mes de retraso. El tipo así incrementado se aplicará a todo el período de retraso.»

9. El artículo 17, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 1552/89 dispone que:

«1. Los Estados miembros deberán tomar todas las medidas necesarias para que los importes correspondientes a los derechos constatados con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2 sean puestos a disposición de la Comisión en las condiciones previstas en el presente Reglamento.

2. Los Estados miembros únicamente podrán dejar de poner a disposición de la Comisión los importes correspondientes a los derechos constatados si estos no han podido ser cobrados por causa de fuerza mayor. Además, en casos especiales, los Estados miembros podrán no poner estos importes a disposición de la Comisión si, una vez examinados en profundidad todos los datos pertinentes del caso correspondiente, resulta definitivamente imposible proceder al cobro por causas ajenas a su responsabilidad. Estos casos deben mencionarse en el informe previsto en el apartado 3 cuando dichos importes sean superiores a los 10 000 ecus, convertidos a moneda nacional al cambio del primer día laborable del mes de octubre del anterior año civil; en dicho informe deberán mencionarse las razones que hayan impedido al Estado miembro poner a disposición los importes en cuestión. La Comisión dispondrá de un plazo de seis meses para comunicar, en su caso, sus observaciones al Estado miembro de que se trate.

[...]»

10. El Reglamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000⁶ sustituyó al Reglamento n.º 1552/89. El artículo 2, apartados 1, 2 y 3, el artículo 6, apartados 1 y 3, letras b) y c), el artículo 10, apartado 1, y el artículo 11 de dicho Reglamento se corresponden esencialmente con las disposiciones del Reglamento n.º 1552/89 antes citadas. El artículo 17 del Reglamento n.º 1552/89 fue sustituido por el artículo 17 del Reglamento n.º 1150/2000, y modificado por el Reglamento (CE, Euratom) n.º 2028/2004.⁷

B. Decisión relativa a los PTU

11. El artículo 101, apartado 2, de la Decisión relativa a los PTU, que es aplicable *ratione temporis* al presente asunto, establece:

«Los productos que no sean originarios de los PTU, se encuentren en libre práctica en un PTU y sean reexportados sin transformar hacia la Comunidad serán admitidos a la importación en la Comunidad libres de derechos de aduana y de exacciones de efecto equivalente siempre que:

- hayan satisfecho en el PTU de que se trate derechos de aduana o exacciones de efecto equivalente de un nivel igual o superior a los derechos de aduana aplicables en la Comunidad a la importación de los mismos productos originarios de países terceros que [se] beneficien de la cláusula de nación más favorecida;
- no hayan sido objeto de una exención o una restitución, total o parcial, de los derechos de aduana o de exacciones de efecto equivalente;
- vayan acompañados de un certificado de exportación.»

III. Antecedentes de hecho y procedimiento precontencioso

12. Anguila es uno de los «Países y Territorios de Ultramar del Reino Unido» enumerados en el anexo II del Tratado CE, a los que se aplica lo dispuesto en la cuarta parte de dicho Tratado. La Decisión relativa a los PTU también era aplicable a dicho territorio en el momento de los hechos del presente litigio.

13. En 1998, se estableció en Anguila un régimen de transbordo con el fin de poder acogerse a lo dispuesto en el artículo 101, apartado 2, de la Decisión relativa a los PTU. Se importaba aluminio de terceros países en Anguila, donde los importadores abonaban un derecho de aduana del 6%. Una sociedad domiciliada en Anguila, Corbis Trading (Anguilla) Limited (en lo sucesivo, «Corbis»), como agente de importación, pagaba una «ayuda al transporte para la exportación» a las empresas consignatarias para hacer pasar sus cargamentos a través de Anguila. Este pago era luego remitido por Corbis al Gobierno de Anguila a efectos de reembolso. Las autoridades de Anguila expedían a continuación certificados de exportación para que el aluminio pudiera ser reexportado a la Unión.

14. El Foreign and Commonwealth Office del Reino Unido (Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth, Reino Unido; en lo sucesivo, «FCO») tenía dudas sobre la legalidad de la operación, por lo que solicitó formalmente a los Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Administración Tributaria y Aduanera del Reino Unido; en lo sucesivo, «HMRC») que abriera una

⁶ Reglamento del Consejo, de 22 de mayo de 2000, por el que se aplica la Decisión 94/728/CE, Euratom relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades (DO 2000, L 130, p. 1).

⁷ Reglamento del Consejo, de 16 de noviembre de 2004, por el que se modifica el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 por el que se aplica la Decisión 94/728 (CE, Euratom) relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades (DO 2004, L 352, p. 1).

investigación. Dicha investigación se realizó en noviembre de 1998. La HMRC concluyó que se habían incumplido los requisitos para la expedición de certificados de exportación con arreglo al artículo 101, apartado 2, de la Decisión relativa a los PTU. Se notificó el resultado de la investigación a la Unidad de Coordinación de la Lucha contra el Fraude (en lo sucesivo, «UCLAF») ⁸ el 25 de noviembre de 1998.

15. Más adelante en 1998, Corbis cambió sus prácticas de facturación. Las facturas emitidas por Corbis al Gobierno de Anguila precisaban que se emitían en concepto de «prestaciones de servicios» de Corbis. Ya no hacían referencia a la «ayuda al transporte para la exportación».

16. El 6 de enero de 1999, la HMRC remitió un escrito a la Comisión para informarla de que ya no deseaba llamar a la atención de la UCLAF o de otros Estados miembros sobre los certificados de exportación expedidos por Anguila. A raíz de una resolución de la Anguila House of Assembly (Asamblea Parlamentaria de Anguila) de 22 de enero de 1999, todo producto transbordado a través de Anguila con destino a la Unión Europea con arreglo a la Decisión relativa a los PTU debía estar sujeto a un tipo de derechos de aduana equivalente al establecido en el arancel de la Unión para dicho producto.

17. El 18 de febrero de 1999, la UCLAF emitió una comunicación (AM 10/1999) con arreglo al artículo 45 del Reglamento (CE) n.º 515/97/CE ⁹ en la que afirmaba que aproximadamente el 50 % de los importes recaudados por Anguila en concepto de derechos de aduana eran reembolsados como «ayudas al transporte para la exportación» y otros gastos. La UCLAF concluyó que dichos pagos estaban vinculados a la recaudación de los derechos de aduana. En consecuencia, recomendó a las autoridades aduaneras de los Estados miembros «que se rechaza[ran] todos los certificados de exportación expedidos por las autoridades de Anguila y que para las importaciones futuras se exija el abono de derechos de aduana equivalentes al 6 % íntegro en forma de depósito o bien de garantía hasta que se aclara[n] estas dudas».

18. Entre marzo de 1999 y junio de 2000, se reexportó desde Anguila a Italia aluminio procedente de países terceros que había sido importado por primera vez en Anguila.

19. El 28 de mayo de 2003, la OLAF publicó un informe de misión conjunta en el que señalaba que el incentivo económico pagado a los importadores a través de la ayuda al transporte para la exportación era de 25 dólares estadounidenses (USD) por tonelada de aluminio.

20. El 28 de diciembre de 2004, en respuesta a una solicitud de Italia, la Comisión adoptó la Decisión REC 03/2004. El 17 de marzo de 2003, dicho Estado miembro había exigido el pago de derechos a una sociedad italiana que había importado barras de aluminio en Italia el 1 de abril de 1999 acompañadas de certificados de exportación expedidos por Anguila. Dicha sociedad había solicitado la dispensa de la contracción o, en su defecto, la condonación de los derechos de importación de que se trataba. En su Decisión, la Comisión concluyó que en ese caso particular estaba justificado dispensar la contracción *a*

⁸ Dicha Unidad fue sustituida por el Grupo Operativo de Coordinación de la Lucha contra el Fraude y, posteriormente, por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). Véase la Decisión 1999/352/CE de la Comisión, de 28 de abril de 1999, por la que se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (DO 1999, L 136, p. 20).

⁹ Reglamento del Consejo, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre estas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria (DO 1997, L 82, p. 1).

posteriori de los derechos de importación, con arreglo al artículo 220, apartado 2, letra b), del Código aduanero.¹⁰ La Comisión declaró que los casos comparables al examinado en la Decisión REC 03/2004 debían ser tratados de la misma manera, siempre y cuando sus circunstancias fueran similares desde el punto de vista fáctico y jurídico.¹¹

21. El 26 de mayo de 2006, en respuesta a una solicitud de los Países Bajos, la Comisión adoptó la Decisión REM 03/2004. En 1998, una sociedad alemana había expedido aluminio desde Canadá y lo había importado en la Unión Europea a través de San Pedro y Miquelón (un PTU bajo soberanía francesa). El 20 de diciembre de 2000, las autoridades neerlandesas reclamaron a dicha sociedad el pago de los derechos de aduana y esta, por su parte, solicitó que les fueran condonados con arreglo al artículo 239 del Código aduanero.¹² La Comisión determinó que se trataba de una situación especial en el sentido de dicha disposición y que procedía conceder la condonación de los derechos de importación. La Comisión afirmó que las solicitudes de devolución o condonación relativas a las importaciones en la Unión procedentes de San Pedro y Miquelón, Anguila y las Antillas neerlandesas que fueran comparables desde el punto de vista fáctico y jurídico serían tratadas de forma similar.

22. Las autoridades italianas comunicaron a la Comisión mediante escritos de 28 de septiembre de 2006 y de 28 de septiembre de 2007 que habían adoptado diversas decisiones de condonación de derechos en virtud de las Decisiones REC 03/2004 y REM 03/2004, respectivamente. La Comisión solicitó información adicional en julio de 2009, que le fue facilitada mediante respuesta de 4 de septiembre de 2009.

23. Mediante escrito de 8 de julio de 2010, en el que se hacía referencia a la información facilitada por Italia, la Comisión solicitó al Reino Unido, antes de nada, que pusiera a su disposición 2 619 504,01 euros, precisando que cualquier demora en la puesta a disposición de los importes adeudados a los recursos propios daría lugar al devengo de intereses. El Reino Unido respondió mediante escrito de 17 de septiembre de 2010, señalando la falta de pruebas documentales. Mediante escrito de 27 de septiembre de 2010, la Comisión facilitó a las autoridades del Reino Unido información adicional y presentó un desglose de los casos en cuestión sobre la base del escrito de las autoridades aduaneras italianas de 4 de septiembre de 2009. Tuvieron lugar intercambios adicionales de correspondencia entre la Comisión y el Reino Unido hasta noviembre de 2011.

24. El 27 de septiembre de 2013, la Comisión envió un escrito de requerimiento mediante el que solicitó que se pusieran a disposición 2 670 001,29 euros. El Reino Unido contestó mediante escrito de 21 de noviembre de 2013 negando la existencia de cualquier responsabilidad o infracción.

25. El 17 de octubre de 2014, la Comisión envió un dictamen motivado. El Reino Unido respondió mediante escrito de 17 de diciembre de 2014 reiterando su postura.

10 Reglamento (CEE) n.º 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario (DO 1992, L 302, p. 1). Según el artículo 220, apartado 2, letra b), de dicho Reglamento, se dispensa de la contracción *a posteriori* cuando el importe legalmente adeudado de derechos no se haya contraído como consecuencia de un error de las propias autoridades aduaneras que razonablemente no pudiera ser conocido por el deudor. Este último deberá haber actuado de buena fe y haber observado todas las disposiciones establecidas por la normativa vigente en relación con la declaración en aduana.

11 En particular, la Decisión de la Comisión exige «que los interesados no deben haber estado involucrados en modo alguno en la expedición de los bienes desde el país de exportación, a través de Anguila, hasta el punto de entrada en el territorio aduanero comunitario. Deben haber adquirido las mercancías en virtud de un contrato DDP (franco despachado en aduana). No deben haber estado involucrados como importadores de las mercancías en la Comunidad o como representantes del importador. En último lugar, no deben ser considerados personas relacionadas con su proveedor, el exportador a Anguila, personas involucradas en la expedición de las mercancías desde el país de exportación hacia la Comunidad o el Gobierno de Anguila. [...]».

12 Según esta disposición, se podrá proceder a la devolución o a la condonación de los derechos de importación o de los derechos de exportación en situaciones especiales, distintas de las contempladas en los artículos 236, 237 y 238 que resulten de circunstancias que no impliquen ni maniobra ni manifiesta negligencia por parte del interesado.

26. Mediante escrito de 30 de octubre de 2015, la Comisión solicitó a las autoridades italianas que le facilitaran los detalles de las declaraciones en aduana que habían dado lugar a los importes totales reclamados al Reino Unido. Dichas declaraciones, junto con los certificados de exportación, fueron remitidos mediante nota de 23 de diciembre de 2015. Sobre la base de esa documentación, la Comisión determinó que el importe que efectivamente debía reclamarse al Reino Unido era de 1 500 342,31 euros, dado que los importes restantes anteriormente reclamados se referían a importaciones en las que los certificados de exportación habían sido expedidos por otros PTU distintos de Anguila (a saber, San Pedro y Miquelón).

27. Dado que el Reino Unido no efectuó el pago solicitado, la Comisión inició el presente procedimiento judicial.

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

28. Mediante demanda presentada el 30 de junio de 2017, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Declare que el [Reino Unido] ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5 (posteriormente artículo 10) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (actualmente artículo 4 TUE, apartado 3) al no compensar la pérdida de un importe de recursos propios que debería haber sido constatado y puesto a disposición del presupuesto de la Unión con arreglo a los artículos 2, 6, 10, 11 y 17 del Reglamento n.º 1552/89 [actualmente artículos 2, 6, 10, 12 y 13 del Reglamento (UE, Euratom) n.º 609/2014]¹³, si no se hubieran expedido certificados de exportación infringiendo el artículo 101, apartado 2, de la Decisión 91/482 para las importaciones de aluminio procedentes de Anguila en el período 1999-2000.
- Condene en costas al Reino Unido.

29. El Reino Unido solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso por infundado.
- Condene en costas a la Comisión.

30. Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 30 de noviembre de 2017, se admitió la intervención del Reino de los Países Bajos en apoyo de las pretensiones del Reino Unido.

31. Tanto la Comisión como el Gobierno del Reino Unido formularon observaciones orales en la vista celebrada el 2 de octubre de 2018, en la que también participó el Gobierno de los Países Bajos.

V. Apreciación

32. Las presentes conclusiones están estructuradas de la siguiente manera. En primer lugar, voy a tratar de desentrañar la naturaleza exacta de la pretensión de la Comisión (A). En segundo lugar, examinaré si es posible iniciar un procedimiento de infracción sobre la base de la falta de compensación del perjuicio sufrido por la Unión Europea como consecuencia de una infracción del Derecho de la Unión atribuible a un Estado miembro y, en su caso, en qué circunstancias puede

¹³ Reglamento del Consejo, de 26 de mayo de 2014, sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición de los recursos propios tradicionales y basados en el IVA y en la RNB y sobre las medidas para hacer frente a las necesidades de tesorería (DO 2014, L 168, p. 39).

hacerse (B). En tercer lugar, dado que sostendré que, en principio, existe tal posibilidad, pasaré a examinar si se cumplen las condiciones para que se genere una obligación de compensación en el presente caso (C), y concluiré que no se cumplen. En consecuencia, propondré que el recurso de la Comisión sea desestimado por infundado.

A. ¿Tres en uno? La naturaleza exacta del recurso

33. La Comisión solicita que se declare que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5 CE al no haber compensado la pérdida de un importe de los recursos propios que debería haber sido constatado y puesto a disposición del presupuesto de la Unión en virtud de los artículos 2, 6, 10, 11 y 17 del Reglamento n.º 1552/89 si no se hubieran expedido certificados de exportación infringiendo el artículo 101, apartado 2, de la Decisión relativa a los PTU para las importaciones de aluminio procedentes de Anguila en el período de 1999 a 2000.

34. El caso de autos presenta un singular grado de dificultad. Esto no se debe tanto al hecho de que se refiere a los países y territorios de Ultramar de la Unión como al modo en que la Comisión ha argumentado el presente caso y ha estructurado sus alegaciones. Al tratar de desentrañar la pretensión de la Comisión, resulta evidente que en realidad contiene múltiples proposiciones camufladas como una única pretensión.

35. En primer lugar, la Comisión sostiene que las autoridades de Anguila expidieron indebidamente certificados de exportación en infracción del artículo 101, apartado 2, de la Decisión relativa a los PTU. Mediante esta alegación la Comisión no deja claro si dicha infracción del Derecho de la Unión era directamente atribuible al Reino Unido basándose en que las autoridades aduaneras de Anguila eran autoridades aduaneras de dicho Estado miembro (en lo sucesivo, «incumplimiento original»).

36. En segundo lugar, la Comisión alega que el Reino Unido es responsable de la infracción en cuestión debido a que no adoptó todas las medidas adecuadas para evitar y dar seguimiento al «incumplimiento original». Así pues, esta alegación constituye, en cierto modo, una alegación subsidiaria de la primera. Dado que no existe ninguna base jurídica específica en la Decisión relativa a los PTU para tal proposición, la Comisión considera que supone una vulneración del principio de cooperación leal (en lo sucesivo, «incumplimiento intermedio»).

37. En tercer lugar, la alegación de que el Reino Unido incumplió la obligación subsiguiente de compensar al presupuesto de la Unión por la pérdida sufrida en Italia y ocasionada por los incumplimientos del Derecho de la Unión antes mencionados constituye la capa más externa del recurso de la Comisión. Habida cuenta de la inexistencia de una base jurídica expresa para esta clase de obligación, esta última deriva, según la Comisión, también del principio de cooperación leal (en lo sucesivo, «incumplimiento principal»).

38. Esta estructura del recurso de la Comisión en forma de «tres en uno» en cascada recuerda a una muñeca rusa: la capa externa (tercera) de los presuntos incumplimientos del Derecho de la Unión está inextricablemente relacionada con las anteriores y se basa en ellas. No obstante, haber identificado las distintas capas de las alegaciones no resuelve, en realidad, el problema, sino que incrementa más si cabe la complejidad del presente asunto. Esto se debe a que las distintas capas de las presuntas infracciones están sujetas a regímenes bastante distintos en cuanto a: i) la obligación incumplida y la naturaleza de la ilegalidad, ii) la manera en que debe acreditarse dicho incumplimiento en términos procesales (y probatorios), y iii) la naturaleza de las consecuencias de la declaración de ilegalidad y las vías de recurso disponibles.

39. En lo referente a la naturaleza del punto i), las obligaciones incumplidas, el presente procedimiento de infracción combina a) una violación de la Decisión relativa a los PTU, b) el presunto incumplimiento del Reino Unido de la obligación de evitar y subsanar la incorrecta aplicación de dicha Decisión por parte de su PTU y c) un incumplimiento de la obligación de compensar la pérdida sufrida por el presupuesto de la Unión. Habida cuenta de la evidente falta de claridad en cuanto a la base jurídica de dichas obligaciones y a sus concretos destinatarios, todos esos presuntos incumplimientos del Derecho de la Unión se agrupan por referencia al principio de cooperación leal, como si dicho principio pudiera mitigar o incluso eliminar la necesidad de determinar, para cada una de esas capas, exactamente qué disposiciones del Derecho de la Unión se han incumplido y por quién.

40. Por lo que respecta al punto ii), el procedimiento que ha de seguirse, la Comisión ha incoado un procedimiento de infracción con arreglo al artículo 258 TFUE por el que solicita que se declare la existencia de un incumplimiento de ciertas obligaciones por no haberse compensado una pérdida (y, por tanto, invocando también de este modo tácitamente la ilegalidad de las dos capas previas de los presuntos incumplimientos). Sin embargo, la naturaleza de cada uno de los procedimientos (y la prueba y los medios de prueba exigidos) son bastante diferentes: el régimen más bien objetivo del artículo 258 TFUE, mediante el que se pretende obtener la declaración de la existencia de un incumplimiento estructural de un Estado miembro que debe subsanarse para el futuro, se confunde con elementos de una pretensión esencialmente individual e individualizada dirigida a que se compense al presupuesto de la Unión por importes específicos en concepto de daños y perjuicios. Todo ello está formulado en términos de aplicación por analogía de disposiciones concretas para la constatación de la pérdida sufrida en otro Estado miembro (Italia) como resultado de la aplicación por dicho Estado miembro de las normas del Código aduanero y del sistema de recursos propios.

41. En cuanto al punto iii), a saber, las vías de recurso disponibles, la acción de la Comisión en teoría pretende obtener la declaración del incumplimiento de ciertas obligaciones en virtud del artículo 5 CE. Sin embargo, la obligación presuntamente incumplida consiste en no haber compensado un *importe específico* que ha sido cuantificado y reclamado previamente por la Comisión. De nuevo, la Comisión solicita, de un plumazo, una declaración de infracción que comprende un reconocimiento de otros dos incumplimientos (diferentes) del Derecho de la Unión, así como la confirmación de una obligación de compensar con una suma determinada.

42. Llegados a este punto, no puedo ocultar mi enorme perplejidad ante este *totum revolutum* con que se ha enfocado el procedimiento (o procedimientos) y las vías de recurso. Lo que la Comisión solicita realmente es una vía de recurso completamente nueva, utilizando las facilidades procesales que ofrece el procedimiento de infracción y con el añadido de la aplicación por analogía de normas de un sistema concreto del Derecho de la Unión.¹⁴ Ello significaría tener que aportar muy pocas pruebas en relación con el importe exacto reclamado, para obtener tres declaraciones de infracción en un solo procedimiento, dos de las cuales se basan meramente en la obligación de cooperación leal, pero sin identificar ninguna base jurídica en el sentido más conservador del término.

43. También debo admitir que encuentro extremadamente difícil apreciar de una tacada alegaciones que en realidad pertenecen a tres procedimientos distintos, que exigen el análisis de obligaciones sustantivas diferentes y la aplicación de distintas normas y requisitos procesales en cuanto a la naturaleza de la prueba. Y todo ello mientras se pasa por alto despreocupadamente la inexistencia de obligaciones y bases jurídicas claras para las presuntas infracciones invocando la obligación de cooperación leal o más bien conjurándola como por arte de magia.

¹⁴ Como se señalará en más detalle en la sección B.3 (puntos 74 a 84 de las presentes conclusiones), la combinación de las disposiciones del sistema de recursos propios y del Código aduanero crea, en efecto, un régimen de responsabilidad objetiva y cuasi estricta con respecto a la deuda aduanera. Sin embargo, en el presente caso, únicamente es aplicable al *Estado miembro de importación*. Tomar el mismo criterio de responsabilidad y aplicarlo automáticamente a *otro Estado miembro* es uno de los muchos argumentos novedosos formulados por la Comisión en el presente caso.

44. Así pues, ¿qué puede y debe examinar el Tribunal de Justicia en el presente asunto? Propongo desmontar la muñeca rusa. Por lógica elemental, cualquier resultado debe basarse en la existencia de la ilegalidad original. Si no se acredita la existencia de ese incumplimiento original, cualquier medida derivada de este incumplimiento original pierde su utilidad. Por lo tanto, en el presente caso, la cuestión clave sigue siendo la siguiente: ¿se expidieron los certificados de exportación infringiendo la Decisión relativa a los PTU? ¿Dio lugar dicha infracción a una pérdida en forma de recursos propios no cobrados y, en tal caso, qué importe se ha perdido? En efecto, si no pueden dilucidarse estas cuestiones relacionadas con el incumplimiento original, no existe fundamento alguno para exigir el reconocimiento de ningún otro incumplimiento del Derecho de la Unión en el presente procedimiento (ya sea el «incumplimiento intermedio» —el hecho de no haber evitado algo que aparentemente no era ilegal en primer lugar— o del «incumplimiento principal» que se deriva lógicamente de aquel, a saber, la obligación de compensar al presupuesto de la Unión).

45. Siendo así que esta es, en mi opinión, la cuestión clave del presente caso, es necesario, no obstante, aclarar una cuestión preliminar. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino Unido ha vulnerado el principio de cooperación leal al no compensar la pérdida sufrida por el presupuesto de la Unión debido a una pérdida que se produjo en otro Estado miembro. La Comisión ha calculado que dicha pérdida asciende a 1 500 342,31 euros. Sin embargo, hasta la fecha, el procedimiento de infracción se ha utilizado y entendido de forma primordial como un procedimiento que permite subsanar de cara al futuro las violaciones del Derecho de la Unión por parte de los Estados miembros que están en curso, y no, como esencialmente se solicita en el caso de autos, para obtener un reconocimiento retroactivo de una infracción¹⁵ junto con una pretensión de compensación, esto es, un importe exacto y determinado.

46. En consecuencia, por su propia naturaleza, el recurso de la Comisión contiene una pretensión de compensación de los perjuicios presuntamente ocasionados al presupuesto de la Unión por un Estado miembro, planteada mediante un procedimiento de infracción con arreglo al artículo 258 TFUE. Por consiguiente, debe determinarse si puede formularse tal pretensión a la vista de la redacción, el objetivo y la lógica general del procedimiento de infracción. Si no fuera así, el presente recurso deberá desestimarse por inadmisibile.

B. ¿Puede solicitarse una compensación en el marco de un procedimiento de infracción?

47. En mi opinión, no puede descartarse que se pueda declarar la existencia de un incumplimiento del Derecho de la Unión por parte de un Estado miembro por no haberse compensado las pérdidas que ha causado al presupuesto de la Unión. Dicho de otro modo, no veo ningún elemento en el tenor, la finalidad o la lógica del procedimiento de infracción que impida a la Comisión exigir una compensación con arreglo al artículo 258 TFUE (1). Si se interpone dicho recurso, no obstante, debe acreditarse la existencia del perjuicio real ocasionado a la Unión Europea debido a una infracción o infracciones específicas del Derecho de la Unión atribuibles a un Estado miembro de modo suficiente para una demanda de indemnización (2), y también debe respetar la diferencia entre dicha demanda y las normas específicas aplicables en el ámbito de los recursos propios tradicionales (3).

1. Consideraciones generales

48. Si bien no han afirmado de forma expresa que el recurso es inadmisibile, el Reino Unido y el Reino de los Países Bajos se han opuesto a la posibilidad de que un Estado miembro pueda ser considerado financieramente responsable de las pérdidas causadas al presupuesto de la Unión por sus PTU. Uno de los principales argumentos invocados por estos Estados miembros es que tal responsabilidad

¹⁵ Ciertamente, basándose en la «capa» del presunto incumplimiento que uno elija, podría afirmarse que el recurso de la Comisión tiene carácter *prospectivo*, puesto que el Reino Unido aún no ha abonado el importe solicitado por la Comisión. Pero este argumento lleva de nuevo el debate directamente a la naturaleza asaz enrevesada de qué es exactamente lo que está solicitando la Comisión.

financiera carece de una base jurídica expresa. En efecto, ni el Código aduanero ni el sistema de recursos propios ni ninguna otra norma del Derecho primario o derivado contienen disposición expresa alguna sobre la responsabilidad financiera de los Estados miembros por las pérdidas ocasionadas al presupuesto de la Unión que se produzcan en otro Estado miembro.

49. No puede negarse la falta de una base jurídica clara para una pretensión que tiene por objeto que se declare responsable a los Estados miembros de las pérdidas sufridas en circunstancias como las del presente caso. No obstante, antes de abordar esta laguna *material* (presunta o real), debe examinarse una cuestión *procesal* más general que subyace a la naturaleza misma del recurso en el presente procedimiento: ¿puede solicitarse, en virtud del artículo 258 TFUE, la declaración del incumplimiento de una obligación debido a la falta de compensación de pérdidas ocasionadas por un Estado miembro a causa de una infracción del Derecho de la Unión?

50. No es la primera vez que se plantea la cuestión de la responsabilidad de los Estados miembros frente a la Unión Europea. El Tribunal de Justicia la ha contemplado, al menos en teoría, al afirmar que «tanto en los supuestos de retraso en cumplir una obligación como en los de incumplimiento definitivo, una sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en virtud de [un procedimiento de infracción] puede revestir interés material, con objeto de establecer las bases de la responsabilidad en que, como consecuencia de su incumplimiento, puede haber incurrido un Estado miembro en relación con otros Estados miembros, la Comunidad o los particulares».¹⁶ La posibilidad de utilizar el procedimiento de infracción como base para una pretensión de compensación en nombre de la Unión Europea contra un Estado miembro también ha sido analizada por la doctrina.¹⁷

51. Los artículos 258 TFUE a 260 TFUE constituyen un marco que permite detectar y sancionar las infracciones del Derecho de la Unión cometidas por los Estados miembros. El artículo 258 TFUE se refiere únicamente al «incumpli[miento por un Estado miembro de] una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados». En otras palabras, el Tratado no se pronuncia sobre la naturaleza exacta de la reparación del incumplimiento que puede solicitar la Comisión. Habida cuenta de este silencio, no veo motivo alguno para excluir una acción de compensación interpuesta por la Comisión en nombre de la Unión Europea contra un Estado miembro con arreglo al artículo 258 TFUE, ya que existen argumentos sistemáticos suficientemente convincentes para admitir dicha posibilidad.

52. En primer lugar, en lo que respecta al tenor de los Tratados, nada de lo dispuesto en los artículos 258 TFUE a 260 TFUE —ni, por lo demás, en ninguna otra disposición de los Tratados— se opone a la posibilidad de apreciar la existencia y el incumplimiento de dicha obligación de compensación mediante un procedimiento de infracción. Un recurso de este tipo podría ajustarse a la finalidad y las limitaciones procesales de los procedimientos de infracción, dado que solicitaría al Tribunal de Justicia que declarara que un Estado miembro ha incumplido una obligación de compensación, lo que, en efecto, no equivaldría a un requerimiento de pago.¹⁸

16 Sentencia de 7 de febrero de 1973, Comisión/Italia (39/72, EU:C:1973:13), apartado 11. Véanse también las sentencias de 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania (C-361/88, EU:C:1991:224), apartado 31; de 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania (C-59/89, EU:C:1991:225), apartado 35, o de 14 de junio de 2001, Comisión/Italia (C-207/00, EU:C:2001:340), apartado 28. Se ha sostenido este razonamiento de forma reiterada respecto de la posibilidad de iniciar procedimientos de infracción, incluso cuando el incumplimiento en cuestión se ha subsanado una vez transcurrido el plazo señalado en el dictamen motivado de la Comisión.

17 Véase, por ejemplo, Ehlermann, C. D., «Die Verfolgung von Vertragsverletzungen der Mitgliedstaaten durch die Kommission», in *Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit. Festschrift zum 70. Geburtstag von H. Kutscher*, 1981, pp. 135 a 153, en la p. 151; Schwarze, J., «Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen», *Europarecht* 1983 (1), pp. 1 a 39, especialmente p. 24; y Wyatt, D., «New Legal Order, or Old?», *European Law Review* 1982 (7), pp. 147 a 166, especialmente pp. 160 y ss.

18 Véase, por analogía, la sentencia de 15 de noviembre de 2005, Comisión/Dinamarca (C-392/02, EU:C:2005:683), apartado 33, teniendo en cuenta el hecho de que dichas pretensiones están excluidas en los procedimientos de infracción: véanse las sentencias de 14 de abril de 2005, Comisión/Alemania (C-104/02, EU:C:2005:219), apartado 49, y de 5 de octubre de 2006, Comisión/Alemania (C-105/02, EU:C:2006:637), apartados 44 y 45.

53. En segundo lugar, a nivel sistemático, difícilmente se podría discutir que la obligación de compensar eventuales pérdidas causadas a la Unión Europea constituye la expresión más específica de la obligación general de subsanar cualquier error, que constituye un principio rector de cualquier sistema de Derecho público, privado o internacional.¹⁹

54. En el Derecho de la Unión, el artículo 340 TFUE establece que la Unión deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes «de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros». La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha reconocido asimismo, partiendo de los principios generales comunes a los Estados miembros y basándose en la obligación de cooperación leal,²⁰ que el principio de la responsabilidad estatal por daños causados a particulares como resultado de incumplimientos del Derecho de la Unión es inherente al sistema establecido por los Tratados.²¹

55. No obstante, considero que es crucial, en cuanto a esta última afirmación, señalar con claridad una diferencia importante. La afirmación de que la inexistencia de una base jurídica (procesal o sustantiva) expresa no es motivo suficiente para descartar la existencia de una obligación de compensación se ha formulado nítidamente en lo referente al *establecimiento del principio* de la responsabilidad de los Estados miembros por los daños causados a los particulares (a nivel sistemático). No se ha formulado respecto del deber de constatar una *obligación legal clara en un caso concreto* que se supone que da lugar a la responsabilidad estatal (a nivel del caso concreto).²²

56. En tercer y último lugar, la posibilidad de declarar a los Estados miembros responsables financieramente frente la Unión por las infracciones del Derecho de la Unión también podría entenderse como una manera de colmar una cierta laguna en el sistema de responsabilidad por las infracciones del Derecho de la Unión. En efecto, las otras posibilidades en la constelación de la responsabilidad por las infracciones del Derecho de la Unión ya han sido reguladas. La responsabilidad de la Unión Europea se garantiza en virtud del artículo 340 TFUE. Los Estados miembros también pueden, en teoría, utilizar esta base jurídica para iniciar un procedimiento de indemnización por daños contra la Unión.²³ La responsabilidad de los Estados miembros frente a los particulares se garantiza mediante el principio de responsabilidad estatal antes mencionado. Por último, la responsabilidad individual de las personas físicas y jurídicas por infracciones del Derecho de la Unión está sujeta a las normas nacionales de responsabilidad civil.²⁴

19 Véase, en Derecho internacional, por ejemplo, Chorzów Factory, Corte Internacional de Justicia, sentencia n.º 13 de 13 de septiembre de 1928, PCIJ Reports serie A, n.º 17, p. 4.

20 Sentencia de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428), apartado 36.

21 En particular, sentencia de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apartado 29, según la cual la responsabilidad de la Comunidad «no es sino una expresión del principio general conocido en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, conforme al cual una acción u omisión ilegal produce la obligación de reparar el perjuicio causado».

22 Así pues, por ejemplo, en un caso (de manual) de falta de transposición de una directiva, que pudiera haber causado perjuicios a particulares, la obligación legal clara infringida por un Estado miembro en ese caso concreto sería, al menos, la disposición final o de cierre de la directiva en cuestión, en la que se establece el plazo de transposición, eventualmente junto con la obligación derivada del artículo 288 TFUE y quizás incluso de la obligación de cooperación leal. Sin embargo, no cabe la menor duda de que existe una obligación bastante específica de transponer la directiva antes de una fecha determinada.

23 Según han señalado Lenaerts, K., Maselis, I., y Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press 2014, p. 495. Las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Eslovaquia/Comisión y Rumanía/Comisión (C-593/15 P y C-599/15 P, EU:C:2017:441), punto 108, también apuntan a esta posibilidad. Parece que, en el pasado, se han interpuesto acciones resarcitorias (al menos por parte de entidades estatales), pero hasta donde sé aparentemente nunca han alcanzado la fase de la sentencia. Véase, por ejemplo, el auto de 16 de noviembre de 1998, Gobierno de las Antillas Neerlandesas/Consejo (T-163/97 y T-179/97, EU:T:1998:260).

24 Con la lógica excepción de la responsabilidad personal de los funcionarios de la Unión Europea frente a esta, que también se prevé en el artículo 340 TFUE.

57. Así pues, el único supuesto que queda es, por tanto, el de la responsabilidad de un Estado miembro por los daños ocasionados a la Unión Europea por el incumplimiento del Derecho de la Unión. Sin embargo, podría argumentarse que no existe ninguna laguna al respecto, dado que dicho sistema de responsabilidad puede considerarse comprendido en el sistema general de responsabilidad estatal de los Estados miembros.²⁵ De conformidad con este enfoque, la Unión debería interponer una demanda ante los órganos jurisdiccionales de dicho Estado miembro para exigir la responsabilidad estatal de ese Estado miembro, del mismo modo que los particulares.

58. Aunque dicho supuesto podría ser concebible en los casos relativos a la responsabilidad civil de un Estado miembro ajena a sus deberes y obligaciones (de Derecho público) como miembro de la Unión frente a esta,²⁶ tendría muy poco o ningún sentido en casos como el presente, que en esencia constituyen litigios institucionales y constitucionales entre la Unión Europea y sus miembros, los cuales simplemente tienen ciertas consecuencias financieras para el Estado miembro. Este último tipo de casos pertenecen, en efecto, al ámbito propio de los órganos jurisdiccionales de la Unión. Además, también es cierto que, desde un punto de vista formal, el recurso fue interpuesto por la Comisión como un procedimiento de infracción con arreglo al artículo 258 TFUE, respecto del cual el Tribunal de Justicia es indudablemente competente.

59. Asimismo, podría añadirse que un recurso por incumplimiento basado en el hecho de que los Estados miembros no han compensado las pérdidas que han ocasionado parece ajustarse bien en la lógica general y el contexto de los artículos 258 TFUE a 260 TFUE. En particular, dicha posibilidad está en consonancia con el objetivo último de los procedimientos de infracción: «la eliminación efectiva de los incumplimientos de los Estados miembros y de sus *consecuencias*» pasadas y futuras.²⁷

60. En última instancia, la posibilidad de solicitar no solo la declaración de la existencia de una infracción del Tratado, sino también la declaración de una falta de compensación por ese incumplimiento específico del Tratado, también incrementaría la coherencia del sistema. En efecto, es indudable que un procedimiento de infracción más «clásico» que tenga por objeto el incumplimiento subyacente del Derecho de la Unión causante del perjuicio²⁸ no tendría mucho sentido, en las circunstancias concretas del presente caso y de otros similares, por dos motivos.

61. Por una parte, un procedimiento «dos en uno» sería más eficaz en los casos en los que el daño se haya debido a un acontecimiento o a una práctica que ya ha concluido en el momento en que se emite el dictamen motivado. En estas situaciones, una declaración de infracción que se limitara al incumplimiento de las obligaciones sustantivas (en el presente caso, el incumplimiento original o el intermedio) serviría de poco. Esto es especialmente cierto en el ámbito específico de los recursos propios, en el que solicitar el reconocimiento del incumplimiento material del Derecho de la Unión de forma separada de sus consecuencias financieras no tiene mucho sentido.²⁹ Esto a menudo hace necesario, en los casos concretos de este ámbito, iniciar procedimientos en los que las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión constituyen desde el principio el objeto mismo de la infracción. Pero, de nuevo, ello es totalmente lógico y está claramente relacionado con la estructura

25 Dado que, con arreglo al artículo 274 TFUE, «sin perjuicio de las competencias que los Tratados atribuyen al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los litigios en los que la Unión sea parte no podrán ser, por tal motivo, sustraídos a la competencia de las jurisdicciones nacionales».

26 De manera similar a los asuntos iniciados por la Comisión ante los órganos jurisdiccionales nacionales en los que esencialmente se reclaman indemnizaciones por responsabilidad civil a particulares. Véase, por ejemplo, la sentencia de 6 de noviembre de 2012, Otis y otros (C-199/11, EU:C:2012:684).

27 Véase, por ejemplo, la sentencia de 16 de octubre de 2012, Hungría/Eslovaquia (C-364/10, EU:C:2012:630), apartado 68. El subrayado es mío.

28 Ya sea el incumplimiento «original» o el «intermedio» a los que se hace referencia en los puntos 35 y 36 de las presentes conclusiones.

29 Sentencia de 5 de octubre de 2006, Comisión/Bélgica (C-377/03, EU:C:2006:638), apartado 36. El Tribunal de Justicia ha declarado que «existe un vínculo inseparable entre la obligación de liquidar los recursos propios comunitarios, la de consignarlos en la cuenta de la Comisión dentro de los plazos establecidos y, finalmente, la de pagar los intereses de demora».

de tales casos: los recursos por incumplimiento basados en la falta de compensación de una pérdida, como el que se plantea en el presente caso, son equivalentes desde el punto de vista funcional a los recursos por incumplimiento basados en la falta de puesta a disposición de los recursos propios adeudados por un Estado miembro.

62. Por otra parte, es cierto que el artículo 260 TFUE, apartado 1, entraña la obligación de los Estados miembros de adoptar todas las medidas necesarias para ejecutar las sentencias del Tribunal de Justicia que hayan declarado la existencia de un incumplimiento. Dichas medidas pueden llegar a incluir la obligación de compensar las pérdidas subsiguientes.³⁰ Sin embargo, también es cierto que la naturaleza de esas medidas que deben adoptar los Estados miembros para poner fin a su incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Unión no puede ser prescrita por el Tribunal de Justicia,³¹ sino que su determinación sigue correspondiendo a los Estados.³² Por lo tanto, la cuestión sobre la existencia de una obligación de compensar la pérdida seguiría pendiente.

63. Desde un punto de vista formal, también es cierto que una acción ulterior basada en el artículo 260 TFUE, apartado 2, podría ofrecer la posibilidad de comprobar si un Estado miembro ha cumplido sus obligaciones en virtud de una sentencia anterior, incluida la obligación de compensar las pérdidas. Sin embargo, esta propuesta desconoce la lógica del recurso por omisión de la compensación al presupuesto de la Unión por las pérdidas ocasionadas a este último por un Estado miembro, en el que la apreciación y la cuantificación de las pérdidas forma parte, como en cualquier procedimiento de compensación/indemnización por daños, de la decisión sobre *el fondo* del asunto. Tal apreciación es muy diferente de cualquier eventual *análisis posterior* acerca de si *se ha cumplido* o no la sentencia anterior (cuestión de *ejecución*),³³ como sucede en la apreciación con arreglo al artículo 260 TFUE. Además, si la cuestión de la compensación de las pérdidas se planteara únicamente como una cuestión de incorrecta ejecución de una sentencia del Tribunal de Justicia, el Estado miembro se enfrentaría por primera vez a la cuestión de la compensación de las pérdidas a la Unión Europea en esta fase, al tiempo que haría frente a sanciones que podrían derivarse de la aplicación de dicho artículo (que, en cualquier caso, no tienen por objeto la compensación de los daños o de las pérdidas).

64. Por último, desde una perspectiva más amplia del sistema de vías de recurso disponibles de la Unión, si se acepta que los Estados miembros no pueden impugnar la validez de los escritos de requerimiento mediante los que, como en el presente caso, se exige a un Estado miembro que ponga a disposición un importe en concepto de recursos propios perdidos en otro Estado miembro,³⁴ los Estados miembros deben tener la posibilidad de impugnar el fundamento de dicha obligación ante los órganos jurisdiccionales de la Unión en el marco de un procedimiento de infracción.³⁵ Por consiguiente, en la fase del procedimiento de infracción del artículo 258 TFUE, todos los presuntos incumplimientos del Derecho de la Unión, incluidos el original y los subyacentes, deben ser susceptibles de control jurisdiccional.

30 Se ha debatido si el artículo 260 TFUE, apartado 1, exige la compensación de los perjuicios como una medida que debe adoptarse en cualquier caso. Véanse las conclusiones del Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer presentadas en el asunto Comisión/Luxemburgo (C-299/01, EU:C:2002:243), puntos 23 y ss.; las conclusiones del Abogado General Mischo presentadas en los asuntos acumulados Francovich y otros (C-6/90 y C-9/90, no publicadas, EU:C:1991:221), puntos 57 y ss. En todo caso, la compensación por los daños y perjuicios no implica por sí misma la eliminación del incumplimiento del Derecho de la Unión. Véase, por ejemplo, la sentencia de 9 de diciembre de 1997, Comisión/Francia (C-265/95, EU:C:1997:595), apartado 60.

31 Véanse las sentencias de 14 de abril de 2005, Comisión/Alemania (C-104/02, EU:C:2005:219), apartado 49, y de 5 de octubre de 2006, Comisión/Alemania (C-105/02, EU:C:2006:637), apartados 44 y 45. Véase también la sentencia de 2 de octubre de 2008, Comisión/Grecia (C-36/08, no publicada, EU:C:2008:536), apartados 8 y 9.

32 A este respecto, véase la sentencia de 18 de julio de 2007, Comisión/Alemania (C-503/04, EU:C:2007:432), apartado 15. Véanse también las conclusiones del Abogado General Trstenjak presentadas en el asunto Comisión/Alemania (C-503/04, EU:C:2007:190), punto 41.

33 Sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia (C-304/02, EU:C:2005:444), apartado 92.

34 Sentencia de 25 de octubre de 2017, Eslovaquia/Comisión (C-593/15 P y C-594/15 P, EU:C:2017:800), apartados 75 y ss.

35 Véanse ampliamente sobre este debate, las conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas en el asunto Eslovaquia/Comisión y Rumanía/Comisión (C-593/15 P y C-599/15 P, EU:C:2017:441), puntos 101 y ss.

2. Elementos que han de determinarse

65. Así pues, en mi opinión, no observo nada en el tenor de los Tratados o en estos en su conjunto que se oponga, *per se*, a que la Comisión solicite un enfoque de «dos en uno» en el marco del procedimiento del artículo 258 TFUE, a saber, la *declaración de ilegalidad* de determinados comportamientos atribuibles a un Estado miembro y, al mismo tiempo, la *declaración del incumplimiento de la obligación de compensar* las pérdidas sufridas por el presupuesto de la Unión resultantes de dicha ilegalidad.

66. Sin embargo, si se formula esa pretensión, la naturaleza de dicho recurso con arreglo al artículo 258 TFUE cambia. Ya no persigue la declaración abstracta «clásica» de un incumplimiento de un Estado miembro. Se convierte en un caso concreto de ilegalidad con respecto a la cual se alega que ha causado un importe muy específico de daños al presupuesto de la Unión. Básicamente, se convierte en una demanda de indemnización por daños presuntamente ocasionados por un Estado miembro a la Unión Europea.

67. Así pues, si lo que la Comisión solicita, en nombre de la Unión Europea, es la declaración del incumplimiento de la obligación de compensar un importe específico de daños por una infracción específica del Derecho de la Unión atribuible a un Estado miembro que tuvo lugar en el pasado, esa demanda deberá sujetarse a los criterios y pruebas aplicables a los recursos por responsabilidad extracontractual.

68. Los requisitos de las demandas de indemnización por infracciones del Derecho de la Unión han ido convergiendo con el transcurso de los años,³⁶ y con razón. Si la Comisión está solicitando en realidad que se declare la responsabilidad del Estado miembro, aun cuando el procedimiento empleado para interponer tal recurso siga siendo el artículo 258 TFUE, no veo ningún motivo para que tales requisitos hayan de divergir. Así pues, en general, para que se genere la responsabilidad extracontractual con arreglo al Derecho de la Unión, es necesario que se haya producido una violación de una norma del Derecho de la Unión que tenga por objeto conferir derechos. Dicha violación del Derecho de la Unión debe, además, ser lo suficientemente caracterizada. Ha de acreditarse la existencia de daños. Debe existir una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación por parte del autor del acto y el perjuicio sufrido por la parte lesionada.

69. Es por ello por lo que, en mi opinión, las alegaciones formuladas en el marco de un procedimiento de infracción, sobre la base de la falta de compensación de las pérdidas ocasionadas por un incumplimiento del Derecho de la Unión, deben cumplir dichos requisitos. El carácter de «dos en uno» de dicho procedimiento los expone particularmente a la confusión en cuanto a los requisitos legales correspondientes a cada fase. En particular, se corre el riesgo de que los elementos de los procedimientos de infracción se vinculen selectivamente a la apreciación del incumplimiento del Derecho de la Unión dando potencialmente lugar a la obligación de compensar.

³⁶ Sentencia de 4 de julio de 2000, Bergaderm y Goupil/Comisión (C-352/98 P, EU:C:2000:361), apartados 39 y ss. Véanse, para ejemplos más recientes, la sentencia de 4 de abril de 2017, Defensor del Pueblo Europeo/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256), apartado 31, sobre el régimen de responsabilidad de la Unión, y la sentencia de 4 de octubre de 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), apartado 94, en relación con el principio de la responsabilidad del Estado por los perjuicios ocasionados a particulares.

70. En primer lugar, los procedimientos de infracción tienen por naturaleza un carácter objetivo: el mero incumplimiento de una obligación en virtud del Derecho de la Unión es de por sí suficiente para constituir una infracción.³⁷ Elementos subjetivos como la culpa o la negligencia no se toman en consideración para apreciar la infracción.³⁸ En cambio, esto no es así cuando se trata de determinar si una infracción del Derecho de la Unión da lugar a una obligación de compensar. No toda ilegalidad genera responsabilidad de forma automática. Debe existir una violación suficientemente caracterizada para que se genere una obligación de compensar las pérdidas. Esta supone una inobservancia manifiesta y grave, por parte del Estado miembro, de los límites impuestos a su facultad de apreciación.³⁹ Entre los elementos que han de tomarse en consideración al apreciar ese requisito figuran «el grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada, la amplitud del margen de apreciación que la norma infringida deja a las autoridades nacionales o [de la Unión], el carácter intencional o involuntario de la infracción cometida o del perjuicio causado, el carácter excusable o inexcusable de un eventual error de Derecho, la circunstancia de que las actitudes adoptadas por una institución [de la Unión] hayan podido contribuir a la omisión, la adopción o al mantenimiento de medidas o de prácticas nacionales contrarias al Derecho [de la Unión]».⁴⁰

71. En segundo lugar, cuando interpone un recurso «clásico» con arreglo al artículo 258 TFUE, la Comisión no necesita demostrar que existe un interés específico para interponerlo: los procedimientos de infracción no tienen por objeto proteger los derechos particulares de la Comisión.⁴¹ En cambio, cuando se invoca el derecho a ser compensado por un importe específico que se ha generado como resultado de un incumplimiento específico del Derecho de la Unión, resulta necesario establecer la existencia de un derecho concreto de la Unión Europea⁴² y de la obligación correspondiente y claramente definida de los Estados miembros presuntamente incumplida y que ha causado dicho perjuicio concreto por el cual se solicita una compensación.

72. En tercer lugar, en el marco del procedimiento de infracción, corresponde a la Comisión demostrar el presunto incumplimiento por parte del Estado miembro de sus obligaciones aportando al Tribunal de Justicia toda la información necesaria que permita a este determinar que la obligación no se ha cumplido, sin basarse en meras presunciones.⁴³ No obstante, dado que el objetivo principal del procedimiento del artículo 258 TFUE es lograr que los Estados miembros cumplan el Derecho de la Unión,⁴⁴ la existencia o inexistencia de daños o de efectos adversos es irrelevante.⁴⁵ Vuelvo a afirmar que, en cambio, cuando la Comisión solicita una compensación de un importe exacto de daños, no solo resulta necesario demostrar la existencia de la ilegalidad sino también determinar el perjuicio y la

37 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 14 de noviembre de 2002, Comisión/Reino Unido (C-140/00, EU:C:2002:653), apartado 34; o de 30 de enero de 2003, Comisión/Dinamarca (C-226/01, EU:C:2003:60), apartado 32, o de 13 de julio de 2006, Comisión/Portugal (C-61/05, EU:C:2006:467), apartado 32.

38 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 16 de septiembre de 2004, Comisión/España (C-227/01, EU:C:2004:528), apartado 58, o de 4 de marzo de 2010, Comisión/Italia (C-297/08, EU:C:2010:115), apartado 82.

39 Véase, por ejemplo, la sentencia de 4 de octubre de 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), apartado 105. En cuanto a la responsabilidad de la Unión Europea, véase, por ejemplo, la sentencia de 4 de abril de 2017, Defensor del Pueblo Europeo/Claire Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256), apartado 37.

40 Sentencia de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apartado 56.

41 Véase, por ejemplo, la sentencia de 24 de marzo de 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178), apartados 43 y 44.

42 Ciertamente, no cabe considerar que la Unión Europea o la Comisión cuando actúa en su nombre tengan «derechos individuales». Sin embargo, este requisito también puede interpretarse (y naturalmente adaptarse) para exigir la identificación de la disposición que habría dado derecho al demandante a exigir una determinada actuación por parte del demandado y cuyo incumplimiento se alega que ha dado lugar al perjuicio. Sobre la exigencia de que la norma del Derecho de la Unión debe conferir derechos a los particulares, véase, por ejemplo, la sentencia de 11 de junio de 2015, Berlington Hungary y otros (C-98/14, EU:C:2015:386), apartado 106.

43 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 4 de octubre de 2007, Comisión/Italia (C-179/06, EU:C:2007:578), apartado 37, y de 10 de septiembre de 2009, Comisión/Grecia (C-416/07, EU:C:2009:528), apartado 32.

44 Véase, por ejemplo, la sentencia de 6 de diciembre de 2007, Comisión/Alemania (C-456/05, EU:C:2007:755), apartado 25.

45 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 5 de marzo de 1998, Comisión/Francia (C-175/97, EU:C:1998:89), apartado 14, y de 5 de octubre de 2006, Comisión/Bélgica (C-377/03, EU:C:2006:638), apartado 38.

relación de causalidad directa entre este y la ilegalidad.⁴⁶ En efecto, corresponde a la parte que pretende demostrar la existencia de responsabilidad aportar pruebas concluyentes sobre la existencia y el alcance del perjuicio alegado y sobre la existencia de una relación de causalidad suficientemente directa entre el comportamiento reprochado y el perjuicio alegado.⁴⁷

73. Así pues, la conclusión general es muy simple: si un demandante está solicitando efectivamente la compensación de un perjuicio, debe acreditar la existencia de dicho perjuicio conforme a los criterios que el Derecho de la Unión establece para ese tipo de recurso en general. Parte de la confusión que permea en el presente caso procede del hecho de que la Comisión está solicitando una declaración de «triple ilegalidad» y el consiguiente pago de un importe determinado en concepto de compensación, a la vez que sostiene que todo ello está sujeto a los requisitos procesales del procedimiento previsto en el artículo 258 TFUE, manteniéndose en general en un nivel abstracto y no teniendo que aportar la prueba del perjuicio concreto, sin verse obligada a cuantificar el importe exacto de la compensación que reclama ni a acreditar una relación de causalidad entre dicho importe y las ilegalidades que invoca.

3. El sistema de recursos propios

74. Para finalizar, el último elemento pendiente de aclaración es qué importancia tiene, en un caso como el presente, el hecho de que la compensación solicitada (y una de las ilegalidades invocadas) corresponde al ámbito específico de los recursos propios de la Unión.

75. Conforme al sistema de recursos propios, los Estados miembros deben liquidar los recursos propios de la Unión tan pronto como sus autoridades aduaneras estén en condiciones de calcular el importe de los derechos resultante de la deuda aduanera y determinar el deudor, con independencia de si se reúnen los requisitos para la aplicación del artículo 220, apartado 2, letra b), del Código aduanero.⁴⁸ Los Estados miembros únicamente pueden exonerarse de esa obligación si concurre alguno de los supuestos previstos en el artículo 17, apartado 2, del Reglamento n.º 1552/89 (*fuera mayor* o casos en los que no puedan cobrarse los importes por causas ajenas a la responsabilidad del Estado miembro).⁴⁹

76. La tesis defendida por la Comisión en el marco del presente procedimiento se resume esencialmente en considerar que este régimen también debe aplicarse al Reino Unido, y/o a Anguila, que está bajo el control de dicho Estado miembro.

77. Este enfoque me parece muy cuestionable. La Comisión está solicitando sencillamente la aplicación *ex post* de un régimen muy específico *mediante una doble analogía*: no solo lo desplaza del momento en que se genera normalmente la deuda aduanera (en *el momento* de la entrada en el territorio de la Unión) sino que también pretende que dicho régimen sea aplicable a otro Estado miembro distinto de aquel en el que recae normalmente dicha carga (es decir, *el Estado miembro* a través de cuyo territorio se produjo efectivamente la importación).

46 Sentencia de 4 de octubre de 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), apartado 117.

47 Véase, en el ámbito de la responsabilidad extracontractual de la Unión, por ejemplo, la sentencia de 7 de junio de 2018, Equipolymers y otros/Consejo (C-363/17 P, no publicada, EU:C:2018:402), apartado 37 y jurisprudencia citada.

48 Sentencia de 15 de noviembre de 2005, Comisión/Dinamarca (C-392/02, EU:C:2005:683), apartado 68.

49 *Ibidem*.

78. No creo que se pueda realizar esta analogía. Para empezar, todos los casos citados por la Comisión en apoyo de tal tesis se refieren a situaciones en las que un Estado miembro ha incumplido sus propias obligaciones en virtud del régimen de recursos propios.⁵⁰ Dicho de otro modo, en esos casos se trataba sin duda de una obligación que incumbía al Estado miembro en cuestión, que también era el Estado miembro de importación, poner a disposición el importe de los recursos propios adeudado. Sin embargo, el presente caso no versa sobre las obligaciones impuestas al Reino Unido por las disposiciones específicas en materia de recursos propios de la Unión.⁵¹ El caso de autos versa sobre una obligación de compensación basada en el principio de cooperación leal con respecto a pérdidas que se produjeron en *otro* Estado miembro.

79. Mediante su recurso, la Comisión pretende aplicar dicha jurisprudencia a una situación ajena a las obligaciones establecidas tanto en el Código aduanero como en el Reglamento n.º 1552/89.⁵² Intenta atribuir al Reino Unido las pérdidas de recursos propios producidas en Italia mediante la aplicación de los artículos 220, apartados 2, letra b) y 239 del Código aduanero, presumiblemente⁵³ considerando que Italia no pudo cobrar los derechos por causas ajenas a su responsabilidad, en el sentido del artículo 17, apartado 2, del Reglamento n.º 1522/98.

80. Ello presenta un doble problema. En primer lugar, la obligación prevista por el Derecho de la Unión para un Estado miembro se transfiere en esencia a otro Estado miembro. En segundo lugar, esto también supone imponer a un Estado miembro, de forma automática y sin ulterior comprobación, la obligación de pagar importes que han sido determinados por otro Estado miembro.

81. En su razonamiento sobre este punto, la Comisión parece pasar por alto el hecho de que la eventual obligación de compensar las pérdidas sufridas en otro Estado miembro no se rige por las normas específicas del Reglamento relativo a los recursos propios. Dado que el asunto se encuentra fuera del ámbito de las obligaciones expresamente establecidas por el sistema de recursos propios, deben aplicarse las normas generales relativas a la determinación del perjuicio. En este contexto, la Comisión no puede referirse simplemente a las normas del Derecho de la Unión en el ámbito de los recursos propios, aplicables a una situación diferente, con el fin de hacer que unas pérdidas (y su cuantificación) sean automáticamente atribuibles a otro Estado miembro.

82. Entiendo verdaderamente las dificultades de la carga de la prueba que se le pueden plantear a la Comisión para fundamentar semejante pretensión, especialmente si debe entenderse que está vinculada a la responsabilidad de un Estado miembro, como se ha sugerido en la sección anterior. En efecto, la aplicación de los requisitos del Código aduanero con arreglo a los cuales pueden condonarse los derechos de aduana o renunciarse a su cobro,⁵⁴ así como la activación del artículo 17, apartado 2, del Reglamento n.º 1552/89,⁵⁵ dependen en gran medida de la apreciación del Estado miembro que debería haber constatado los recursos propios controvertidos.

50 La Comisión cita, en particular, las sentencias de 16 de mayo de 1991, Comisión/Países Bajos (C-96/89, EU:C:1991:213), apartado 37; de 15 de junio de 2000, Comisión/Alemania (C-348/97, EU:C:2000:317), apartado 64; de 15 de noviembre de 2005, Comisión/Dinamarca (C-392/02, EU:C:2005:683), apartado 60, y de 17 de marzo de 2011, Comisión/Portugal (C-23/10, no publicado, EU:C:2011:160), apartado 60.

51 Véanse, en contraste, las conclusiones del Abogado General Geelhoed presentadas en el asunto Comisión/Dinamarca (C-392/02, EU:C:2005:142), puntos 46 y 47.

52 Esta no es la primera ocasión en que la Comisión ha formulado un argumento semejante. Véanse los antecedentes de hecho que subyacen a la sentencia de 25 de octubre de 2017, Rumanía/Comisión (C-599/15 P, EU:C:2017:801).

53 «Presumiblemente» porque la Comisión no ha explicitado este argumento en sus observaciones. Sin embargo, también cabe especular sobre cuál habría sido ese argumento si, de hecho, Italia pudiera recaudar los derechos en cuestión: ¿en semejante caso no se habría generado tal responsabilidad «subsidiaria» del Reino Unido? ¿O podría la Comisión proceder seguidamente contra el Reino Unido con independencia de si los importes podían ser cobrados en Italia? ¿Qué pasaría si la falta de cobro fuera parcialmente debida a motivos atribuibles a Italia?

54 Véase el auto de 21 de abril de 2016, Makro Autoservicio Mayorista y Vestel Iberia/Comisión (C-264/15 P y C-265/15 P, no publicado, EU:C:2016:301), apartado 47.

55 Véase el auto de 14 de septiembre de 2015, Rumanía/Comisión (T-784/14, no publicado, EU:T:2015:659), apartados 27 a 29 [esta sentencia ha sido confirmada mediante la sentencia de 25 de octubre de 2017, Rumanía/Comisión (C-599/15 P, EU:C:2017:801)].

83. Así pues, en última instancia, si la Comisión desea formular una pretensión de compensación contra otro Estado miembro, deberá basarse en la información facilitada por el Estado miembro en el que se produjeron las pérdidas.⁵⁶ En tal caso la Comisión deberá investigar y comprobar esa información con el fin de cumplir los requisitos arriba mencionados.⁵⁷ Lo que, no obstante, no puede hacerse, desde mi punto de vista, es aplicar automáticamente los resultados del sistema objetivo de recursos propios creado por un Estado miembro a otro Estado miembro al que no le son aplicables en un asunto determinado ni las obligaciones del Código aduanero ni el sistema de recursos propios.

84. En definitiva, imponer a un Estado miembro las estimaciones realizadas por otro tanto en lo referente a la comparabilidad de las decisiones de condonación o de renuncia al cobro de los derechos de aduana como en lo atinente a la autoevaluación de la imposibilidad definitiva de recaudar los recursos propios, junto con un grado de prueba documental posiblemente cuestionable para determinar el importe de las deudas en cuestión, no solo carece de cualquier fundamento jurídico, sino que también entraña importantes riesgos para el buen funcionamiento del sistema de los recursos propios derivados de la recaudación de los derechos de aduana, porque no respeta su lógica ni la atribución de obligaciones y responsabilidad dentro de dicho sistema. Por último, también plantearía serios problemas en relación con el respeto de los derechos de defensa del Estado miembro en cuestión, dado que la apreciación y las estimaciones realizadas por el Estado miembro original nunca podrían impugnarse.

C. Aplicación al caso de autos

85. La Comisión sostiene que el Reino Unido ha incumplido sus obligaciones en virtud del principio de cooperación leal. Este incumplimiento se debe a que no ha compensado la pérdida de un importe de recursos propios que debería haber sido constatado y puesto a disposición del presupuesto de la Unión con arreglo al Reglamento n.º 1552/89 si no se hubieran sido expedido certificados de exportación que infringían el artículo 101, apartado 2, de la Decisión relativa a los PTU para las importaciones de aluminio procedentes de Anguila en el período comprendido entre 1999 y 2000.

86. Para determinar si se produjo efectivamente un incumplimiento de la obligación de compensar las pérdidas de recursos propios, como alega la Comisión, es necesario averiguar si dicha obligación de compensación realmente existía y su violación fue suficientemente caracterizada (1), si causó un perjuicio específico y cuantificable (2) y si existió una relación de causalidad entre la ilegalidad y el perjuicio resultante.

87. En mi opinión, el recurso de la Comisión no satisface estos requisitos. La Comisión no ha demostrado el carácter ilícito de los certificados de exportación que han dado lugar al litigio, ni menos aún que el incumplimiento atribuido al Reino Unido consistente en no evitar o controlar la expedición de dichos certificados sea caracterizado (1). Además, también existen claras deficiencias en cuanto a la determinación y la cuantificación del perjuicio (2).

1. Ilegalidad (equivalente a una violación suficientemente caracterizada)

88. La Comisión sostiene que está demostrado que los certificados de exportación fueron indebidamente expedidos por las autoridades aduaneras de Anguila. Considera que el Reino Unido no adoptó las medidas adecuadas para impedirlo. La responsabilidad del Reino Unido se deriva de la soberanía que ejerce sobre Anguila. La Comisión destaca que el Reino Unido es titular de ciertas

⁵⁶ Según reiterada jurisprudencia, el artículo 10 CE deja claro que los Estados miembros están obligados a cooperar lealmente con la Comisión cuando esta los emplaza con arreglo a los procedimientos de infracción y a facilitar a la Comisión toda la información solicitada al respecto (véase, por ejemplo, en la sentencia de 6 de marzo de 2003, Comisión/Luxemburgo, C-478/01, EU:C:2003:134, apartado 24). En mi opinión, dicha obligación se aplica asimismo cuando los procedimientos de infracción se dirigen contra otros Estados miembros.

⁵⁷ Sección B(2) de las presentes conclusiones.

competencias en Anguila con arreglo al Derecho constitucional de este Estado miembro, pero que este no adoptó suficientes medidas. En particular, el hecho de que el FCO solicitara a la HMRC que llevara a cabo una investigación demuestra, en su opinión, que el Reino Unido estaba facultado para tomar medidas. Además, aunque el FCO tuvo conocimiento de la situación en febrero de 1998, el Reino Unido no informó a la UCLAF hasta noviembre de 1998. La Comisión concluye que, si el Reino Unido hubiera actuado con celeridad cuando la UCLAF emitió la comunicación de asistencia mutua en febrero de 1999, se podrían haber evitado las pérdidas. La adopción de medidas adecuadas por parte del Reino Unido hubiera conducido a la intervención para evitar la pérdida de los recursos propios.

89. El Reino Unido rechaza los argumentos de la Comisión. En primer lugar, niega que los certificados de exportación fueran indebidamente expedidos en Anguila. Los acuerdos entre el Gobierno de Anguila y Corbis se modificaron en diciembre de 1998. Así pues, las facturas emitidas después de esa fecha ya no hacían referencia a las ayudas al transporte para la exportación. El Reino Unido adoptó una serie de medidas: se llevó a cabo una investigación por parte de la HMRC y posteriormente se adoptó un informe el 19 de noviembre de 1998. Se comunicaron a la UCLAF todos los detalles relativos a las conclusiones seis días después de esa fecha. Las importaciones de aluminio en cuestión se realizaron a partir del 1 de abril de 1999 (inclusive) y, para entonces, ya se había emitido el informe del Reino Unido y la comunicación de asistencia mutua de la UCLAF se había divulgado seis semanas antes. El cambio en las prácticas de facturación dispuso cualquier duda que pudiera quedarle al Reino Unido.

90. Además, en cuanto al aspecto procedimental se refiere, el Reino Unido afirma que el Gobierno de Anguila invocó el procedimiento de mancomunidad del artículo 7, apartado 7, del anexo III de la Decisión relativa a los PTU, que posteriormente celebró reuniones tripartitas con la Comisión y las autoridades italianas. La Comisión debería haber hecho un seguimiento de las medidas prescritas por la Decisión relativa a los PTU para subsanar los errores, incluido el procedimiento de resolución de controversias del artículo 235 de la Decisión relativa a los PTU o haber adoptado medidas de salvaguardia. Habida cuenta de la controversia pendiente en aquel momento relativa a la interpretación del concepto de «restitución de los derechos de aduana» entre el Gobierno de Anguila y la Comisión, no habría sido apropiado que el Reino Unido adoptara ninguna medida adicional.

a) La obligación principal, cuyo incumplimiento debe demostrarse

91. El escrito de interposición del recurso de la Comisión no es claro acerca de la cuestión de si *la infracción de la Decisión relativa a los PTU* debe atribuirse directamente al Reino Unido. A pesar de algunos puntos en su recurso que más bien sugieren lo contrario,⁵⁸ la Comisión no parece afirmar expresamente que las autoridades aduaneras de Anguila deben tener la consideración de autoridades británicas y que la expedición ilegal de certificados de exportación sea *directamente atribuible* al Reino Unido. En efecto, en su contestación al escrito de formalización de la intervención presentado por el Gobierno de los Países Bajos en el presente caso, la Comisión aclaró que no sostenía que las presuntas infracciones se basan en la premisa de que Anguila forma parte integral del Reino Unido. Cuando se le solicitó explícitamente una aclaración sobre este punto en la vista, la Comisión confirmó que su recurso no tenía por objeto determinar quién había infringido la Decisión relativa a los PTU.

⁵⁸ Además, en la vista, la Comisión hizo referencia a la sentencia de 12 de diciembre de 1990, Comisión/Francia (C-263/88, EU:C:1990:454). La Comisión también se refirió a la jurisprudencia según la cual un Estado miembro «no puede alegar disposiciones, prácticas ni situaciones de su ordenamiento jurídico interno» para justificar el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Unión. Véase, por ejemplo, la sentencia de 16 de diciembre de 2004, Comisión/Austria (C-358/03, EU:C:2004:824), apartado 13.

92. Sin querer sonar demasiado formalista desde la perspectiva jurídica, me parece bastante difícil abordar la cuestión de la obligación de compensar sin una indicación expresa sobre *quién* es el responsable (el sujeto de la responsabilidad) y exactamente *de qué* (la obligación legal incumplida). A mi juicio, el hecho de que esta incertidumbre venga envuelta en la obligación de cooperación leal, que aparentemente la cubre íntegramente, no ayuda a reducir la falta de claridad.

93. Sin embargo, también entiendo por qué la Comisión puede haber deseado mantener una cierta vaguedad sobre esta cuestión. La compleja naturaleza jurídica de la relación de los PTU con el Derecho de la Unión no facilita que la Comisión defienda su postura en el caso de autos. En efecto, según el artículo 355 TFUE, apartado 2, la cuarta parte del Tratado, sobre la base de la cual se adoptó la Decisión relativa a los PTU, establece un «régimen especial de asociación» aplicable a los PTU. Este marco constitucional poco claro se ha interpretado en el sentido de que da lugar a un «estatuto híbrido». ⁵⁹ Por un lado, no se puede considerar a los PTU como parte de la Unión Europea (a los efectos de la libre circulación de mercancías y la aplicación de las normas aduaneras, entre otras materias) ⁶⁰ y, a falta de referencia expresa, las normas generales del Tratado no son aplicables a los PTU. ⁶¹ Por otro lado, el Derecho de los PTU no constituye un ordenamiento jurídico separado y a resguardo del sistema general del Derecho de la Unión. ⁶² Ello conlleva la aplicabilidad de los principios generales y de las disposiciones de los Tratados que son necesarios para su funcionamiento operativo como parte del Derecho de la Unión, ⁶³ o que definen su ámbito de aplicación por referencia a los sujetos a los que se aplican. ⁶⁴

94. En este contexto, la cuestión de la responsabilidad por los actos administrativos de los PTU resulta particularmente compleja, habida cuenta, en particular, del hecho de que la Decisión relativa a los PTU establece vías concretas para resolver los conflictos y las controversias que surjan dentro de su ámbito de aplicación. En primer lugar, a nivel general, se establece un mecanismo de mancomunidad. ⁶⁵ En segundo lugar, en el sistema particular de comercio preferencial, existe un sistema de cooperación administrativa en el ámbito aduanero, con obligaciones específicas en lo atinente a la verificación que se imponen a los PTU y al Estado miembro *de importación*. ⁶⁶ Se atribuyen competencias específicas a las autoridades administrativas de los PTU, por un lado, y al Estado miembro de que se trate, por otro.

95. En este contexto específico, la Comisión ha decidido no atribuir la infracción de la Decisión relativa a los PTU (resultante de la expedición de certificados de exportación incorrectos) al Reino Unido *de forma directa*. El incumplimiento que la Comisión atribuye al Reino Unido como fundamento de su responsabilidad financiera de compensar las pérdidas en cuestión consiste en no haber adoptado las medidas adecuadas *para evitar y dar seguimiento* a la infracción de la Decisión relativa a los PTU por parte de las autoridades aduaneras de Anguila.

⁵⁹ Véase un prolijo análisis en las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón presentadas en el asunto Prunus (C-384/09, EU:C:2010:759), puntos 23 y ss.

⁶⁰ Por ejemplo, las sentencias de 11 de febrero de 1999, Antillean Rice Mills y otros/Comisión (C-390/95 P, EU:C:1999:66), apartado 36; de 21 de septiembre de 1999, DADI y Douane-Agenten (C-106/97, EU:C:1999:433), apartados 37 y 38, y de 8 de febrero de 2000, Emesa Sugar (C-17/98, EU:C:2000:70), apartado 29.

⁶¹ Véanse, por ejemplo, en relación con la libre circulación de mercancías, las sentencias de 12 de febrero de 1992, Leplat (C-260/90, EU:C:1992:66), apartado 10; de 22 de noviembre de 2001 Países Bajos/Consejo (C-110/97, EU:C:2001:620), apartado 49, y de 28 de enero de 1999, van der Kooy (C-181/97, EU:C:1999:32), apartado 37. En lo referente a las disposiciones sobre libre circulación de capitales, las sentencias de 5 de mayo de 2011, Prunus y Polonium (C-384/09, EU:C:2011:276), apartados 29 a 31, y de 5 de junio de 2014, X y TBG (C-24/12 y C-27/12, EU:C:2014:1385), apartado 45. Acerca del Derecho derivado adoptado sobre la base del artículo 114 TFUE, véase la sentencia de 21 de diciembre de 2016, TDC (C-327/15, EU:C:2016:974), apartados 77 y 78. En relación con las elecciones al Parlamento Europeo, véase la sentencia de 12 de septiembre de 2006, Eman y Sevinger, (C-300/04, EU:C:2006:545), apartado 46.

⁶² Conclusiones del Abogado General Cruz Villalón presentadas en el asunto Prunus (C-384/09, EU:C:2010:759), punto 33.

⁶³ Véase, por ejemplo, la sentencia de 12 de diciembre de 1990, Kaefer y Procacci (C-100/89 y C-101/89, EU:C:1990:456), en la que se admite la posibilidad de que los órganos jurisdiccionales de los PTU planteen cuestiones prejudiciales.

⁶⁴ Véase la sentencia de 12 de septiembre de 2006, Eman y Sevinger (C-300/04, EU:C:2006:545), apartados 27 a 29, en la que se declara que las personas que ostentan la nacionalidad de un Estado miembro y residen en un PTU pueden invocar sus derechos como ciudadanos de la Unión.

⁶⁵ Véanse los artículos 234 a 236 de la Decisión relativa a los PTU.

⁶⁶ Véase, en particular, el artículo 7 del anexo III de la Decisión relativa a los PTU. Según el apartado 7 de esta disposición, los litigios que no se hayan solucionado entre las autoridades aduaneras se someterán a la consideración del Comité de Legislación Aduanera.

96. En mi opinión, contrariamente a lo alegado por el Reino Unido, no cabe duda de que los Estados miembros que tienen relaciones especiales con ciertos PTU tienen la obligación de adoptar todas las medidas adecuadas para evitar y dar seguimiento a las infracciones del Derecho de la Unión que puedan derivarse del comportamiento de las autoridades de los PTU en el marco del régimen de asociación. Esta obligación general deriva, en efecto, del principio constitucional de cooperación leal.⁶⁷ Como principio general que rige la relación mutua entre la Unión Europea y los Estados miembros, debe aplicarse siempre que sea de aplicación el Derecho de la Unión, como sucede en el contexto de la Decisión relativa a los PTU. No puede ser de otro modo, habida cuenta, por encima de todo, de que dicho PTU fue incluido en el anexo II al que se refiere el artículo 355 TFUE, apartado 2, a solicitud de ese Estado miembro, y de que el Estado miembro que tiene la relación especial con el PTU conserva en términos generales la soberanía sobre este. Además, el propio Reino Unido invoca la pertinencia del artículo 4 TUE en lo tocante al reconocimiento de la obligación de la Unión Europea de respetar la identidad nacional de los Estados miembros que se establece en su apartado 2.⁶⁸ Por lo tanto, resultaría asaz contradictorio sostener que dicha disposición se aplica en lo atinente a la parte cuarta del TFUE y a la Decisión relativa a los PTU mientras que el principio de cooperación leal, consagrado en el apartado 3 de la misma disposición, no les resulta aplicable.

97. La obligación de adoptar todas las medidas adecuadas, generales o particulares, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones resultantes de la Decisión relativa a los PTU vincula al Reino Unido. En consecuencia, esta *responsabilidad general* lógicamente abarca todas las obligaciones impuestas al PTU. Así es, incluso, cuando no existe ninguna disposición expresa en dicha Decisión que imponga explícitamente una obligación de supervisar (o más bien de verificar) la expedición de certificados de exportación por parte de las autoridades aduaneras de los PTU.

98. El Reino Unido ha formulado argumentos de naturaleza constitucional para negar la existencia de dicha responsabilidad general, alegando que, según el orden constitucional del Reino Unido, carece de toda competencia para legislar de forma general con respecto a Anguila o para controlar las resoluciones administrativas individuales dictadas por dichas autoridades. A pesar de estos argumentos, cabe señalar simplemente que los antecedentes de hecho del presente asunto que, a este respecto, no han sido puestos en tela de juicio (véanse los puntos 14, 16 y también 89 de las presentes conclusiones), muestran una realidad distinta. Las autoridades del Reino Unido fueron quienes en primer lugar llevaron a cabo investigaciones en Anguila, las cuales parecen haber motivado los cambios en las prácticas de las autoridades de Anguila. Como consecuencia de los cambios en dichas prácticas de facturación, las autoridades del Reino Unido consideraron que ya no era necesario adoptar medidas adicionales.

99. Habida cuenta de estas afirmaciones y acontecimientos, resulta asaz difícil acoger la alegación de que el Reino Unido, en su condición de Estado miembro que efectivamente tiene una relación especial con el PTU en cuestión, no tenía responsabilidad alguna de supervisar indirectamente y dar seguimiento a las posibles infracciones de la Decisión relativa a los PTU presuntamente cometidas por las autoridades de Anguila.

67 El artículo 5 CE «es la expresión de la norma más general que impone a los Estados miembros y a las instituciones [de la Unión] deberes recíprocos de cooperación y asistencia leal». Sentencia de 15 de enero de 1986, Hurd (44/84, EU:C:1986:2), apartado 38. Véanse también, por ejemplo, las sentencias de 29 de abril de 2004, Grecia/Comisión (C-278/00, EU:C:2004:239), apartado 114, o de 1 de abril de 2004, Comisión/Italia (C-99/02, EU:C:2004:207), apartado 17.

68 Sobre la pertinencia del artículo 4 TUE, apartado 2, véase el punto 63 de mis conclusiones presentadas en el asunto C-395/17, Comisión/Países Bajos.

100. Sin embargo, en realidad, no hay ninguna necesidad de zanjar esta cuestión, por un sencillo motivo: la cuestión de la responsabilidad por vulneración del principio de cooperación leal al no haberse adoptado las medidas adecuadas de prevención y control solo se plantearía si se acreditara que el comportamiento imputado era efectivamente ilegal. Así pues, en consonancia con lo que ya se ha sostenido,⁶⁹ la ilegalidad de los certificados de exportación controvertidos se convierte en el paso inicial y preliminar, junto con la existencia de un perjuicio específico causado por la ilegalidad de que se trata.

b) El incumplimiento original

101. En mi opinión, el Reino Unido acierta al señalar que la Comisión no ha demostrado de modo suficiente en Derecho que los 12 certificados de exportación expedidos en 1999 que figuran en anexo a su escrito de interposición del recurso fueran inválidos debido a la concesión por parte del Gobierno de Anguila de «una exención o una restitución, total o parcial, de los derechos de aduana».

102. Como aclaró la Comisión en la vista, la apreciación de si los pagos correspondientes a las «prestaciones de servicios de Corbis» posteriores a diciembre de 1998 constituyen restituciones no autorizadas que vician los certificados de exportación en cuestión se basa exclusivamente en las conclusiones que alcanzó la OLAF en su informe de 2003.

103. Evidentemente, no cabe duda de que, por lo general, los informes de la OLAF constituyen una prueba que puede ser tenida en cuenta por el Tribunal de Justicia. No obstante, se requieren diversos pasos relativos a la argumentación y/o a la prueba entre dicho informe general y la demostración de que determinados certificados de exportación fueron expedidos ilegalmente. Esto es particularmente cierto habida cuenta de que, contrariamente a lo que afirma la Comisión, el Estado miembro demandado ha negado de forma reiterada en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia que los certificados expedidos después del cambio en las prácticas de facturación que tuvo lugar en diciembre de 1998 fueran expedidos ilegalmente.

104. En consecuencia, la Comisión no ha demostrado de modo suficiente en Derecho que los certificados concretos anexos a su escrito de interposición de recurso en apoyo de su pretensión de compensación fueron efectivamente objeto de restituciones no autorizadas.

105. En resumen, la Comisión no ha conseguido demostrar la ilegalidad de la expedición de los certificados de exportación con posterioridad a diciembre de 1998. Dado que no se ha acreditado la ilegalidad que fundamenta la pretensión de compensación, el recurso de la Comisión no puede prosperar, tanto en lo tocante a la falta de compensación de las pérdidas de que se trata como en lo atinente a la falta de pago de los intereses.

106. En mi opinión, el razonamiento del Tribunal de Justicia en relación con el recurso presentado contra el Reino Unido podría concluir en este punto. Sin embargo, en aras de la exhaustividad y también en atención al recurso paralelo contra los Países Bajos,⁷⁰ en el que estas cuestiones son de mayor importancia, deseo añadir (también) dos observaciones finales sobre la naturaleza suficientemente caracterizada de la violación y la calificación del perjuicio en el presente caso.

⁶⁹ Puntos 44 y 87 de las presentes conclusiones.

⁷⁰ Asunto C-395/17, Comisión/Reino de los Países Bajos.

c) ¿Violación suficientemente caracterizada?

107. En cualquier caso, incluso si se declarara que se ha cometido una ilegalidad, bien en el nivel «original» o potencialmente en el «intermedio», encuentro difícil considerar, en efecto, que el comportamiento del Reino Unido en el presente caso ha alcanzado el umbral necesario para que pueda considerarse una violación suficientemente caracterizada.

108. Las observaciones de las partes,⁷¹ así como los antecedentes de hecho del presente asunto,⁷² demuestran que en el momento de los hechos del procedimiento principal existía una controversia jurídica no resuelta sobre lo que podía considerarse una «restitución» de derechos de aduana en el sentido del artículo 101, apartado 2, de la Decisión relativa a los PTU. La falta de claridad acerca del concepto de «restitución» se hizo más evidente si cabe en la posterior versión de la Decisión relativa a los PTU, que estableció un método para valorar qué constituía una ayuda financiera pública autorizada en virtud el régimen de transbordo.⁷³

109. La falta de claridad sobre lo que podía calificarse de «restitución» en el momento de los hechos del procedimiento principal impide concluir que el presunto incumplimiento cometido por el Reino Unido haya alcanzado el umbral necesario para poder ser considerado una violación suficientemente caracterizada. En efecto, los elementos que se pueden tomar en consideración para concluir que existe una «violación suficientemente caracterizada» incluyen el grado de claridad y precisión de la norma infringida, el carácter excusable o inexcusable de un eventual error de Derecho o la circunstancia de que las actitudes adoptadas por una institución de la Unión hayan podido contribuir a la omisión.⁷⁴

110. Por último, si, como se ha afirmado con anterioridad,⁷⁵ sobre la base de los antecedentes de hecho del presente caso, no parece que el Reino Unido careciera de facultades para actuar en cuanto al control y el seguimiento de las posibles infracciones de la Decisión relativa a los PTU por parte de las autoridades de Anguila, los mismos hechos deberían tomarse en consideración también en favor de ese Estado miembro. Ha de reconocerse que, al detectar los posibles problemas con los certificados de exportación de Anguila, dicho Estado miembro actuó con relativa rapidez. Investigó y alertó a la Comisión y a los demás Estados miembros, por lo que ni incrementó ni contribuyó (con su inactividad o negligencia) a una violación que hubiera podido entonces calificarse de suficientemente caracterizada.

111. En consecuencia, aun cuando se hubiera demostrado el carácter indebido de los certificados de exportación en el período pertinente, *quid non* en este punto, la violación del Derecho de la Unión atribuida al Reino Unido no alcanza el umbral necesario para ser considerada una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión que pudiera dar lugar a su obligación de compensar el perjuicio financiero.

71 Punto 90 de las presentes conclusiones. El informe de la OLAF de 2003 también hace referencia a las dudas interpretativas sobre qué exactamente puede calificarse de «restitución de derechos de aduana». De manera similar, la Comunicación de la UCLAF de 1999 indicó la necesidad de una interpretación del artículo 101 de la Decisión relativa a los PTU. Las pruebas aportadas por las partes también atestiguan esta incertidumbre, como el proyecto de acta de la reunión del grupo de trabajo sobre la mancomunidad con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Decisión relativa a los PTU de 1 de diciembre de 2003.

72 Puntos 15 y 16 de las presentes conclusiones.

73 El artículo 36, apartado 2, de la Decisión 2001/822/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2001, relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Comunidad Europea, («Decisión de asociación de Ultramar») (DO 2001, L 314, p. 1) (Decisión relativa a los PTU de 2001). Esta disposición preceptúa expresamente que la ayuda «deberá adoptar la forma de una ayuda al transporte de mercancías puesta en libre práctica, incluyendo los costes legítimos inherentes al procedimiento de transbordo». Esta disposición también menciona expresamente que, a solicitud de las autoridades de los PTU, se constituirá un grupo de trabajo sobre la mancomunidad a tenor de lo dispuesto en el artículo 7, apartado 3, a fin de resolver los problemas que puedan surgir en la administración del procedimiento de transbordo. Se reconoce la falta de claridad de la anterior Decisión relativa a los PTU, ya que, según el considerando 15 de la misma, «el procedimiento para el transbordo de bienes no originarios de los PTU pero que se hallen en libre circulación debería ser completado y clarificado con vistas a garantizar un marco legal transparente y fiable tanto para los operadores como para las administraciones».

74 Véanse el punto 70 de las presentes conclusiones y la jurisprudencia citada.

75 Punto 98 de las presentes conclusiones.

2. Cuantificación del perjuicio y nexo causal

112. El Reino Unido ha alegado que la Comisión no ha asociado las exenciones o restituciones particulares concedidas por el Gobierno de Anguila a los concretos certificados de exportación presentados a las autoridades italianas con el fin de acreditar el nexo causal entre el presunto incumplimiento de la Decisión relativa a los PTU y las pérdidas sufridas en Italia. El Reino Unido también ha sostenido que la Comisión no ha demostrado que los certificados de exportación controvertidos causarían la pérdida de recursos propios, dado que, entre otras razones, no ha aportado pruebas que acrediten que todas las importaciones en cuestión cumplen los requisitos establecidos en la Decisión REC 03/2004 a efectos de su aplicación a casos comparables.

113. Las deficiencias de la argumentación de la Comisión, señaladas por el Reino Unido, no se refieren únicamente a la demostración y la cuantificación del perjuicio en sí, sino también a la cuestión del nexo causal. Pueden en parte ponerse en relación con la falta de claridad en cuanto a la concreta obligación legal incumplida y la ilegalidad resultante,⁷⁶ pero también revelan, en parte, una problemática propia adicional. Los acontecimientos que tuvieron lugar antes y durante el procedimiento precontencioso ilustran las dificultades que se plantean en relación con la demostración y la cuantificación del perjuicio en el presente recurso.

114. Mediante escrito de 27 de septiembre de 2010, la Comisión reclamó al Reino Unido 2 670 001,29 euros, a raíz de la información facilitada por Italia en relación con la aplicación de las Decisiones REM 03/2004 y REC 03/2004. No fue hasta 2015, tras haber emitido el dictamen motivado y después de que el Reino Unido hubiera señalado de forma reiterada la falta de documentación, cuando la Comisión solicitó a las autoridades italianas que le proporcionaran detalles de las declaraciones en aduana. Esta solicitud adicional de información reveló inexactitudes en las valoraciones anteriores dado que, sobre la base de la nueva información, la Comisión determinó que el importe que había de reclamarse al Reino Unido era de 1 500 342,31 euros.

115. Reconociendo que el informe de la OLAF de 2003 no contenía suficientes elementos para cuantificar las pérdidas, y con el fin de acreditar dicho importe, la Comisión adjuntó a su escrito de interposición del recurso diversos documentos: una lista de derechos de aduana no recaudados por Italia, certificados de exportación expedidos por Anguila con las declaraciones en aduana de las importaciones en Italia y facturas remitidas a la Comisión por las autoridades italianas.

116. A raíz de una solicitud del Tribunal de Justicia, la Comisión intentó proporcionar aclaraciones adicionales sobre la relación de estos documentos entre sí. No obstante, confirmó que las verificaciones y las pruebas documentales aportadas no justificaban los importes correspondientes a cada una de las operaciones de importación objeto del recurso de la Comisión.

117. En la vista, la Comisión sostuvo que no estaba obligada a probar la ligazón entre las restituciones concedidas por las autoridades de Anguila y los concretos certificados de exportación, y que no debía recaer en ella la carga de probar que se restituyeron (total o parcialmente) los aranceles. Tampoco considera que estuviera obligada a verificar las decisiones de condonación de Italia. La Comisión respalda su argumentación en consideraciones sistemáticas basadas en el funcionamiento de la unión aduanera. La valoración de los importes no recaudados corresponde, según la Comisión, al Estado miembro en el que se sufrieron las pérdidas, que no está obligado a comunicar en todos los casos los expedientes a la Comisión.

⁷⁶ Puntos 101 a 105 de las presentes conclusiones.

118. A menos que se conciba el recurso por incumplimiento contemplado en el artículo 258 TFUE, y sobre todo, la pretensión de compensación formulada por la Unión Europea contra un Estado miembro encubierta en este, como una sesión (más bien unilateral) de impresionismo jurídico, no puedo sino discrepar profundamente de la Comisión a este respecto. Recae en la Comisión, como demandante, la carga de la prueba. Si pretende obtener una compensación de un importe determinado por una ilegalidad concreta y determinada presuntamente cometida por un Estado miembro, le corresponde satisfacer la carga de la prueba de la ilegalidad y debe justificar los importes reclamados, así como demostrar el nexo causal entre ambos.

119. Además, esta sucesión de acontecimientos demuestra claramente los problemas prácticos que en términos generales se han señalado más arriba:⁷⁷ la aplicación automática de valoraciones y de cálculos de importes concretos que un Estado miembro ha efectuado con arreglo al sistema de recursos propios no puede aceptarse como sustituto de la demostración y la cuantificación de las pérdidas conforme a los criterios adecuados correspondientes a los requisitos necesarios para acreditar la existencia de una obligación de compensación.

VI. Costas

120. A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Habida cuenta de que Reino Unido ha solicitado que se condene en costas a la Comisión y de que esta ha visto desestimadas sus pretensiones, procede condenarla en costas.

121. Con arreglo al artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros que hayan intervenido como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. Por lo tanto, el Reino de los Países Bajos ha de cargar con sus propias costas.

VII. Conclusión

122. Habida cuenta de las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que:

- 1) Desestime el recurso.
- 2) Condene en costas a la Comisión Europea.
- 3) Condene al Reino de los Países Bajos a cargar con sus propias costas.

⁷⁷ Puntos 74 a 84 de las presentes conclusiones.