



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 8 de junio de 2017¹

Asuntos acumulados C-593/15 P y C-594/15 P

República Eslovaca
contra
Comisión Europea
Asunto C-599/15 P
Rumanía
contra

Comisión Europea

«Recurso de casación — Recursos propios de la Unión Europea — Responsabilidad financiera de los Estados miembros — Tránsito comunitario externo — Pérdida de derechos de importación por un Estado miembro a causa de otro Estado miembro — Requerimiento de la Comisión al segundo Estado miembro para que resarza la pérdida — Escrito de la Comisión — Impugnabilidad»

I. Introducción

1. ¿Cómo pueden los Estados miembros obtener claridad jurídica acerca de la existencia de una obligación de pago frente a la Unión Europea cuando la Comisión Europea no dispone de la facultad para adoptar una decisión relativa al cobro de dicho crédito y mientras no inicie un procedimiento por incumplimiento?
2. Esta es la cuestión fundamental que plantean los presentes recursos de casación, cuyo trasfondo, por lo demás, es esencialmente técnico.
3. En primer lugar, se trata aquí de derechos de aduana, es decir, uno de los recursos propios tradicionales de la Unión, que la República Federal de Alemania no pudo recaudar debido a problemas con las autoridades eslovacas y rumanas. Al considerar que en tales circunstancias la República Eslovaca y Rumanía debían responder de las pérdidas sufridas, la Comisión requirió a dichos Estados miembros el pago de las sumas correspondientes. Evidentemente, y así lo confirmó en la vista oral, la Comisión quiso remitir los primeros escritos en referencia a posibles procedimientos por incumplimiento posteriores. Sin embargo, no redactó dichos escritos como las habituales primeras tomas de contacto, sino como decisiones vinculantes en que, entre otras cosas, fijó un plazo independiente para el pago de los respectivos importes.

¹ Lengua original: alemán.

4. No obstante, el Tribunal General no prestó mayor atención a este hecho y negó todo efecto jurídico a los escritos basándose únicamente en que la Comisión carecía de la facultad para adoptar decisiones vinculantes frente a los Estados miembros en relación con el cobro de recursos propios. Ni siquiera entró a analizar el contenido de los escritos ni la cuestión de la aplicabilidad (cuestionada por las partes) de las disposiciones sobre los recursos propios de la Unión.

5. A primera vista, esta solución puede parecer pragmática.

6. No en vano, la propia Comisión insiste en los presentes procedimientos en que, efectivamente, en materia de recursos propios no dispone de la facultad de adoptar decisiones vinculantes frente a los Estados miembros en relación con el cobro de créditos. Y también al margen de los recursos propios, al menos aparentemente, no existe un fundamento jurídico general que habilite a la Comisión para adoptar decisiones vinculantes a fin de obligar a los Estados miembros a pagar deudas pecuniarias.

7. Esto significa que la apreciación de algún efecto jurídico y, por tanto, de la impugnabilidad de los escritos de la Comisión muy probablemente podría conducir, a lo sumo, a la anulación de los mismos, pero no a aportar claridad jurídica respecto a las pretensiones de que se trata. Por lo tanto, no puede prosperar el reproche formulado en el presente caso por los Estados miembros intervinientes en el sentido de que el Tribunal General debió haber declarado impugnables los escritos controvertidos únicamente por razones de interés en ejercitar la acción. ¿Para qué, entonces, admitir la impugnabilidad de los escritos controvertidos, si con ello no se puede conseguir siquiera arrojar claridad jurídica sobre el asunto?

8. A pesar de estas consideraciones pragmáticas, la solución del Tribunal General resulta errónea a la vista de la constante jurisprudencia relativa a la impugnabilidad de los actos de las instituciones de la Unión. En efecto, el juez de la Unión no puede basar el examen de los efectos jurídicos de dichos actos únicamente en el criterio de la falta de competencia para decidir, sin prestar la menor atención al contenido de los actos de que se trate. Tal solución suscita aún más dudas si (como aquí sucede) el análisis de las facultades de una institución de la Unión se basa exclusivamente en disposiciones cuya aplicabilidad es discutida y no se examina siquiera esa aplicabilidad.

9. Tal forma de proceder conduce a que un acto de la Unión se sustraiga al examen de la legalidad en virtud de un examen de la admisibilidad realizado con una intención evidente. Pero esto no es aceptable en una Unión de Derecho, por mucho que se reconozca la visión pragmática de los efectos de las resoluciones del Tribunal de Justicia y las necesidades de eficiencia de la administración de la Unión, aun cuando está tan claro que el análisis de fondo de un acto no ha de arrojar claridad jurídica definitiva sobre el asunto.

10. Sin embargo, esta apreciación (si es que el Tribunal de Justicia la comparte con la solución aquí propuesta) no impide al Tribunal de Justicia reconocer que los presentes recursos de casación ponen de manifiesto una laguna en el sistema de recursos de la Unión consistente en la inexistencia de una acción declarativa general.² De esta manera, a falta de una facultad general de decisión de la Comisión relativa al cobro de créditos pecuniarios frente a los Estados miembros y, por tanto, ante la imposibilidad de adoptar un acto impugnabile, en casos como el presente la existencia de un derecho de pago a favor de la Unión solo puede ser declarada por la vía del procedimiento por incumplimiento y, mientras la Comisión no lo inicie, los Estados miembros no tienen ninguna posibilidad de obtener una aclaración de la situación jurídica, por lo que corren un riesgo considerable de tener que pagar intereses.

² Sobre la acción declarativa en el marco del artículo 272 TFUE, véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Planet/Comisión (C-564/13 P, EU:C:2014:2352), puntos 18 y ss., así como la sentencia de 26 de febrero de 2015, Planet/Comisión (C-564/13 P, EU:C:2015:124), apartado 26.

11. Los presentes procedimientos brindan al Tribunal de Justicia la oportunidad, más allá del examen de los autos recurridos del Tribunal General y de los escritos controvertidos de la Comisión, de reflexionar sobre cómo colmar dicha laguna del sistema de recursos.

II. Marco jurídico

12. La Decisión 2000/597/CE, Euratom del Consejo, de 29 de septiembre de 2000, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas,³ fue sustituida con efectos de 1 de enero de 2007 por la Decisión 2007/436/CE, Euratom del Consejo, de 7 de junio de 2007, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas,⁴ quedando inalteradas las disposiciones aquí relevantes.

13. Con arreglo al artículo 2, apartado 1, letra b), de la Decisión 2000/597 y al artículo 2, apartado 1, letra a), de la Decisión 2007/436, constituyen recursos propios, consignados en el presupuesto de la Unión Europea, en particular, los «derechos del arancel aduanero común y otros derechos que hayan fijado o puedan fijar las instituciones de [la Unión] en los intercambios comerciales con terceros países». Los derechos de aduana se califican como «recursos propios tradicionales». De conformidad con el artículo 2, apartado 3, de las Decisiones 2000/597 y 2007/436, los Estados miembros retendrán de dichos ingresos el 25 % en concepto de gastos de recaudación.

14. El artículo 8, apartado 1, párrafos primero y tercero, de las Decisiones 2000/597 y 2007/436 dispone que los Estados miembros recaudarán los recursos propios de la Unión con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, adaptadas, en su caso, a los requisitos de la normativa de la Unión, y los pondrán a disposición de la Comisión.

15. El Reglamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 del Consejo, de 22 de mayo de 2000, por el que se aplican las decisiones relativas al sistema de recursos propios,⁵ fue modificado en primer lugar por el Reglamento (CE, Euratom) n.º 2028/2004 del Consejo, de 16 de noviembre de 2004,⁶ y posteriormente, con efectos de 1 de enero de 2007, por el Reglamento (CE, Euratom) n.º 105/2009 del Consejo, de 26 de enero de 2009.⁷

16. Con arreglo al artículo 2, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 1150/2000, en sus sucesivas versiones, un derecho de la Unión sobre los recursos propios contemplados en las Decisiones 2000/597 y 2007/436 se constatará 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. La fecha que deberá utilizarse para la constatación será la fecha de la contracción prevista en la reglamentación aduanera.

17. El artículo 6, apartado 3, del Reglamento n.º 1150/2000 presenta el siguiente tenor:

«3. 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.

3 DO 2000, L 253, p. 42.

4 DO 2007, L 163, p. 17.

5 DO 2000, L 130, p. 1.

6 DO 2004, L 352, p. 1.

7 DO 2009, L 36, p. 1.

b) Los derechos constatados que no se hayan anotado en la contabilidad mencionada en la letra a), por no haberse cobrado aún ni garantizado, 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 garantizados sean impugnados o puedan sufrir variaciones por su objeto de controversia.»

18. El artículo 9, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 1150/2000 dispone:

«1. Con arreglo a las modalidades que se definen en el artículo 10, cada Estado miembro consignará los recursos propios en el haber de la cuenta abierta a dicho efecto a nombre de la Comisión en su Tesoro Público o en el organismo que haya designado.»

19. El artículo 10, apartado 1, del Reglamento n.º 1150/2000 establece lo siguiente:

«1. Previa deducción de los gastos de recaudación, [...] la consignación de los recursos propios [...] se efectuará, a más tardar, el primer día laborable después del día 19 del segundo mes siguiente al mes en cuyo transcurso se hubieren constatado los derechos con arreglo al artículo 2 del presente Reglamento.

Sin embargo, para los derechos anotados en la contabilidad separada, con arreglo al artículo 6, apartado 3, letra b), del presente Reglamento, la consignación deberá efectuarse, a más tardar, el primer día laborable después del día 19 del segundo mes siguiente al mes en que se hubieren ingresado los derechos.»

20. Con arreglo al artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1150/2000 ,todo retraso en las consignaciones en la cuenta mencionada en el artículo 9, apartado 1, de dicho Reglamento dará lugar al pago de intereses de demora por el Estado miembro correspondiente, al tipo que se establece en los apartados 2 y 3 del artículo 11.

21. El artículo 17, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 1150/2000 presenta el siguiente tenor:

«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. Se exime a los Estados miembros de poner a disposición de la Comisión los importes correspondientes a los derechos constatados cuyo cobro resulte imposible:

a) bien por razones de fuerza mayor,

b) bien por otras razones que no les sean imputables.

Los importes de derechos constatados se declararán irrecuperables por decisión motivada de la autoridad administrativa competente que constate la imposibilidad de proceder a su cobro.

Los importes de los derechos constatados se considerarán incobrables [...].

Los importes declarados o considerados irrecuperables se retirarán definitivamente de la contabilidad separada mencionada en la letra b) del apartado 3 del artículo 6. [...]»

III. Antecedentes de los procedimientos de casación

22. En los años anteriores a 2010 fueron declaradas ante las autoridades aduaneras alemanas distintas mercancías para su inclusión en el régimen comunitario de tránsito aduanero externo con arreglo a los artículos 91 y siguientes del código aduanero comunitario.⁸ Dicho régimen permite transportar las mercancías entre dos lugares situados dentro del territorio aduanero de la Unión sin someterlas a derechos de importación. No obstante, para ello es preciso que las mercancías sean presentadas en el lugar de destino, a fin de que las autoridades aduaneras puedan controlar su llegada al lugar de destino.⁹ De no hacerse así, las mercancías se consideran importadas en la Unión, por lo que se devengan derechos de importación. Si no está claro dónde ni en qué momento fueron sustraídas las mercancías al control aduanero, se presume que el momento de su inclusión en el régimen de tránsito externo es el momento en que nace la deuda aduanera. Esto significa que las autoridades del Estado miembro en que se incluyeron las mercancías en el régimen de tránsito externo deben recaudar la deuda aduanera y consignar a favor de la Comisión los correspondientes recursos propios.

23. En los presentes procedimientos, en que los lugares de destino de las mercancías se situaban en la República Eslovaca y en Rumanía, aunque la llegada de las mercancías fue confirmada por las autoridades rumanas y eslovacas a las autoridades alemanas, de manera que estas pusieron fin al régimen de tránsito y liberaron las garantías constituidas por los respectivos obligados principales, posteriormente se comprobó que en realidad las mercancías nunca llegaron a sus lugares de destino, por lo que se había declarado indebidamente la finalización de los correspondientes regímenes de tránsito. En efecto, la confirmación electrónica de la correcta presentación en el sistema informático aduanero NCTS¹⁰ se realizó de manera errónea, y fue debida bien a una intención fraudulenta de las propias autoridades aduaneras eslovacas y rumanas o bien a una intención fraudulenta de terceros junto con una falta de medidas de seguridad por parte de dichas autoridades.

24. Al no haberse constatado un comportamiento irregular por parte de los obligados principales, las deudas aduaneras originadas les fueron condonadas y declaradas incobrables. De este modo, se extinguió la obligación de Alemania de consignar a favor de la Comisión los importes correspondientes. Ante tales circunstancias, la Comisión consideró que la República Eslovaca y Rumanía debían resarcir las respectivas pérdidas sufridas por el presupuesto de la Unión debido a los errores de sus autoridades.

A. Escritos controvertidos de la Comisión

25. Por este motivo, el 15 de julio y¹¹ el 24¹² y el 19 de septiembre de 2014,¹³ la Comisión remitió dos escritos a la República Eslovaca y uno a Rumanía (en lo sucesivo, «escritos controvertidos») en los que requería a dichos Estados miembros el pago de los importes correspondientes a las deudas aduaneras que Alemania no había podido recaudar debido a los errores de las autoridades eslovacas y rumanas.

26. En los escritos controvertidos, la Comisión resumió en primer lugar las operaciones de que se trataba y declaró que la República Eslovaca y Rumanía, respectivamente, debían asumir la responsabilidad por las pérdidas sufridas a ese respecto, ya que la errónea confirmación de la conclusión del régimen de tránsito por las autoridades eslovacas y rumanas había impedido a las

8 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)

9 La presentación en aduana de la mercancía se define, en el artículo 4, punto 19, del Reglamento n.º 2913/92, como «la comunicación a las autoridades aduaneras, en la forma requerida, de que las mercancías están presentes en la oficina de aduanas o en cualquier otro lugar designado o autorizado por las autoridades aduaneras».

10 New Computerised Transit System.

11 N.º BUDG/B/3/MV D(2014) 2351197, anexo n.º 2 del recurso de casación en el asunto C-593/15 P.

12 N.º BUDG/B/3/MV D(2014) 3139078, anexo n.º 2 del recurso de casación en el asunto C-594/15 P.

13 N.º BUDG/B/3/MV D(2014) 3079038, anexo n.º 1 del recurso en el procedimiento de primera instancia en el asunto C-599/15 P.

autoridades alemanas recaudar las deudas aduaneras, que constituyen recursos propios tradicionales. Si bien la República Eslovaca y Rumanía no eran competentes para recaudar dichos derechos de aduana, la Comisión afirmaba que cada Estado miembro debe responder de la pérdida de recursos propios causada por sus autoridades, tal y como se desprende del Tratado, del sistema de recursos propios y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.¹⁴ En su opinión, en tales circunstancias, la negativa de la República Eslovaca y Rumanía a atender el requerimiento de poner a disposición de la Comisión los recursos propios correspondientes era contraria al principio de cooperación leal entre los Estados miembros y la Unión y al sistema de recursos propios.

27. Por lo tanto, la Comisión exigió a las autoridades eslovacas y rumanas que pusieran a su disposición los respectivos importes, deducido el 25 % en concepto de gastos de recaudación, hasta el primer día laborable siguiente al día 19 del segundo mes siguiente al de remisión de los escritos controvertidos. Finalmente, señaló que el retraso en el pago implicaría el devengo de intereses de demora con arreglo al artículo 11 del Reglamento n.º 1150/2000.

B. Autos recurridos del Tribunal General

28. Mediante recursos de 22 de septiembre y de 26 y 28 de noviembre de 2014, la República Eslovaca y Rumanía solicitaron la anulación de los escritos controvertidos. A cada uno de ellos opuso la Comisión la excepción de inadmisibilidad,¹⁵ alegando que sus escritos no constituían actos impugnables con arreglo al artículo 263 TFUE. Mediante autos de 14 de septiembre de 2015,¹⁶ el Tribunal General estimó dichas excepciones y desestimó los recursos por inadmisibles,¹⁷ sin entrar en el análisis de su fundamentación (en lo sucesivo, «autos recurridos»).

29. El Tribunal General declaró en primer lugar, basándose en las disposiciones relativas a los recursos propios de la Unión y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia al respecto, que los Estados miembros deben resolver por sí mismos la cuestión de si se ha producido una pérdida de recursos propios o si existe la obligación de poner tales recursos a disposición de la Unión, pero que no está prevista ninguna decisión de la Comisión a este respecto ni tampoco un procedimiento dirigido a la adopción de tal decisión. Además, consideró que, con arreglo a los artículos 258 TFUE a 260 TFUE, solo de una sentencia del Tribunal de Justicia se pueden deducir los derechos y obligaciones que incumben a los Estados miembros y cómo deben actuar estos.¹⁸

30. En consecuencia, al carecer la Comisión de la facultad de adoptar un acto por el cual se obligue a los Estados miembros a poner a su disposición los fondos propios, los escritos controvertidos tienen, en opinión del Tribunal General, carácter meramente informativo y son meros requerimientos, por lo que no se trata de actos impugnables con arreglo al artículo 263 TFUE.¹⁹

31. Por lo tanto, en su opinión tampoco tienen efectos jurídicos las declaraciones de la Comisión sobre el importe de las sumas reclamadas, el plazo de pago y los intereses de demora. Asimismo, el Tribunal General consideró irrelevantes los argumentos de las partes según los cuales era dudosa la aplicabilidad de las disposiciones en materia de recursos propios, ya que únicamente se refieren a la legalidad de los escritos. Por último, rechazó los argumentos relativos a la necesidad de tutela judicial debido a la

14 En particular, del apartado 44 de la sentencia de 8 de julio de 2010, Comisión/Italia (C-334/08, EU:C:2010:414).

15 Con arreglo al artículo 114, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General de 2 de mayo de 1991.

16 Autos de 14 de septiembre de 2015, Eslovaquia/Comisión (T-678/14, no publicado, EU:T:2015:661); Eslovaquia/Comisión (T-779/14, no publicado, EU:T:2015:655), y Rumanía/Comisión (T-784/14, no publicado, EU:T:2015:659).

17 Con arreglo al artículo 130, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General de 4 de marzo de 2015, que entró en vigor recientemente.

18 Auto recurrido en el asunto T-678/14, apartados 27 a 40 y 43 a 46; auto recurrido en el asunto T-779/14, apartados 26 a 39 y 42 a 45, y auto recurrido en el asunto T-784/14, apartados 23 a 36 y 39 a 42.

19 Auto recurrido en el asunto T-678/14, apartados 41, 42, 47 y 48; auto recurrido en el asunto T-779/14, apartados 40, 41, 46 y 47, y auto recurrido en el asunto T-784/14, apartados 37, 38, 43 y 44.

inseguridad jurídica existente y al considerable riesgo de intereses, pues el solo interés en ejercitar la acción no puede fundamentar la impugnabilidad, y los Estados miembros pueden contrarrestar el riesgo de los intereses poniendo a disposición de la Comisión las sumas reclamadas, a reserva del carácter fundado de su reclamación.²⁰

IV. Procedimiento de casación y alegaciones de las partes

32. Mediante escritos de 13 de noviembre de 2015, la República Eslovaca recurrió los autos dictados en los asuntos T-678/14 y T-779/14 (asuntos acumulados C-593/15 P y C-594/15 P). La República Eslovaca solicita al Tribunal de Justicia que anule en su totalidad los autos recurridos, que decida él mismo acerca de la admisibilidad de los recursos y devuelva los asuntos al Tribunal General para que se pronuncie sobre el carácter fundado de los recursos o, en caso de que el Tribunal de Justicia considere que no dispone de información suficiente para poder decidir definitivamente sobre la excepción de inadmisibilidad de la Comisión, devuelva los asuntos al Tribunal General para que se pronuncie sobre la admisibilidad de los recursos y sobre su carácter fundado, y que condene en costas a la Comisión. Rumanía y la República Federal de Alemania apoyan las pretensiones de la República Eslovaca.

33. Mediante escrito de 16 de noviembre de 2015, Rumanía interpuso recurso de casación contra el auto dictado en el asunto T-784/14 (asunto C-599/15 P). Rumanía solicita al Tribunal de Justicia que declare admisible el recurso de casación, anule en su totalidad el auto recurrido, resuelva él mismo el asunto, declare admisible el recurso de anulación y anule el escrito controvertido, o bien devuelva el asunto al Tribunal General para que, en una nueva sentencia, declare admisible el recurso de anulación, anule el escrito controvertido, y condene en costas a la Comisión. La República Eslovaca, la República Federal de Alemania y la República Checa apoyan las tesis de Rumanía.

34. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime los recursos de casación y condene en costas a las recurrentes.

35. Todos los intervinientes han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia, por escrito y en la vista oral conjunta celebrada el 23 de marzo de 2017 en relación con los recursos de casación.

V. Apreciación

A. Sobre los recursos de casación

36. De las alegaciones de la República Eslovaca y Rumanía, que en ambos casos se articulan en dos motivos de casación diferentes cuya argumentación en parte se solapa, se deduce que las recurrentes reprochan al Tribunal General, en esencia, dos errores de Derecho.

37. Por un lado, afirman que el Tribunal General cometió un error de Derecho al basar su argumentación en las disposiciones relativas a los fondos propios de la Unión sin comprobar si estas eran realmente aplicables. Asimismo, entienden que el Tribunal General tampoco aclara por qué no procedía hacer dicha comprobación, de manera que los autos recurridos adolecen de un defecto de motivación.

²⁰ Auto recurrido en el asunto T-678/14, apartados 50 a 59; auto recurrido en el asunto T-779/14, apartados 49 a 58, y auto recurrido en el asunto T-784/14, apartados 46 a 56.

38. Por otro lado, alegan que el examen de la impugnabilidad de los escritos controvertidos es jurídicamente erróneo, pues a este respecto el Tribunal General atendió únicamente a la falta de competencia de la Comisión para adoptar decisiones vinculantes en relación con el cobro de recursos propios, obviando que, de acuerdo con la jurisprudencia, al analizar la impugnabilidad de los actos de las instituciones de la Unión se ha de atender también al contenido de los mismos.

39. A continuación voy a ocuparme, en primer lugar, de este último argumento.

1. Sobre el examen de la impugnabilidad de los escritos controvertidos por el Tribunal General

40. El recurso de anulación previsto en el artículo 263 TFUE se dirige contra todos los actos de las instituciones de la Unión que producen efectos jurídicos, independientemente de la forma que adopten.²¹ Por lo tanto, para determinar si un acto produce efectos jurídicos se ha de atender, en particular, a su objeto, su contenido y su fondo, además de al contexto fáctico y jurídico.²²

41. Aunque las facultades de la institución que realiza un acto son un criterio que se puede tener en cuenta a la hora de valorar los efectos jurídicos obligatorios y, por tanto, la impugnabilidad de los actos de las instituciones de la Unión,²³ es tan solo uno de los muchos aspectos a los que, como literalmente expresa el Tribunal de Justicia, se ha de atender, «en su caso», para apreciar los efectos jurídicos obligatorios de un acto.²⁴

42. De hecho, los distintos aspectos a los que se ha de atender para valorar los efectos jurídicos de un acto de las instituciones de la Unión constituyen un abanico de criterios vinculados que se complementan entre sí en una consideración global y que no pueden ser analizados de forma independiente uno a uno. Si bien el peso que se otorgue a cada criterio puede variar respecto a los demás en función de las circunstancias,²⁵ el juez de la Unión no puede recurrir a uno solo de esos criterios sin tener en cuenta los demás si estos también son relevantes en la situación concreta. En particular, los criterios esenciales del contenido y el objeto del acto impugnado no pueden ser relegados arbitrariamente en beneficio de otro criterio complementario, muy especialmente cuando el examen de las facultades de una institución está estrechamente vinculado al examen del contenido de un acto.²⁶

21 Jurisprudencia constante desde la sentencia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión (60/81, EU:C:1981:264), apartado 9.

22 Auto de 13 de junio de 1991, Sunzest/Comisión (C-50/90, EU:C:1991:253), apartado 12, y sentencias de 31 de marzo de 1998, Francia y otros/Comisión (C-68/94 y C-30/95, EU:C:1998:148), apartado 63, y de 26 de enero de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisión (C-362/08 P, EU:C:2010:40), apartado 58; véase también el auto del Tribunal General de 8 de marzo de 2012, Octapharma Pharmazeutika/EMA (T-573/10, no publicado, EU:T:2012:114), apartado 30.

23 Véanse, por ejemplo, la sentencia de 27 de marzo de 1980, Sucrimex y Westzucker/Comisión (133/79, EU:C:1980:104), apartado 16; los autos de 17 de mayo de 1989, Italia/Comisión (151/88, EU:C:1989:201), apartado 22; de 13 de junio de 1991, Sunzest/Comisión (C-50/90, EU:C:1991:253), apartado 13, y de 27 de enero de 1993, Miethke/Parlamento (C-25/92, EU:C:1993:32), apartados 15 y 16, y la sentencia de 1 de diciembre de 2005, Italia/Comisión (C-301/03, EU:C:2005:727), apartado 28; véase también el auto del Tribunal General de 12 de febrero de 2010, Comisión/CdT (T-456/07, EU:T:2010:39), apartados 59 y ss., y la sentencia del Tribunal General de 31 de marzo de 2011, Italia/CESE (T-117/08, EU:T:2011:131), apartado 32. En relación con la atribución de un acto, véase la sentencia del Tribunal General de 21 de octubre de 2010, Agapiou Joséphidés/Comisión y AECEA (T-439/08, no publicada, EU:T:2010:442), apartados 34 y ss.

24 Véase la sentencia de 13 de febrero de 2014, Hungría/Comisión (C-31/13 P, EU:C:2014:70), apartado 55. Los «efectos jurídicos obligatorios de un acto deben apreciarse en función de criterios objetivos, como el *contenido de ese acto*, [...] tomando en consideración, *en su caso*, el contexto en que se adoptó [...], y las *facultades de la institución que fue su autora*» (el subrayado es mío).

25 A favor de una consideración determinante de la competencia de la institución de que se trata en relación con el objeto del acto impugnado, véase, por ejemplo, el auto de 27 de enero de 1993, Miethke/Parlamento (C-25/92, EU:C:1993:32), apartados 13 y ss.; a favor de tener en cuenta las facultades decisorias en relación con el examen de otros diversos criterios, véase, por ejemplo, la sentencia de 1 de diciembre de 2005, Italia/Comisión (C-301/03, EU:C:2005:727), apartados 19 y ss.

26 Véase, por ejemplo, el auto de 17 de mayo de 1989, Italia/Comisión (151/88, EU:C:1989:201), apartados 22 y 23; véase también la sentencia del Tribunal General de 31 de marzo de 2011, Italia/CESE (T-117/08, EU:T:2011:131), apartado 32.

43. En el presente caso, es cierto que, al principio de cada uno de los autos recurridos, el Tribunal General hizo referencia a extractos de la jurisprudencia relativa a la impugnabilidad de los actos de las instituciones de la Unión. Sin embargo, en contra de lo alegado por la Comisión, en su ulterior examen de los escritos controvertidos el Tribunal General no tuvo en cuenta en absoluto su contenido, como exige la jurisprudencia.

44. Por el contrario, de los autos recurridos se deduce con claridad que el Tribunal General basó su conclusión de que los escritos controvertidos no producen efectos jurídicos únicamente en que la Comisión carece de facultad para adoptar decisiones vinculantes en relación con el cobro de recursos propios frente a los Estados miembros. Así, el Tribunal General declara que las disposiciones en materia de recursos propios imponen a los Estados miembros el deber de resolver por sí mismos sobre la existencia de una obligación de poner dichos recursos a disposición de la Unión,²⁷ pero dichas disposiciones no establecen ni la facultad de la Comisión para adoptar decisiones relativas al cobro de recursos propios ni un procedimiento para la adopción de tales decisiones.²⁸ Por el contrario, expone el Tribunal General, está reservado exclusivamente al Tribunal de Justicia juzgar si existe tal obligación de los Estados miembros, por lo que la Comisión no puede por sí misma poner fin, mediante una decisión, a un litigio relativo a la puesta a disposición de recursos propios.²⁹

45. Partiendo de estas consideraciones, el Tribunal General llega a la conclusión de que, debido a la inexistencia de una facultad de la Comisión para obligar a los Estados miembros, mediante decisión, a poner a su disposición fondos propios, los escritos controvertidos solo pueden constituir meras expresiones de opinión que no producen efecto jurídico alguno.³⁰

46. Aunque el Tribunal General, en apoyo de esta conclusión, se remite a los autos del Tribunal de Justicia en que este atiende también a la inexistencia de una facultad de la Comisión para adoptar decisiones vinculantes,³¹ el Tribunal de Justicia lo hace siempre a la luz de una consideración del contenido de los escritos controvertidos en cada caso, contenido que tampoco permitía deducir efectos jurídicos.³² En cambio, en el presente caso el Tribunal General no ha incluido el contenido de los escritos controvertidos en su valoración, a pesar de haberlo mencionado al principio de los mismos, en su descripción de los hechos.³³

47. Al contrario de lo que ocurre en los casos sobre los que versaban los autos del Tribunal de Justicia aludidos por el Tribunal General, en los presentes asuntos se puede deducir perfectamente del contenido de los escritos controvertidos que estos sí pretendían producir efectos jurídicos.

48. En contra del punto de vista de la Comisión, en los escritos controvertidos esta no se limita a expresar las obligaciones que se deducen directamente de las disposiciones del Derecho de la Unión, pues la interpretación según la cual un Estado miembro debe responder de las pérdidas de recursos propios sufridas en otro Estado miembro por culpa de sus propias autoridades, aunque en principio no sea competente para la recaudación de dichos recursos, no se deduce directamente de las disposiciones en materia de recursos propios, sino de una interpretación de estas por parte de la

27 Véanse el auto recurrido en el asunto T-678/14, apartados 27 a 34 y 43; el auto recurrido en el asunto T-779/14, apartados 26 a 33 y 42, y el auto recurrido en el asunto T-784/14, apartados 23 a 30 y 39.

28 Véanse el auto recurrido en el asunto T-678/14, apartados 35 a 37 y 43; el auto recurrido en el asunto T-779/14, apartados 34 a 36 y 42, y el auto recurrido en el asunto T-784/14, apartados 31 a 33 y 39.

29 Véanse el auto recurrido en el asunto T-678/14, apartados 38 a 40 y 45 a 47; el auto recurrido en el asunto T-779/14, apartados 37 a 39 y 44 a 46, y el auto recurrido en el asunto T-784/14, apartados 34 a 36 y 41 a 43.

30 Véanse el auto recurrido en el asunto T-678/14, apartados 41, 42 y 48; el auto recurrido en el asunto T-779/14, apartados 40, 41 y 47, y el auto recurrido en el asunto T-784/14, apartados 37, 38 y 44.

31 Autos de 17 de mayo de 1989, Italia/Comisión (151/88, EU:C:1989:201), apartado 22, y de 13 de junio de 1991, Sunzest/Comisión (C-50/90, EU:C:1991:253), apartado 13.

32 Véanse los autos de 17 de mayo de 1989, Italia/Comisión (151/88, EU:C:1989:201), apartados 22 y 23, y de 13 de junio de 1991, Sunzest/Comisión (C-50/90, EU:C:1991:253), apartados 5 y 13.

33 Véanse, en particular, el auto recurrido en el asunto T-678/14, apartado 10; el auto recurrido en el asunto T-779/14, apartado 10, y el auto recurrido en el asunto T-784/14, apartado 7.

Comisión. Y probablemente las autoridades eslovacas y rumanas tampoco hubieran podido determinar por sí solas el importe de las sumas adeudadas, correspondientes a las deudas aduaneras que, en principio, debía recaudar Alemania, sin los escritos de la Comisión, o al menos, sin realizar nuevas averiguaciones.

49. Pero esto no basta para conferir efectos jurídicos a los escritos controvertidos. En efecto, la Comisión también habría podido comunicar de forma no vinculante a los Estados miembros afectados su opinión de que estos adeudaban los importes reclamados, a fin de iniciar con ellos unas conversaciones en relación con un posible procedimiento por incumplimiento posterior.

50. Sin embargo, la Comisión no se limitó a informar a la República Eslovaca y a Rumanía, de forma no vinculante, de que, en su opinión, debían responder de las pérdidas causadas por los errores de sus autoridades, sino que declaró de forma vinculante la situación jurídica existente frente a los Estados miembros afectados y, además, les impuso un plazo de pago que se basaba exclusivamente en los escritos controvertidos y que no constituía una mera reproducción de consecuencias jurídicas ineludibles de otras disposiciones del Derecho de la Unión.

51. En efecto, en contra de la argumentación inicial de la Comisión, el plazo de pago establecido en los escritos controvertidos, a cuya expiración comenzarían a devengarse intereses de demora, no se deduce del Reglamento n.º 1150/2000, sobre los recursos propios. Si bien en el artículo 11 de dicho Reglamento se dice que el retraso en el pago dará lugar a intereses de demora al tipo establecido en el Reglamento, el plazo a partir del cual es exigible el derecho de la Unión a los recursos y a cuya expiración comienzan a devengarse intereses de demora difiere en el Reglamento y en los escritos controvertidos. En efecto, el artículo 10 del Reglamento define el momento de la consignación y, por tanto, la exigibilidad de los recursos en relación con el momento en que los Estados miembros constatan o recaudan los correspondientes derechos.³⁴ En cambio, en los escritos controvertidos, la Comisión define el momento en que vencen los importes reclamados en referencia al momento de remisión de dichos escritos.³⁵

52. Aunque se admitiese la aplicabilidad (aquí discutida) del Reglamento n.º 1150/2000, sobre los recursos propios, o se considerase su aplicación analógica, el plazo de pago mencionado en los escritos controvertidos seguiría sin coincidir con el establecido en dicho Reglamento. Asimismo, aunque los derechos reclamados por la Comisión se calificasen como de carácter delictual o cuasidelictual conforme a los escritos controvertidos, su vencimiento no se produciría (como es habitual) a partir del hecho dañoso, sino a partir de un momento futuro determinado en dichos escritos, y esto constituye un claro indicio de que los escritos controvertidos producen efectos jurídicos.

53. La propia Comisión así lo reconoció implícitamente cuando en la vista oral admitió, en respuesta a una pregunta del Tribunal de Justicia, que, aunque el plazo de pago mencionado en los escritos controvertidos es diferente del previsto en el Reglamento n.º 1150/2000, al menos es más ventajoso para los Estados miembros que este último, ya que empieza a correr más tarde. Sin embargo, el hecho de que la Comisión concediese a los Estados miembros un plazo de pago más ventajoso que el legalmente establecido deja patente el carácter constitutivo, y no meramente declarativo, de los escritos controvertidos.

³⁴ Con arreglo al artículo 10 del Reglamento n.º 1150/2000, la consignación de los recursos propios se ha de producir 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 del mismo Reglamento, es decir, en términos aduaneros, al mes en que se hubiese contraído, o bien, para los derechos anotados en la contabilidad separada, con arreglo al artículo 6, apartado 3, letra b), del mismo Reglamento, a más tardar el primer día laborable después del día 19 del segundo mes siguiente al mes en que se hubieren ingresado los derechos; véanse las correspondientes disposiciones, citadas en los puntos 16, 17 y 19 de las presentes conclusiones.

³⁵ Los escritos controvertidos definen el momento de vencimiento de los importes reclamados como el primer día laborable después del día 19 del segundo mes siguiente al mes en que se hubiesen remitido los escritos.

54. A este respecto, los plazos establecidos en los escritos controvertidos se han de distinguir de los que se derivan de las llamadas «notas de adeudo»³⁶ que se remiten en relación con los contratos de las instituciones de la Unión y que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no constituyen en este contexto actos impugnables con arreglo al artículo 263 TFUE.³⁷ Si bien no está exenta de polémica la cuestión de en qué medida dichas notas de adeudo producen efectos jurídicos autónomos,³⁸ parece relativamente claro que al menos la fijación de plazos que en ella se realiza no produce unos efectos jurídicos existentes al margen de los derechos contractuales, cuando la fijación de los plazos (al igual que sucede en los contratos entre particulares) sirve solo al cumplimiento de una condición contractual o legal, de origen diferente, para la exigibilidad de dichos derechos contractuales.³⁹

55. Sin embargo, en el presente caso no se comprende de qué manera los plazos fijados en los escritos controvertidos pueden representar el mero cumplimiento de una condición, de origen diferente, para el vencimiento de los derechos de crédito de la Unión frente a la República Eslovaca y Rumanía, puesto que ni dichos plazos se corresponden con los de vencimiento de los derechos sobre los recursos propios⁴⁰ ni se aprecia que el vencimiento de los derechos de carácter delictual o cuasidelictual⁴¹ pueda venir determinado por tales plazos (y no por el hecho dañoso).

56. Según se desprende de las anteriores consideraciones, del contenido de los escritos controvertidos se deduce que estos producen efectos jurídicos. En consecuencia, el Tribunal General cometió un error de Derecho al centrarse exclusivamente en la falta de facultad decisoria de la institución, sin incluir en el análisis de su impugnabilidad el contenido de los escritos controvertidos.

57. En lugar de analizar el contenido de los escritos controvertidos y, a continuación, extraer sus conclusiones sobre la impugnabilidad, el Tribunal General hizo lo contrario: desestimó la consideración del contenido de los escritos y, en particular, los plazos allí establecidos, argumentando que, al carecer la Comisión de competencia para decidir sobre la obligación de los Estados miembros de poner a su disposición los importes reclamados, tampoco tenía la facultad de imponer un plazo al respecto. Por lo tanto, dado que los escritos controvertidos no podían producir efectos jurídicos en cuanto a la obligación de los Estados miembros de poner recursos a disposición de la Comisión, menos aún podrían producir efectos jurídicos en relación con el plazo de tal puesta a disposición.⁴²

58. Como señalan acertadamente la República Eslovaca y Rumanía, la aceptación de tal forma de proceder en casos como el presente privaría de toda relevancia al motivo de recurso de la incompetencia, expresamente previsto en el artículo 263 TFUE, y sustraería los actos afectados al control de legalidad, pues la mera falta de facultad decisoria de la institución que los adoptó implicaría su ilicitud. La existencia del motivo de recurso de la incompetencia confirma, por tanto, *a sensu contrario*, que en los casos en que un acto adoptado por una institución sin competencias decisorias produce efectos jurídicos no puede ser un criterio esencial para el examen de la

36 «Notas de adeudo» es el término utilizado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, por ejemplo, la sentencia de 9 de septiembre de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisión, C-506/13 P, EU:C:2015:562); véanse los artículos 80, apartado 3; 83, apartado 3; 88, apartado 1, y 93, apartado 1, del Reglamento Delegado (UE) n.º 1268/2012 de la Comisión, de 29 de octubre de 2012, sobre las normas de desarrollo del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (DO 2012, L 362, p. 1).

37 Véanse la sentencia de 9 de septiembre de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisión (C-506/13 P, EU:C:2015:562), apartados 23 a 25, y el auto de 29 de septiembre de 2016, Investigación y Desarrollo en Soluciones y Servicios IT/Comisión (C-102/14 P, no publicado, EU:C:2016:737), apartados 53 a 61.

38 Véanse las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón presentadas en el asunto Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisión (C-506/13 P, EU:C:2015:110), puntos 46 y ss.

39 Véanse, en este sentido, la sentencia de 9 de septiembre de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisión (C-506/13 P, EU:C:2015:562), apartados 45 y ss., y las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón presentadas en el mismo asunto (C-506/13 P, EU:C:2015:110), puntos 105, 106 y 112 a 115.

40 Véase los puntos 51 y 52 de las presentes conclusiones.

41 Véase el punto 52 de las presentes conclusiones.

42 Véanse el auto recurrido en el asunto T-678/14, apartados 50 a 53; el auto recurrido en el asunto T-779/14, apartados 49 a 52, y el auto recurrido en el asunto T-784/14, apartados 46 a 49.

impugnabilidad de la medida en cuestión. En efecto, tal y como admite la propia Comisión, también en el caso de decisiones adoptadas por una institución incompetente de la Unión es necesario diferenciar entre decisiones con efectos jurídicos y actos sin efectos jurídicos. Sería compatible con el principio de tutela judicial efectiva que, en el caso de decisiones sin efectos jurídicos, la falta de competencia implicase directamente la impugnabilidad. Solo en cuanto a los actos manifiestamente *ultra vires*, tipo «capitán de Köpenick», podría limitarse la tutela judicial a que el Tribunal de Justicia, al examinar la admisibilidad, declarase la inexistencia de tales actos. Pero este no es aquí el caso, ni mucho menos.

59. En el presente caso, el anterior análisis ha demostrado que los escritos controvertidos no son actos sin efectos jurídicos, sino decisiones con efectos jurídicos y, por tanto, actos impugnables con arreglo al artículo 263 TFUE. Por lo tanto, si dichos actos han sido adoptados por una institución incompetente es algo que solo puede dilucidarse mediante el análisis de su legalidad.

60. De conformidad con las anteriores consideraciones, procede declarar que, al obviar el aspecto esencial del contenido de los escritos controvertidos en relación con el examen de los efectos jurídicos y, por tanto, de la impugnabilidad de dichos escritos, el Tribunal General cometió un error de Derecho, y este error de Derecho justifica por sí solo la anulación de los autos recurridos, ya que en él se basa la conclusión del Tribunal General de que los escritos controvertidos no son actos impugnables con arreglo al artículo 263 TFUE.

2. Sobre la aplicación de las disposiciones relativas a los recursos propios por el Tribunal General

a) Sobre la omisión del examen de la aplicabilidad de las disposiciones relativas a los recursos propios

61. De acuerdo con otro hilo argumental, la República Eslovaca y Rumanía reprochan que el Tribunal General haya negado los efectos jurídicos de los escritos controvertidos basándose en la falta de competencia de la Comisión para adoptar decisiones vinculantes relativas al cobro de recursos propios sin comprobar si eran realmente relevantes las disposiciones en materia de recursos propios de la Unión. Con esta argumentación, los Estados miembros afectados critican, en definitiva, que el Tribunal General resolviese de forma independiente las excepciones de inadmisibilidad de la Comisión, sin vincularlas a la resolución sobre la fundamentación de los recursos.⁴³

62. En su opinión, los autos recurridos adolecen, además, de una deficiente motivación a este respecto, pues el Tribunal General no ha explicado por qué a su parecer los importes reclamados son recursos propios y les son aplicables las correspondientes disposiciones. Asimismo, afirma que el Tribunal General no ha aclarado por qué no consideró necesario vincular la resolución sobre la admisibilidad a la resolución sobre la fundamentación.

63. También son correctos estos reproches de las recurrentes.

64. De las anteriores reflexiones sobre la omisión del análisis del contenido de los escritos controvertidos se desprende que el Tribunal General basó su conclusión según la cual dichos escritos no producen efectos jurídicos exclusivamente en el hecho de que la Comisión carece de facultad para resolver, mediante decisión, sobre las obligaciones de los Estados miembros de poner a su disposición recursos propios.

⁴³ Rumanía basa su argumento a este respecto expresamente en una infracción de las disposiciones del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General relativas a la excepción de inadmisibilidad (artículo 130, apartados 7 y 8, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General de 4 de marzo de 2015). La alegación de la República Eslovaca también constituye, en definitiva, un reproche al Tribunal General en el sentido de que este debió haber vinculado la excepción de inadmisibilidad con la resolución del fondo, pues los importes reclamados no debían haberse calificado sin más («d'emblée») como recursos propios sin haber comprobado la aplicabilidad de las disposiciones en esta materia (véanse los puntos 19 y 23 de los escritos de recurso de casación en los asuntos C-593/15 P y C-594/15 P).

65. Por un lado, como acertadamente critican las recurrentes, las conclusiones del Tribunal General se basan en la premisa de que los escritos controvertidos debían ser valorados atendiendo a las disposiciones en materia de recursos propios. Sin embargo, el Tribunal General no debió haber basado sus reflexiones en dicha premisa sin comprobar antes la aplicabilidad (discutida por las partes) de las correspondientes disposiciones, máxime habida cuenta de que la respuesta a esta cuestión no es evidente ni se deduce con claridad de las disposiciones en materia de recursos propios de la Unión.

66. En contra de la argumentación de la Comisión, el examen de la aplicabilidad de las disposiciones sobre los recursos propios no solo habría sido necesario para determinar la fundamentación de los derechos de crédito reclamados en los escritos controvertidos, sino que dicha cuestión resultó relevante para el examen de la impugnabilidad de dichos escritos, ya que el Tribunal General optó por presumir la falta de competencia decisoria de la Comisión sobre el cobro de recursos propios.

67. Esto significa que, en las presentes circunstancias, la valoración de las excepciones de inadmisibilidad dependía de la apreciación de los motivos de recurso formulados en primera instancia contra los escritos controvertidos. Por lo tanto, el Tribunal General debió haber examinado dichas excepciones junto con las cuestiones de Derecho sustantivo planteadas por los litigios.

68. Por otro lado, la motivación que el Tribunal General hizo de los autos recurridos también es insuficiente. Es cierto que el deber de motivación, con arreglo al artículo 36 en relación con el artículo 53, apartado 1, del Estatuto del Tribunal de Justicia, no exige que el Tribunal General se ocupe uno por uno de todos los razonamientos desarrollados por las partes, pudiendo la motivación ser implícita siempre que permita a los interesados conocer las razones por las que se adoptaron las medidas controvertidas y al Tribunal de Justicia disponer de los elementos suficientes para ejercer su control jurisdiccional.⁴⁴

69. Sin embargo, los autos recurridos no satisfacen estas exigencias. En efecto, de la motivación del Tribunal General no se desprende, en primer lugar, si consideró los importes reclamados como recursos propios y, si es así, por qué. En segundo lugar, no está claro si el Tribunal General presumió, y por qué motivos, la aplicabilidad directa de las disposiciones sobre los recursos propios, o si consideró que eran aplicables por analogía. Y, por último, de la lectura de los autos recurridos no se puede concluir tampoco por qué el Tribunal General entendió que podía resolver los litigios basándose en las disposiciones sobre los recursos propios sin ocuparse de los argumentos de las partes relativos a la inaplicabilidad de dichas disposiciones. Por todas estas razones, el Tribunal de Justicia no está en condiciones de controlar debidamente la legalidad de la argumentación del Tribunal General.

b) Sobre la diferenciación, en particular, con el procedimiento por incumplimiento

70. Por otro lado, el Tribunal General tampoco debió fundamentar la inadmisibilidad de los recursos de primera instancia (como se ha sugerido en la vista oral) en eventuales consideraciones «sistemáticas» basadas en la distinción de los tipos de recurso o en la necesidad de diferenciar el recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE del procedimiento por incumplimiento previsto en los artículos 258 TFUE a 260 TFUE.

⁴⁴ Véanse las sentencias de 14 de mayo de 1998, Consejo/De Nil e Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224), apartados 32 y 33; de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo (C-583/11 P, EU:C:2013:625), apartado 82, y de 14 de junio de 2016, Comisión/McBride y otros (C-361/14 P, EU:C:2016:434), apartado 61.

71. En primer lugar, la apreciación del Tribunal General en el sentido de que en el presente caso los derechos controvertidos solo pueden constatarse por la vía del procedimiento por incumplimiento se basa, por su parte, en la falta de competencia de la Comisión para adoptar decisiones relativas al cobro de recursos propios. Por lo tanto, dicha apreciación se basa también en la presunción, no comprobada ni suficientemente motivada, de que los presentes hechos se deben juzgar partiendo de la aplicación de las disposiciones sobre los recursos propios.

72. En segundo lugar, en el presente caso los planteamientos «sistemáticos» dirigidos a una consideración global del sistema de recursos de la Unión tampoco cambian el hecho de que los escritos controvertidos cumplen los requisitos de la jurisprudencia para que los actos de las instituciones de la Unión produzcan efectos jurídicos y, por tanto, sean impugnables con arreglo al artículo 263 TFUE.

73. Y, en tercer lugar, en cualquier caso aquí carecería de objeto un examen de la admisibilidad basado en la diferenciación con el procedimiento por incumplimiento,⁴⁵ pues, si al analizar la legalidad de los escritos controvertidos resultara que la Comisión no estaba facultada para adoptar decisiones vinculantes, la Comisión se vería forzada a acudir al procedimiento por incumplimiento para exigir el cumplimiento de las eventuales obligaciones de los Estados miembros. En cambio, si tras el examen de la legalidad de los escritos controvertidos se llegase a la conclusión de que la Comisión estaba facultada para adoptar decisiones vinculantes, por razones de la propia tutela judicial efectiva debería existir la posibilidad de recurso de anulación contra tales decisiones.

3. Conclusión parcial

74. De las anteriores consideraciones se deduce que los autos recurridos se basan en un examen defectuoso de la admisibilidad de los recursos de primera instancia. Por lo tanto, procede anular los autos recurridos.

B. Sobre los recursos en primera instancia

75. Con arreglo al artículo 61, párrafo primero, de su Estatuto, el Tribunal de Justicia podrá resolver él mismo definitivamente el litigio cuando su estado así lo permita.

76. Es lo que sucede en el presente asunto.

77. En primer lugar, es posible dictar ya una resolución en cuanto a la impugnabilidad de los escritos controvertidos y, por tanto, en cuanto a la admisibilidad de los recursos de primera instancia.

78. En segundo lugar, es cierto que la fundamentación de dichos recursos no ha sido analizada en primera instancia y las partes aún no han tenido ocasión de intercambiar argumentos a este respecto, por lo cual aún no se puede dictar una resolución, al no ser posible decidir, en el estado actual del asunto, sobre las pretensiones formuladas en los escritos controvertidos. Sin embargo, al examinar los escritos controvertidos se advierte que en ningún caso es posible pronunciarse sobre su legalidad, ya que no están suficientemente motivados, conforme a lo exigido por el artículo 296 TFUE, párrafo segundo. Por lo tanto, de todos modos deben ser anulados, con independencia del examen de la legalidad de su contenido.⁴⁶

⁴⁵ Sobre un examen de admisibilidad basado en la relación entre los distintos tipos de recurso en una situación diferente a la de los presentes asuntos, véase la sentencia de 9 de septiembre de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Comisión (C-506/13 P, EU:C:2015:562), apartado 19.

⁴⁶ Por lo demás, aunque en su escrito de recurso solo solicita formalmente al Tribunal de Justicia que resuelva él mismo sobre la admisibilidad de los recursos y devuelva los asuntos al Tribunal General para que este resuelva sobre el fondo, la República Eslovaca no ha invocado ninguna razón, en el sentido del artículo 170, párrafo segundo, del Reglamento de Procedimiento, por la que considere que el estado del litigio no permite que sea juzgado por el Tribunal de Justicia en lo que respecta a la motivación insuficiente.

79. En tercer y último lugar, procede ocuparse de la argumentación de las recurrentes según la cual los presentes procedimientos evidencian una laguna en el sistema de protección jurídica del Derecho de la Unión.

1. Sobre la admisibilidad de los recursos de primera instancia

a) Sobre los efectos jurídicos de los escritos controvertidos

80. Del examen recién realizado de los recursos de casación se desprende que los escritos controvertidos producen efectos jurídicos mediante la determinación vinculante de las obligaciones concretas que incumben a la República Eslovaca y a Rumanía, especialmente mediante el establecimiento de un plazo de pago cuyo fundamento se deriva únicamente de esos escritos, con independencia de la aplicabilidad de las disposiciones sobre los recursos propios.⁴⁷ Por lo tanto, es posible afirmar que dichos escritos constituyen decisiones de una institución de la Unión, impugnables en virtud del artículo 263 TFUE, sin necesidad de aclarar si los importes reclamados son recursos propios y en qué medida le son aplicables, si lo son, directa o analógicamente, las disposiciones relativas a los recursos propios de la Unión.

81. Por otro lado, las partes se han pronunciado sobre la cuestión del contenido de los escritos controvertidos y, en particular, sobre la valoración del plazo de pago que en ellos se establece, primero en sus escritos procesales y después en la vista oral ante el Tribunal de Justicia.⁴⁸ De este modo se satisfizo el derecho de defensa de las partes, y el Tribunal de Justicia puede basar su resolución en este aspecto.

82. Y, por último, en el curso del procedimiento ante el Tribunal de Justicia no se han formulado nuevos argumentos que cuestionen los efectos jurídicos de los escritos controvertidos y, por ende, su impugnabilidad. En particular, la Comisión se ha limitado a reiterar que no dispone de competencia para recaudar los importes reclamados.

83. Si la declaración efectuada por la Comisión en la vista oral según la cual, basándose en los escritos controvertidos, aún no es posible resolver sobre el fondo de los derechos en cuestión, pues todavía es preciso un debate más extenso entre las partes, se interpretara en el sentido de que la Comisión califica dichos escritos como medidas intermedias y, por tanto, niega su impugnabilidad, tal razonamiento podría no ser coherente.

84. En efecto, aunque las medidas intermedias dirigidas a preparar una decisión definitiva y que expresan una opinión provisional de la institución que las realiza en principio no pueden ser objeto de recurso de anulación,⁴⁹ en el presente caso no hay ninguna razón para considerar que los escritos controvertidos expresen una opinión provisional de la Comisión, sobre todo porque en ellos se establece taxativamente el importe de las sumas reclamadas e incluso el plazo para su pago. Además, no parece que los escritos formen parte de un procedimiento a cuyo término la Comisión adoptaría nuevas decisiones definitivas.

47 Véanse los puntos 50 a 56 de las presentes conclusiones.

48 Véase también el punto 53 de las presentes conclusiones.

49 Véase la sentencia de 13 de octubre de 2011, Deutsche Post y Alemania/Comisión (C-463/10 P y C-475/10 P, EU:C:2011:656), apartados 50 a 54 y jurisprudencia citada.

b) Sobre el argumento de que el escrito controvertido en el asunto T-678/14 es una medida confirmatoria

85. En relación con el primer escrito controvertido en orden cronológico, dirigido a la República Eslovaca el 15 de julio de 2014,⁵⁰ en su excepción de inadmisibilidad presentada en el asunto T-678/14 la Comisión alegó que se trataba tan solo de una medida confirmatoria, ya que el mencionado escrito constituía una mera continuación del primer escrito, remitido el 18 de marzo de 2014⁵¹ y al cual habían respondido las autoridades eslovacas mediante escrito de 16 de mayo de 2014.⁵²

86. Pero esta objeción no obsta a la impugnabilidad del escrito de 15 de julio de 2014.

87. Si bien es cierto que un acto meramente confirmatorio no puede ser objeto de recurso de anulación, no es menos cierto que un acto es meramente confirmatorio de un acto existente cuando no contiene ningún elemento nuevo en relación con este.⁵³

88. Y esto no es lo que sucede con el escrito de 15 de julio de 2014 en relación con el de 18 de marzo de 2014. Como señala acertadamente la República Eslovaca en sus observaciones relativas a la excepción de inadmisibilidad de la Comisión en el asunto T-678/14, el escrito de 15 de julio de 2014 establece un plazo de pago diferente que el de 18 de marzo de 2014⁵⁴ y, como ya he expuesto, la fijación de un plazo de pago independiente y basado solo en el escrito controvertido constituye precisamente un elemento esencial que conforma los efectos jurídicos de dicho escrito.⁵⁵ Por lo tanto, el escrito de 15 de julio de 2014 no es un acto confirmatorio del escrito de 18 de marzo de 2014.

c) Conclusión parcial

89. En conclusión, contra cada uno de los tres escritos controvertidos cabe recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE. Por lo tanto, los tres recursos de primera instancia son admisibles.

2. Sobre la fundamentación de los recursos de primera instancia

a) Sobre la fundamentación de los escritos controvertidos

90. Tanto en el procedimiento de primera instancia como en el procedimiento de casación se ha discutido largamente sobre la cuestión de si, a la vista de la (falta de) competencia de la Comisión para adoptar decisiones relativas al cobro de los derechos reclamados, los escritos controvertidos pueden producir efectos jurídicos.

91. En efecto, en los propios escritos controvertidos la Comisión no señaló ninguna base jurídica que la facultase para obligar a los Estados miembros, mediante decisión, a pagar los importes reclamados. A este respecto, debe distinguirse entre el *fundamento de la facultad* para adoptar decisiones vinculantes relativas al cobro de los importes y el *fundamento de la acción* por la cual se obliga a los Estados miembros afectados a poner a disposición de la Comisión dichos importes. Este último sí ha

50 N.º BUDG/B/3/MV D(2014) 2351197, anexo n.º 2 del recurso de casación en el asunto C-593/15 P.

51 N.º BUDG/B/3/MV D(2014) 777983, anexo n.º 20 del escrito de demanda en el asunto T-678/14 P.

52 N.º 1400100/1/230330/2014; anexo n.º 21 del escrito de demanda en el asunto T-678/14.

53 Sentencia de 3 de abril de 2014, Comisión/Países Bajos e ING Groep (C-224/12, EU:C:2014:213), apartado 69 y jurisprudencia citada.

54 Dado que ambos escritos definen el plazo de pago como el primer día laborable siguiente al día 19 del segundo mes siguiente al de remisión de cada escrito, en definitiva establecen plazos diferentes.

55 Véanse los puntos 50 a 56 de las presentes conclusiones.

sido mencionado por la Comisión en los escritos controvertidos, al exponer que la obligación de la República Eslovaca y de Rumanía de resarcir las pérdidas causadas al presupuesto de la Unión por los errores de sus autoridades se deriva del principio de cooperación leal y de la necesidad de garantizar el correcto funcionamiento del sistema de recursos propios de la Unión.

92. En principio, desde la perspectiva de la argumentación de la Comisión, puede tener sentido que, en cambio, no se indique un fundamento de la facultad para adoptar decisiones relativas al cobro de los importes reclamados, ya que la propia Comisión sostiene que, al carecer de la competencia para adoptar decisiones vinculantes, los escritos controvertidos no producen efectos jurídicos. Sin embargo, como ya he expuesto, esta postura no está justificada, ya que los escritos controvertidos, por su propio contenido, producen efectos jurídicos muy claros.

93. En este sentido carece de importancia saber si esta era la intención original o si, en particular, la fórmula utilizada para fijar los plazos en los escritos controvertidos (como insistió la Comisión en la vista oral) se debe a un error. Aunque a la hora de valorar los efectos jurídicos de los actos de las instituciones de la Unión también se ha de atender a la intención de su autor,⁵⁶ dicha intención debe deducirse de la propia medida, y no puede ser objeto de explicación solamente en un ulterior procedimiento judicial. En los presentes casos, de los escritos controvertidos no se deduce, precisamente, que se trate de escritos de requerimiento no vinculantes. Por el contrario, dichos escritos producen efectos jurídicos, en particular, al fijar plazos de pago obligatorios. Por lo tanto, se trata de decisiones en las que la Comisión debería haber indicado el fundamento jurídico que la facultaba para requerir de forma vinculante los importes reclamados.

94. La omisión de la referencia al fundamento jurídico puede no constituir un vicio sustancial solo si el fundamento jurídico de un acto puede ser determinado clara y sencillamente apoyándose en otros elementos de este. Tal referencia expresa es, sin embargo, indispensable cuando, a falta de esta, los interesados y el Tribunal de Justicia carezcan de certeza respecto al fundamento jurídico concreto.⁵⁷ Y esto es exactamente lo que sucede en el presente asunto. En efecto, tal y como evidencia el intenso debate entre las partes en relación con la competencia de la Comisión para adoptar decisiones relativas al cobro de los importes reclamados, de ninguna parte de los escritos controvertidos se desprende con claridad el fundamento jurídico en que se basó la Comisión para requerir a las partes el pago de dichos importes mediante una decisión vinculante.

95. Si la fijación taxativa de una obligación de pago y la indicación de un plazo obligatorio en los escritos controvertidos se debió realmente a un error de la Comisión, que en realidad solo pretendía transmitir expresiones de opinión no vinculantes, ha de concluirse que la insuficiente motivación de los citados escritos es corresponsable de dichos errores, pues el deber de motivación que establece el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, sirve precisamente para el autocontrol de la administración y, por tanto, para que la institución que actúa se fuerce a comprobar cuidadosamente que se cumplen los requisitos para adoptar una medida.⁵⁸ Por lo tanto, si la Comisión hubiese cumplido debidamente esta obligación, al redactar los escritos controvertidos se habría dado cuenta de que *o bien* debía indicar en ellos el fundamento jurídico para la adopción de decisiones vinculantes, *o bien* debía renunciar a fijar taxativamente una obligación de pago y establecer el correspondiente plazo.

⁵⁶ Véase la sentencia de 7 de julio de 2005, *Le Pen/Parlamento* (C-208/03 P, EU:C:2005:429), apartado 46.

⁵⁷ Véanse las sentencias de 26 de marzo de 1987, *Comisión/Consejo* (45/86, EU:C:1987:163), apartado 9; de 1 de octubre de 2009, *Comisión/Consejo* (C-370/07, EU:C:2009:590), apartado 56, y de 1 de marzo de 2016, *National Iranian Oil Company/Consejo* (C-440/14 P, EU:C:2016:128), apartado 66.

⁵⁸ Véanse mis conclusiones presentadas en los asuntos *Mellor* (C-75/08, EU:C:2009:32), puntos 29 y 30, y *LS Customs Services* (C-46/16, EU:C:2017:247), puntos 82 y 83.

96. De acuerdo con las anteriores consideraciones, procede señalar que los escritos controvertidos adolecen de un vicio de motivación que hace imposible comprobar su legalidad material en cuanto al fondo y que exige que se declare su nulidad. En los recursos de primera instancia se denunció ya la insuficiente motivación de los escritos controvertidos, y el Tribunal de Justicia en todo caso puede examinar de oficio un vicio de motivación⁵⁹ siempre que se respete el principio de contradicción.⁶⁰ A este respecto, pese al hecho de no haberse debatido la fundamentación de los recursos en primera instancia, las partes han tenido suficiente ocasión, sobre todo en la vista oral celebrada ante el Tribunal de Justicia, para pronunciarse acerca de la fundamentación de los escritos controvertidos, de manera que estos deben ser declarados nulos por falta de motivación.

b) Sobre la legalidad de los escritos controvertidos

97. Si, en contra de la opinión aquí sostenida, el Tribunal de Justicia considerase que los escritos controvertidos están suficientemente motivados y, por tanto, deben ser examinados en cuanto al fondo, debería devolver los asuntos al Tribunal General para su resolución.

98. Ciertamente, en determinadas circunstancias es posible resolver sobre el fondo de un recurso aunque el procedimiento en primera instancia se haya limitado a una excepción de inadmisibilidad estimada por el Tribunal General. Así puede ocurrir, por una parte, cuando la anulación de la sentencia o del auto recurridos implica necesariamente una determinada solución en cuanto al fondo o, por otra parte, cuando el examen del fondo del recurso de anulación se basa en alegaciones intercambiadas por las partes en el marco del recurso de casación como consecuencia de un razonamiento del Tribunal General.⁶¹

99. Sin embargo, estas condiciones no se cumplen en el presente caso, ya que, por un lado, la anulación de los autos recurridos se basa exclusivamente en el erróneo examen de la admisibilidad realizado por el Tribunal General, de manera que no implica necesariamente una determinada solución en cuanto al fondo de los recursos de primera instancia, en los cuales se rebate, en particular, la existencia de los derechos reclamados en los escritos controvertidos. Pero, además, la anulación de los autos recurridos tampoco está vinculada a una decisión de fondo sobre la competencia de la Comisión para adoptar las decisiones controvertidas. Lo único que se constata es que, en la valoración de sus efectos jurídicos, el Tribunal General pudo haber atendido no solo a la falta de competencia de la Comisión y que no podía basarse en disposiciones cuya aplicabilidad era discutida. En cambio, sigue abierta la cuestión de qué disposiciones eran aplicables y si, en virtud de ellas, la Comisión gozaba de competencias para adoptar las decisiones controvertidas.

100. Por otro lado, el examen del contenido de los recursos de primera instancia en los presentes procedimientos tampoco se basaría en argumentos intercambiados por las partes, pues ni en la fase escrita del procedimiento ni en la vista las partes se han ocupado suficientemente de las cuestiones relativas a la aplicabilidad de las disposiciones sobre los recursos propios de la Unión ni de la fundamentación de los derechos reclamados en los escritos controvertidos.

⁵⁹ Véanse las sentencias de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154), apartado 67, y de 2 de diciembre de 2009, Comisión/Irlanda y otros (C-89/08 P, EU:C:2009:742), apartado 34.

⁶⁰ Véanse las sentencias de 2 de diciembre de 2009, Comisión/Irlanda y otros (C-89/08 P, EU:C:2009:742), apartado 54, y de 3 de diciembre de 2015, Italia/Comisión (C-280/14 P, EU:C:2015:792), apartado 24.

⁶¹ Sentencia de 17 de diciembre de 2009, Réexamen M/EMEA (C-197/09 RX-II, EU:C:2009:804), apartado 30.

3. Sobre el problema de la falta de tutela judicial en situaciones como la presente

101. El examen realizado de los recursos de casación y de los recursos de primera instancia pone de manifiesto el problema aludido ya al principio: aunque procede anular los autos recurridos del Tribunal General y declarar admisibles los recursos de primera instancia, con ello no se consigue aclarar, como solicitan insistentemente los Estados miembros afectados, la cuestión de si en situaciones como la presente los Estados miembros deben responder de las pérdidas de recursos propios o no.

102. Esto se debe no solo al hecho de que los escritos controvertidos deban declararse nulos únicamente por falta de motivación, pues con ello se devuelve la pelota a la Comisión, que ahora teóricamente dispone de la posibilidad de examinar si existe un fundamento jurídico que le otorgue competencia para obligar a los Estados miembros, mediante resoluciones vinculantes, a cumplir su obligación de resarcir las pérdidas de recursos propios. Si encontrase tal fundamento, podría volver a adoptar las decisiones anuladas, esta vez con una motivación adecuada.

103. No obstante, habida cuenta de la argumentación de la Comisión y del hecho de que, al menos en el estado actual del asunto, no parece que exista un fundamento para esa facultad, parece más probable que, aun volviendo a estudiar la cuestión, la Comisión llegue a la conclusión de que no dispone de competencias para obligar a los Estados miembros, mediante decisión, a cumplir con obligaciones de pago como las aquí debatidas, ya que, a falta de un fundamento general que faculte para la adopción de decisiones frente a los Estados miembros, y en virtud del principio de atribución de competencias con arreglo a los artículos 4 TUE y 5 TUE, cuando la Comisión no dispone de una habilitación específica para adoptar decisiones, tan solo cuenta con la posibilidad del procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE para hacer cumplir a los Estados miembros las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión.

104. Este es precisamente el problema cuya solución tan urgentemente reclaman aquí los Estados miembros intervinientes, puesto que, mientras la Comisión no inicie el procedimiento por incumplimiento, no tienen ninguna posibilidad de obtener claridad jurídica sobre sus obligaciones y, además, han de asumir un sustancial riesgo de intereses.

105. Además, como han señalado los Estados miembros intervinientes, en parte basándose en experiencias anteriores, la posibilidad de poner los recursos provisionalmente a disposición de la Comisión a reserva de la fundamentación de la reclamación tampoco resuelve el problema. Si bien esta forma de proceder evita la ulterior obligación de pagar intereses en caso de que finalmente se declaren fundadas las reclamaciones de la Comisión, aun después de haber puesto los recursos provisionalmente a disposición de esta los Estados miembros siguen sin poder instar por sí mismos el examen de tal fundamentación, mientras que, por su parte, la Comisión ya no tendrá ningún incentivo para iniciar el procedimiento por incumplimiento.

106. Si bien la propia Comisión ha sugerido en la vista oral que, en virtud del principio de cooperación leal con arreglo al artículo 4 TUE, apartado 3, en tal situación podría estar obligada a iniciar un procedimiento por incumplimiento para aclarar la situación jurídica, esta opinión no halla respaldo alguno en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que hasta ahora ha dejado al libre criterio de la Comisión decidir si inicia o continúa un procedimiento por incumplimiento.

107. Ante esta compleja cuestión, la Comisión ha alegado que el problema se puede resolver permitiendo a los Estados miembros simplemente compensar los recursos puestos a disposición de la Comisión con carácter provisional si esta, tras un determinado período de tiempo, no ha iniciado un procedimiento por incumplimiento. No obstante, según señala la República Federal de Alemania, tal compensación dependería de la aprobación de la Comisión. De ser esto cierto, la denegación de tal aprobación por la Comisión podría ser impugnada como un acto sujeto a recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE, con lo cual se conseguiría aclarar la fundamentación de la reclamación.

En contra de lo que afirma la República Federal de Alemania, probablemente una simple negativa de la Comisión a reembolsar los importes pagados provisionalmente también sería un acto recurrible con arreglo al artículo 263 TFUE, pues de tal negativa difícilmente se podría decir que carece de efectos jurídicos concretos.⁶²

108. Y, por último, también se podría pensar en que, una vez que han puesto recursos a disposición de la Comisión con reservas, los Estados miembros pudiesen obtener la aclaración de la cuestión relativa al derecho material de la Comisión sobre esos recursos por la vía de una demanda indemnizatoria con arreglo al artículo 268 TFUE, ya que, al ponerlos a disposición de la Comisión, los Estados miembros necesariamente han sufrido una pérdida de liquidez que pueden hacer valer mediante la demanda indemnizatoria. También parece posible que los Estados miembros aleguen un enriquecimiento injusto, que podrían invocar asimismo en virtud del artículo 268 TFUE y del artículo 340 TFUE, párrafo segundo.⁶³ Pero, para pronunciarse sobre una demanda de indemnización de este tipo o sobre el enriquecimiento injusto, el Tribunal General habría de comprobar, en primer lugar, si la Comisión tenía derecho a los recursos puestos a su disposición o si los Estados miembros estaban obligados a consignarlos en el presupuesto de la Unión. De esta manera, la demanda indemnizatoria, en su función declarativa, podría servir a los Estados miembros para obtener la tutela judicial efectiva a fin de aclarar sus obligaciones de pago frente a la Comisión.⁶⁴

109. Aunque, en las soluciones esbozadas en los dos párrafos anteriores, el Tribunal General habría de decidir sobre las obligaciones de los Estados miembros, que también podrían ser objeto de un procedimiento por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia, las decisiones que tomase el Tribunal General aplicando dichas soluciones no entrarían en conflicto con la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia para resolver en procedimientos por incumplimiento,⁶⁵ puesto que, mientras no haya pendientes procedimientos por incumplimiento relativos a las obligaciones de pago, no habrá competencia alguna del Tribunal de Justicia que pueda ser vulnerada.

C. Resumen

110. Dado que tanto los recursos de casación como los recursos de primera instancia son fundados, procede anular tanto los autos recurridos del Tribunal General como las decisiones controvertidas de la Comisión.

VI. Costas

111. Con arreglo al artículo 184, apartado 2, de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia debe decidir sobre las costas cuando el recurso de casación sea fundado y dicho Tribunal resuelva definitivamente sobre el litigio.

112. A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, del mismo Reglamento, la parte que vea desestimadas sus pretensiones será condenada en costas si así lo hubiera solicitado la otra parte.

113. Dado que las pretensiones de la Comisión han sido desestimadas en ambos asuntos, procede, conforme a las pretensiones formuladas por las recurrentes, condenarla a soportar las costas en ambas instancias.

62 Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de mayo de 1982, Alemania y Bundesanstalt für Arbeit/Comisión (44/81, EU:C:1982:197), apartado 6.

63 Véase la sentencia de 16 de diciembre de 2008, Masdar (UK)/Comisión (C-47/07 P, EU:C:2008:726), apartados 44 a 50.

64 Un razonamiento similar se halla en la sentencia de 13 de marzo de 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163), apartado 58.

65 Véase la sentencia de 15 de enero de 2014, Comisión/Portugal (C-292/11 P, EU:C:2014:3), apartado 54.

114. En virtud del artículo 184, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia podrá decidir que la parte coadyuvante en primera instancia que haya participado en el procedimiento de casación cargue con sus propias costas. Sobre esta base, los Estados miembros que hayan intervenido en el litigio como coadyuvantes de las diferentes partes demandantes cargarán con sus propias costas en el procedimiento de casación. Otro tanto se desprende del artículo 140, apartado 1, en relación con el artículo 184, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento por cuanto se refiere a las costas generadas por dichos Estados miembros en primera instancia.

115. Por lo tanto, en los presentes asuntos, la República Federal de Alemania y la República Checa deben soportar sus propias costas, así como la República Eslovaca y Rumanía en la medida en que se han apoyado mutuamente como coadyuvantes en ambas instancias.

VII. Conclusión

116. En atención a las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva los asuntos acumulados C-593/15 P y C-594/15 P del modo siguiente:

- 1) Anular los autos del Tribunal General de 14 de septiembre de 2015 en los asuntos Eslovaquia/Comisión (T-678/14, EU:T:2015:661 y T-779/14, EU:T:2015:655).
- 2) Declarar nulas las decisiones contenidas en los escritos de la Comisión Europea de 15 de julio de 2014 [BUDG/B/3/MV D(2014) 2351197] y de 24 de septiembre de 2014 [BUDG/B/3/MV D(2014) 3139078].
- 3) Condenar a la Comisión a soportar sus propias costas y las costas de la República Eslovaca.
- 4) La República Federal de Alemania y Rumanía soportarán sus propias costas.

117. Asimismo, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva el asunto C-599/15 P del modo siguiente:

- 1) Anular el auto del Tribunal General de 14 de septiembre de 2015 en el asunto Rumanía/Comisión (T-784/14, EU:T:2015:659).
- 2) Declarar nula la decisión que contiene el escrito de la Comisión Europea de 19 de septiembre de 2014 [BUDG/B/3/MV D(2014) 3079038].
- 3) Condenar a la Comisión a soportar sus propias costas y las costas de Rumanía.
- 4) La República Federal de Alemania, la República Eslovaca y la República Checa soportarán sus propias costas.