



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 31 de octubre de 2019*

«Incumplimiento de Estado — Recursos propios — Asociación de los países y territorios de ultramar (PTU) a la Unión Europea — Decisión 91/482/CEE — Decisión 2001/822/CE — Admisión a la importación en la Unión de los productos originarios de los PTU con exención de derechos de aduana — Certificado de circulación de mercancías EUR. 1 — Expedición irregular de certificados por parte de las autoridades de un PTU — Derechos de aduana no recaudados por los Estados miembros de importación — Artículo 4 TUE, apartado 3 — Principio de cooperación leal — Responsabilidad del Estado miembro que mantiene relaciones especiales con los PTU afectados — Obligación de compensar la pérdida de recursos propios de la Unión ocasionada por la expedición irregular de certificados EUR. 1 — Importaciones de leche en polvo y arroz procedentes de Curazao y de grañones y sémola procedentes de Aruba»

En el asunto C-395/17,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 30 de junio de 2017,

Comisión Europea, representada por los Sres. J.-F. Brakeland, A. Caeiros, L. Flynn y S. Noë, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Reino de los Países Bajos, representado por las Sras. M.K. Bulterman, M.H.S. Gijzen y P. Huurnink y el Sr. J. Langer, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado inicialmente por las Sras. J. Kraehling, G. Brown y R. Fadoju y el Sr. S. Brandon, en calidad de agentes, asistidos por los Sres. K. Beal, QC y P. Luckhurst, Barrister, posteriormente por los Sres. Brandon y F. Shibli, en calidad de agentes, asistidos por los Sres. Beal, QC y P. Luckhurst, Barrister,

parte coadyuvante,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, los Sres. J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, M. Safjan y S. Rodin, Presidentes de Sala, y los Sres. J. Malenovský, L. Bay Larsen y T. von Danwitz (Ponente), la Sra. C. Toader, los Sres. C. Vajda y F. Biltgen y la Sra. K. Jürimäe, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Bobek;

Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 2 de octubre de 2018;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de febrero de 2019;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5 del Tratado CE (posteriormente artículo 10 CE y, después, artículo 4 TUE, apartado 3), al no haber compensado la pérdida de los recursos propios que deberían haberse constatado y puesto a disposición del presupuesto de la Unión con arreglo a los artículos 2, 6, 10, 11 y 17 del Reglamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89 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) [posteriormente artículos 2, 6, 10, 11 y 17 del Reglamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 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)], si no se hubieran expedido certificados de circulación de mercancías EUR. 1 infringiendo, por una parte, el artículo 101, apartado 1, de la Decisión 91/482/CEE 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 PTU de 1991»), y el artículo 12, apartado 6, del anexo II de dicha Decisión, para la importación de leche en polvo y de arroz procedentes de Curazao durante el período 1997/2000 y, por otra parte, el artículo 35, apartado 1, 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 Ultramar») (DO 2001, L 314, p. 1; en lo sucesivo, «Decisión PTU de 2001»), y el artículo 15, apartado 4, del anexo III de dicha Decisión, para la importación de grañones y de sémola procedentes de Aruba durante el período 2002/2003.

Marco jurídico

Derecho internacional

- 2 La Carta de las Naciones Unidas se firmó en San Francisco el 26 de junio de 1945. El artículo 73 de dicha Carta, recogido en el capítulo XI de esta, que lleva por título «Declaración relativa a territorios no autónomos», dispone lo siguiente:

«Los Miembros de las Naciones Unidas que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio, reconocen el principio de que los intereses de los habitantes de esos territorios están por encima de todo, aceptan

como un encargo sagrado la obligación de promover en todo lo posible, dentro del sistema de paz y de seguridad internacionales establecido por esta Carta, el bienestar de los habitantes de esos territorios, y asimismo se obligan:

[...]

b. a desarrollar el gobierno propio, a tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos, y a ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas, de acuerdo con las circunstancias especiales de cada territorio, de sus pueblos y de sus distintos grados de adelanto;

[...]».

Derecho de la Unión

Tratado CE

- 3 Los hechos que están en el origen del incumplimiento que se imputa son tanto anteriores como posteriores a la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, que modificó el Tratado CE. Sin embargo, las disposiciones pertinentes para el presente recurso por incumplimiento siguen siendo en lo esencial idénticas. El artículo 5 del Tratado CE (posteriormente artículo 10 CE) tenía el siguiente tenor:

«Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión.

Los Estados miembros se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado.»

- 4 Esta disposición ha sido sustituida, en lo fundamental, por el artículo 4 TUE, apartado 3.
- 5 La cuarta parte del Tratado CE, titulada «Asociación de los países y territorios de Ultramar», agrupaba los artículos 131 a 137 de dicho Tratado (posteriormente, tras la modificación, artículos 182 CE a 188 CE y, después, artículos 198 TFUE a 204 TFUE). A tenor del referido artículo 131 (posteriormente, tras la modificación, artículo 182 CE y, después, artículo 198 TFUE):

«Los Estados miembros convienen en asociar a la Comunidad los países y territorios no europeos que mantienen relaciones especiales con Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Países Bajos y el Reino Unido. Dichos países y territorios, que en lo sucesivo se denominarán “países y territorios”, se enumeran en la lista que constituye el Anexo IV del presente Tratado.

El fin de la asociación será la promoción del desarrollo económico y social de los países y territorios, así como el establecimiento de estrechas relaciones económicas entre éstos y la Comunidad en su conjunto.

De conformidad con los principios enunciados en el Preámbulo del presente Tratado, la asociación deberá, en primer lugar, contribuir a favorecer los intereses de los habitantes de dichos países y territorios y su prosperidad, de modo que puedan alcanzar el desarrollo económico, social y cultural al que aspiran.»

- 6 El artículo 133, apartado 1, del citado Tratado (posteriormente, tras la modificación, artículo 184 CE, apartado 1, y, después, artículo 200 TFUE, apartado 1) disponía lo siguiente:

«Las importaciones de mercancías originarias de los países y territorios se beneficiarán, a su entrada en los Estados miembros, de la supresión total de los derechos de aduana llevada a cabo progresivamente entre los Estados miembros de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado.»

- 7 Según el artículo 136 del mismo Tratado (posteriormente, tras la modificación, artículo 187 CE y, después, artículo 203 TFUE):

«Un Convenio de aplicación anejo al presente Tratado determina las modalidades y el procedimiento para la asociación de los países y territorios a la Comunidad durante un primer período de cinco años, a partir de la entrada en vigor de este Tratado.

Antes de la expiración del Convenio previsto en el párrafo anterior, el Consejo, a la luz de los resultados alcanzados y basándose en los principios contenidos en el presente Tratado, adoptará, por unanimidad, las disposiciones que deban aplicarse durante un nuevo período.»

- 8 El artículo 227, apartados 1 y 3, del Tratado CE (posteriormente, tras la modificación, artículo 299 CE, apartados 1 y 3, y, después, artículo 52 TUE, apartado 1, y artículo 355 TFUE, apartado 2) establecía lo siguiente:

«1. El presente Tratado se aplicará al Reino de Bélgica, al Reino de Dinamarca, a la República Federal de Alemania, a la República Helénica, al Reino de España, a la República Francesa, a Irlanda, a la República Italiana, al Gran Ducado de Luxemburgo, al Reino de los Países Bajos, a la República de Austria, a la República Portuguesa, a la República de Finlandia, al Reino de Suecia y al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

[...]

3. Los países y territorios de Ultramar, cuya lista figura en el anexo IV del presente Tratado, estarán sometidos al régimen especial de asociación definido en la Cuarta Parte de este Tratado.

El presente Tratado no se aplicará a los países y territorios de Ultramar no mencionados en la lista antes citada que mantengan relaciones especiales con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.»

- 9 La lista del anexo IV del Tratado CE (posteriormente, tras la modificación, anexo II del Tratado CE y, después, anexo II del Tratado FUE), titulada «Países y territorios de Ultramar a los que se aplicarán las disposiciones de la cuarta parte del Tratado», incluía, entre otros, Aruba y las Antillas Neerlandesas, entre las cuales figuraba Curazao.

Reglamentos n.ºs 1552/89 y 1150/2000

- 10 Los artículos 2, 6, 10, 11 y 17 del Reglamento n.º 1552/89 (posteriormente, artículos 2, 6, 10, 11 y 17 del Reglamento n.º 1150/2000) regulaban sucesivamente, en la época en que ocurrieron los hechos, las condiciones en las que los Estados miembros estaban obligados a constatar y a poner a disposición del presupuesto de la Unión los recursos propios de esta, entre los que figuraban los derechos de aduana.

Decisiones PTU de 1991 y de 2001

- 11 El primer considerando de la Decisión PTU de 1991 tenía la siguiente redacción:

«Considerando que es necesario establecer para un nuevo período las disposiciones aplicables a la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Comunidad Económica Europea, en adelante denominados PTU; que estas disposiciones se aplican a los territorios dependientes de la República Francesa, a los países y territorios dependientes del Reino Unido, a los países dependientes del Reino de los Países Bajos y, en parte, a Groenlandia».

- 12 De conformidad con el artículo 1 de dicha Decisión, esta tenía por objeto promover y acelerar el desarrollo económico, cultural y social y el refuerzo de las estructuras económicas de los PTU enumerados en el anexo I de esa misma Decisión. El punto 4 del citado anexo se refería a las Antillas Neerlandesas, entre las que figuraba Curazao, y a Aruba como PTU del Reino de los Países Bajos.

- 13 El artículo 6, párrafo primero, de la Decisión PTU de 1991 establecía lo siguiente:

«En el marco de sus competencias respectivas, las autoridades participantes en el procedimiento de mancomunidad contemplado en el artículo 10 examinarán periódicamente los resultados de la aplicación del mismo y emitirán los dictámenes y darán los impulsos necesarios para la consecución de los objetivos de la presente Decisión.»

- 14 A tenor del artículo 10 de dicha Decisión:

«Con objeto de permitir a las autoridades locales competentes de los PTU, en el marco de las constituciones respectivas de los Estados miembros de los que dependen, participar con más intensidad en la aplicación de los [principios de la asociación de los] PTU a la CEE, y respetando las competencias de los poderes centrales respectivos de los Estados miembros de que se trate, se crea un procedimiento consultivo basado en el principio de mancomunidad entre la Comisión, el Estado miembro y el PTU.

Esta mancomunidad, cuyas modalidades se fijan en los artículos 234 a 236 de la presente Decisión, permitirá examinar las realizaciones conseguidas en el marco de la asociación y debatir los problemas que se planteen en su caso en las relaciones entre los PTU y la Comunidad.»

- 15 El artículo 101, apartado 1, de la citada Decisión estaba redactado en los siguientes términos:

«Los productos que sean originarios de los PTU serán admitidos a su importación en la Comunidad con exención de derechos de aduana y de exacciones de efecto equivalente.»

- 16 En virtud del artículo 108, apartado 1, primer guion, de la Decisión PTU de 1991, la noción de productos originarios y los métodos de cooperación administrativa relacionados con ellos se definían en el anexo II de dicha Decisión.

- 17 A tenor del artículo 234 de esta Decisión:

«La actuación comunitaria se apoyará en la medida de lo posible en una estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro del que dependa un PTU y las autoridades locales competentes de los PTU.

Esta concertación se denominará en lo sucesivo “mancomunidad”.»

18 El artículo 235, apartados 1 y 2, de la citada Decisión establecía lo siguiente:

«1. La mancomunidad se referirá a la programación, la preparación, la financiación, el seguimiento y la evaluación de las acciones llevadas a cabo por la Comunidad en el marco de la presente Decisión, así como a todo problema que se plantee en las relaciones entre los PTU y la Comunidad.

2. A este fin, podrán crearse grupos de trabajo de asociación de los PTU, de carácter consultivo y compuestos por los tres interlocutores mencionados en el artículo 234, bien por zonas geográficas de PTU, bien por grupos de PTU que dependan de un mismo Estado miembro, particularmente a instancia de los PTU interesados. Estos grupos se constituirán:

- bien sobre una base ad hoc para tratar problemas específicos;
- bien sobre una base permanente, para el período que quede por transcurrir en el marco de la decisión de asociación; en este caso, se reunirán por lo menos una vez al año, para hacer balance sobre la ejecución de la presente Decisión o para tratar las demás cuestiones mencionadas en el apartado 1.»

19 Según el artículo 237 de la misma Decisión:

«Salvo lo dispuesto en las disposiciones especiales previstas en ella en lo que se refiere a las relaciones entre los PTU y los departamentos franceses de Ultramar, la presente Decisión se aplicará a los territorios en los que sea de aplicación el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, y en las condiciones previstas en el mismo, por una parte, y en los territorios de los PTU, por otra.»

20 El artículo 1 del anexo II de la Decisión PTU de 1991, relativo a la definición del concepto de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa, establecía lo siguiente:

«A efectos de la aplicación de las disposiciones de cooperación comercial de la Decisión, se considerarán productos originarios de los países y territorios denominados en lo sucesivo “PTU”, de la Comunidad o de los Estados ACP, los productos que se hayan obtenido totalmente o que se hayan transformado suficientemente en los mismos.»

21 El artículo 12, apartados 1 y 6, de este anexo disponía lo siguiente:

«1. El carácter originario de los productos con arreglo al presente Anexo se demostrará mediante la presentación de un certificado de circulación de mercancías EUR. 1, cuyo modelo figura en el Anexo 4 del presente Anexo.

[...]

6. El certificado de circulación de mercancías EUR. 1 será expedido por las autoridades aduaneras del PTU exportador si las mercancías pueden considerarse productos originarios con arreglo al presente [anexo].»

22 El artículo 26 de dicho anexo, titulado «Comprobación de certificados de circulación EUR. 1 y de formularios EUR. 2», tenía la siguiente redacción:

«1. La comprobación a posteriori de los certificados de circulación de mercancías EUR. 1 o de los formularios EUR. 2 se efectuará por sondeo cada vez que las autoridades aduaneras del Estado importador tengan dudas fundadas en cuanto a la autenticidad del documento o en cuanto a la exactitud de los datos relativos al origen real de los productos de que se trate.

[...]

6. Cuando parezca que el procedimiento de comprobación o cualquier otra información disponible indican una transgresión de las disposiciones del presente Anexo, el PTU, por propia iniciativa o a petición de la Comunidad, llevará a cabo la oportuna investigación o adoptará disposiciones para que dicha investigación se realice con la urgencia apropiada con el fin de descubrir y evitar tal transgresión. La Comisión podrá participar en dicha investigación.

[...]

7. Los litigios que no se hayan solucionado entre las autoridades aduaneras del Estado importador y las del PTU exportador o que planteen un problema de interpretación del presente Anexo se someterán a la consideración del Comité de origen creado por el Reglamento (CEE) n.º 802/68 del Consejo[, de 27 de junio de 1968, relativo a la definición común de la noción de origen de las mercancías (DO 1968, L 148, p. 1; EE 02/01, p. 5)].»

23 De conformidad con el artículo 12, apartado 1, del citado Reglamento, el Comité de origen estaba compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión.

24 La Decisión PTU de 1991 se aplicó hasta el 1 de diciembre de 2001. El 2 de diciembre de ese mismo año entró en vigor la Decisión PTU de 2001. El artículo 4, apartado 1, de esta última Decisión disponía lo siguiente:

«En el marco de la asociación establecida en el artículo 7, las autoridades de los PTU asumirán en primer lugar la responsabilidad de definir las estrategias de asociación y desarrollo y de aplicarlas mediante la preparación, junto con la Comisión y el Estado miembro con el que estén vinculados los PTU, de documentos únicos de programación [...] y programas de cooperación.»

25 El artículo 7 de la Decisión PTU de 2001 establecía lo siguiente:

«1. Para que los PTU puedan participar plenamente en la aplicación de la asociación de los PTU-CE, respetando al mismo tiempo el modo de organización de las instituciones de los Estados miembros afectados, la asociación recurrirá a un procedimiento de consulta basado en las disposiciones que figuran a continuación, en cuyo marco se abordará cualquier problema que surja en las relaciones entre los PTU y la Comunidad.

[...]

3. Se mantendrá una concertación por separado entre la Comisión, el Estado miembro del que depende el PTU y cada uno de los PTU, representado por sus autoridades, con el fin de llevar a la práctica los objetivos y principios de la presente Decisión, y en especial los previstos en los artículos 4 y 19. Dicha concertación trilateral se denominará en lo sucesivo “mancomunidad”.

Se crearán grupos de trabajo sobre la mancomunidad para cada uno de los PTU, cuyos miembros representarán a cada uno de los tres socios. Estos grupos de trabajo podrán reunirse a instancia de la Comisión, de un Estado miembro o de un PTU. A petición de uno de los socios, podrán celebrarse reuniones conjuntas de varios grupos de trabajo sobre la mancomunidad, con el fin de estudiar asuntos de interés común o bien los aspectos regionales de la asociación.

4. Esta consulta se llevará a cabo respetando plenamente las respectivas competencias institucionales, jurídicas y financieras de cada uno de los tres socios.

[...]»

26 El artículo 35 de esta Decisión tenía el siguiente tenor:

«1. Los productos originarios de los PTU se importarán en la Comunidad libres de derechos de importación.

2. El concepto de productos originarios y los métodos de cooperación administrativa correspondientes a los mismos se definen en el anexo III.»

27 El artículo 2 del anexo III de esa misma Decisión, relativo a la definición de la noción de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa, establecía, en su apartado 1, los productos considerados originarios de los PTU.

28 Conforme al artículo 14, apartado 1, letra a), de dicho anexo, al ser importados en la Comunidad, los productos originarios de los PTU se beneficiaban de la Decisión PTU de 2001 previa presentación de un certificado EUR. 1.

29 El artículo 15, apartados 1 y 4, del citado anexo establecía lo siguiente:

«1. Las autoridades aduaneras del PTU de exportación expedirán un certificado de circulación de mercancías EUR. 1 a petición escrita del exportador o, bajo su responsabilidad, de su representante autorizado.

[...]

4. El certificado de circulación de mercancías EUR. 1 será expedido por las autoridades aduaneras del PTU de exportación cuando los productos de que se trate puedan ser considerados productos originarios de los PTU, la Comunidad o los Estados ACP y cumplan los demás requisitos del presente anexo.»

30 El artículo 32 del anexo III de la Decisión PTU de 2001, titulado «Comprobación de las pruebas de origen», estaba redactado en los siguientes términos:

«1. Con el fin de garantizar la correcta aplicación del presente anexo, los PTU, la Comunidad y los Estados ACP se prestarán asistencia mutua, a través de sus respectivas administraciones aduaneras, para verificar la autenticidad de los certificados de circulación EUR. 1 o las declaraciones en factura y la exactitud de la información recogida en dichos documentos.

[...]

2. La comprobación a posteriori de las pruebas de origen se efectuará al azar o cuando las autoridades aduaneras del país de importación alberguen dudas fundadas acerca de la autenticidad del documento, del carácter originario de los productos de que se trate o de la observancia de los demás requisitos del presente anexo.

[...]

8. Cuando el procedimiento de comprobación o cualquier otra información disponible parezca indicar una transgresión de las disposiciones del presente anexo, el PTU, por propia iniciativa o a petición de la Comunidad, llevará a cabo la oportuna investigación o adoptará disposiciones para que ésta se realice con la debida urgencia con el fin de descubrir y prevenir tales transgresiones. La Comisión podrá participar en la investigación.»

- 31 El artículo 34 de este anexo, titulado «Resolución de controversias», estipulaba lo siguiente en su párrafo primero:

«En caso de que se produzcan controversias en relación con los procedimientos de comprobación de los artículos 32 y 33 que no puedan resolverse entre las autoridades aduaneras que soliciten una comprobación y las autoridades aduaneras encargadas de llevarla a cabo o cuando se planteen interrogantes sobre la interpretación del presente anexo, se deberán remitir al Comité del Código aduanero (Sección de origen) creado en virtud del 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)].»

- 32 De conformidad con el artículo 247, apartado 1, de dicho Reglamento, el Comité del código aduanero estaba compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión.

Código aduanero

- 33 Los artículos 220, apartado 2, letra b), y 239 del Reglamento n.º 2913/92 en la versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 2700/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2000 (DO 2000, L 311, p. 17) (en lo sucesivo, «código aduanero»), especificaban las condiciones en las que los Estados miembros podían no contraer *a posteriori* los derechos de aduana o proceder a su devolución o condonación.

Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002

- 34 El Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO 2002, L 248, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1995/2006 del Consejo, de 13 de diciembre de 2006 (DO 2006, L 390, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento financiero»), establece lo siguiente en su artículo 73 *bis*:

«Sin perjuicio de las disposiciones de reglamentos sectoriales y de la aplicación de la Decisión del Consejo relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades, los derechos de las Comunidades exigibles ante terceros y los exigibles por estos ante aquellas estarán sujetos a un plazo de prescripción de cinco años.

La fecha a partir de la cual empieza a correr el plazo de prescripción y las condiciones de interrupción de éste se fijarán en las normas de desarrollo.»

Reglamento (CE, Euratom) n.º 2342/2002

- 35 El artículo 85 *ter* del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2342/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, sobre normas de desarrollo del Reglamento n.º 1605/2002 (DO 2002, L 357, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE, Euratom) n.º 478/2007 de la Comisión, de 23 de abril de 2007 (DO 2007, L 111, p. 13) (en lo sucesivo, «Reglamento de ejecución»), titulado «Normas sobre plazos de prescripción», dispone lo siguiente en su apartado 1, párrafo primero:

«El plazo de prescripción de los títulos de crédito de las Comunidades exigibles ante terceros empezará a contar a partir del día en que venza el plazo comunicado al deudor en la nota de adeudo [...]».

Derecho neerlandés

- 36 Conforme al Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (Estatuto del Reino de los Países Bajos), en la versión aplicable durante el período de que se trata, el Reino de los Países Bajos estaba compuesto por tres países (*landen*), a saber, los Países Bajos (Nederland), las Antillas Neerlandesas (Nederlandse Antillen) y Aruba. Durante este período, Curazao formaba parte de las Antillas Neerlandesas.
- 37 Con arreglo al artículo 3, apartado 1, letra b), de dicho Estatuto, los asuntos exteriores eran «competencia del Reino».
- 38 Según el artículo 50, apartado 1, del citado Estatuto:
- «Las medidas legislativas y administrativas en las Antillas Neerlandesas y Aruba que sean contrarias al presente Estatuto, a un instrumento internacional, a una ley del Reino, a un real decreto, o a intereses cuya promoción o protección sea competencia del Reino, podrán ser suspendidas y anuladas por el Rey en su calidad de Jefe del Reino mediante un decreto motivado. [...]»
- 39 El artículo 51 del mencionado Estatuto tenía el siguiente tenor:
- «Si algún órgano de las Antillas Neerlandesas o de Aruba incumple o no cumple adecuadamente sus funciones con arreglo al presente Estatuto, a un instrumento internacional, a una ley del Reino o a un real decreto, podrá decidirse mediante real decreto, que deberá indicar el fundamento jurídico y los motivos en que se base, de qué modo deben cumplirse tales funciones.»
- 40 El artículo 52 del Estatuto del Reino de los Países Bajos disponía lo siguiente:
- «Con el refrendo del Rey, la normativa del país podrá conferir al Rey, en su calidad de Jefe del Reino, o al Gobernador, como órgano del Reino, potestades en relación con los asuntos de ese país.»

Antecedentes de hecho del litigio

- 41 Entre 1997 y 2000 se importaron en Alemania leche en polvo y arroz procedentes de Curazao y, entre 2002 y 2003, en los Países Bajos, grañones y sémola procedentes de Aruba.
- 42 Las autoridades de Curazao y de Aruba habían expedido certificados de circulación de mercancías EUR. 1 (en lo sucesivo, «certificados EUR. 1») para tales mercancías, aunque estas no cumplían los requisitos exigidos para ser consideradas productos de origen preferencial en virtud del artículo 101, apartado 1, de la Decisión PTU de 1991 y del artículo 35, apartado 1, de la Decisión PTU de 2001.
- 43 La expedición de los certificados EUR. 1 por las autoridades de Curazao y de Aruba fue objeto de investigación por parte de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), que publicó sus informes de misión sobre Curazao y Aruba el 24 de octubre de 2000 y el 23 de diciembre de 2004, respectivamente.
- 44 A raíz de tales investigaciones, la Comisión informó a las autoridades neerlandesas y alemanas del carácter irregular de los certificados EUR. 1 y las instó a que recaudasen los derechos de aduana correspondientes a las importaciones en cuestión. Las autoridades neerlandesas y alemanas solo constataron una parte de estos derechos de aduana, al haber prescrito el remanente.
- 45 Mediante escritos de 27 de enero y de 31 de mayo de 2012, respectivamente, la Comisión consideró al Reino de los Países Bajos responsable del error cometido por las autoridades de Curazao y de Aruba. Solicitó al Reino de los Países Bajos que compensara, a más tardar el 20 de marzo y el 20 de julio de 2012, respectivamente, la pérdida de recursos propios resultante.

Procedimiento administrativo previo

- 46 Al no haber atendido el Reino de los Países Bajos esta solicitud, la Comisión le envió un escrito de requerimiento el 21 de noviembre de 2013, al que las autoridades neerlandesas respondieron el 20 de febrero de 2014 negando cualquier responsabilidad por los actos de sus PTU.
- 47 El 17 de octubre de 2014, la Comisión remitió un dictamen motivado al Reino de los Países Bajos en el que reiteraba la postura expresada en el escrito de requerimiento. El plazo para adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento al dictamen motivado expiraba el 17 de diciembre de 2014.
- 48 Mediante escrito de 19 de noviembre de 2015, el Reino de los Países Bajos respondió al dictamen motivado y siguió negando cualquier responsabilidad.
- 49 Fue entonces cuando la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

Sobre la admisibilidad del recurso

Alegaciones de las partes

- 50 El Reino de los Países Bajos niega que el recurso sea admisible, por considerar que la demanda es ambigua y que no expone de manera coherente y precisa el fundamento del incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5 del Tratado CE (posteriormente artículo 10 CE y, después, artículo 4 TUE, apartado 3) que se le imputa. A este respecto, el Reino de los Países Bajos señala que, en algunos apartados de la demanda, la Comisión parece alegar que es responsable de los actos de las autoridades aduaneras de sus PTU como si estas formaran parte de sus propias autoridades, mientras que en otros apartados le recrimina no haber adoptado medidas adecuadas para evitar la expedición irregular de certificados EUR. 1 por parte de dichas autoridades.
- 51 La Comisión alega que su recurso es admisible.

Apresiasión del Tribunal de Justicia

- 52 De reiterada jurisprudencia relativa al artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia se deduce que la demanda que inicie el procedimiento debe indicar con claridad y precisión el objeto del litigio y contener una exposición sumaria de los motivos invocados, a fin de permitir que la parte demandada prepare su defensa y que el Tribunal de Justicia ejerza su control. De ello se desprende que los datos esenciales de hecho y de Derecho en los que se base tal recurso deben deducirse de modo coherente y comprensible del propio texto de la demanda y que las pretensiones de esta deben ser formuladas de manera inequívoca, a fin de que el Tribunal de Justicia no resuelva *ultra petita* ni omita pronunciarse sobre una imputación (sentencia de 11 de julio de 2018, Comisión/Bélgica, C-356/15, EU:C:2018:555, apartado 32 y jurisprudencia citada).
- 53 Asimismo, el Tribunal de Justicia ha declarado que, en el marco de un recurso interpuesto con arreglo al artículo 258 TFUE, este debe presentar las imputaciones de forma coherente y precisa, a fin de permitir que el Estado miembro y el Tribunal de Justicia comprendan exactamente el alcance de la infracción del Derecho de la Unión reprochada, requisito necesario para que dicho Estado pueda invocar eficazmente los motivos en que basa su defensa y para que el Tribunal de Justicia pueda verificar la existencia del incumplimiento imputado (sentencia de 11 de julio de 2018, Comisión/Bélgica, C-356/15, EU:C:2018:555, apartado 33 y jurisprudencia citada).

- 54 En particular, el recurso de la Comisión debe contener una exposición coherente y detallada de las razones que la han llevado a la convicción de que el Estado miembro de que se trate ha incumplido alguna de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados (sentencia de 11 de julio de 2018, Comisión/Bélgica, C-356/15, EU:C:2018:555, apartado 34 y jurisprudencia citada).
- 55 En el presente asunto debe señalarse que la Comisión indica con precisión la disposición de Derecho de la Unión supuestamente infringida por el Reino de los Países Bajos, esto es, el artículo 5 del Tratado CE (posteriormente artículo 10 CE y, después, artículo 4 TUE, apartado 3), y los hechos que se le imputan, es decir, el hecho de no haber compensado el importe, más intereses, correspondiente a la pérdida de recursos propios tradicionales derivada de la expedición, por parte de las autoridades de Curazao y de Aruba, de certificados EUR. 1 infringiendo las Decisiones PTU de 1991 y de 2001.
- 56 Además, si bien la demanda de la Comisión hace referencia a una posible omisión de los Países Bajos a la hora de adoptar las medidas adecuadas para evitar tal expedición irregular, de dicha demanda se desprende claramente que el recurso de la Comisión no versa sobre esta posible omisión, sino únicamente sobre la falta de compensación por parte del Reino de los Países Bajos de la pérdida de recursos propios tradicionales derivada de la expedición irregular de los certificados EUR. 1 de que se trata.
- 57 Por lo demás, como ha señalado el Abogado General fundamentalmente en el apartado 43 de sus conclusiones, el hecho de que la referida demanda no especifique si, en opinión de la Comisión, esta expedición irregular es el resultado de actos de las autoridades de Curazao y de Aruba imputables al Reino de los Países Bajos o la consecuencia de la omisión de dicho Estado miembro a la hora de adoptar las medidas adecuadas para evitar tal expedición no ha impedido a este ejercer efectivamente su derecho de defensa en relación con el incumplimiento que se le imputa.
- 58 Por consiguiente, debe desestimarse la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Reino de los Países Bajos.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

- 59 La Comisión afirma que el Reino de los Países Bajos está obligado, en virtud del principio de cooperación leal consagrado en el artículo 5 del Tratado CE (posteriormente artículo 10 CE y, después, artículo 4 TUE, apartado 3), a compensar la pérdida de recursos propios tradicionales resultante del hecho de que las autoridades de Curazao y de Aruba expidiesen certificados EUR. 1 infringiendo lo dispuesto en las Decisiones PTU de 1991 y de 2001 y de que, de este modo, impidiesen a los Estados miembros de importación recaudar determinados derechos de aduana correspondientes a las importaciones de que se trata.
- 60 A este respecto, la Comisión considera, en primer lugar, que el Reino de los Países Bajos debe, como Estado miembro, asumir la responsabilidad de los actos adoptados y de la negligencia cometida por las autoridades de Curazao y de Aruba contraviniendo las Decisiones PTU de 1991 y de 2001, teniendo en cuenta las relaciones especiales que mantenía con estas PTU, que, según la Comisión, no eran Estados independientes y formaban parte integrante de dicho Reino.
- 61 La Comisión añade que el Reino de los Países Bajos no puede invocar la autonomía de la que disfrutaban Curazao y Aruba conforme al Estatuto del Reino de los Países Bajos para justificar el incumplimiento de las obligaciones que le impone el principio de cooperación leal. Por lo demás, en su opinión, la autonomía de estos PTU no es absoluta, en la medida en que, en virtud de los artículos 50

a 52 de dicho Estatuto, las autoridades del Reino de los Países Bajos disponen de potestades que les permiten garantizar el cumplimiento, por parte de las autoridades de Curazao y de Aruba, de lo dispuesto en las Decisiones PTU de 1991 y de 2001.

- 62 En segundo lugar, la Comisión recuerda que el principio de cooperación leal exige de los Estados miembros la adopción de todas las medidas apropiadas para asegurar el alcance y la eficacia del Derecho de la Unión. En el presente asunto, la expedición irregular de certificados EUR. 1 por parte de las autoridades de Curazao y de Aruba impidió que se recaudasen derechos de aduana y que tales derechos se pudiesen a disposición del presupuesto de la Unión como recursos propios. Pues bien, al no haber compensado esta pérdida de recursos propios, el Reino de los Países Bajos obstaculizó el buen funcionamiento del sistema de recursos propios de la Unión, ya que dicha pérdida deberá ser compensada por todos los Estados miembros mediante un incremento del recurso propio basado en la renta nacional bruta. Por consiguiente, a juicio de la Comisión, la protección del presupuesto de la Unión exige que el Reino de los Países Bajos pueda ser considerado responsable de la infracción de las Decisiones PTU de 1991 y de 2001 por parte de las autoridades de Curazao y de Aruba y obligado a compensar la pérdida de recursos resultante de dicha infracción.
- 63 La Comisión sostiene en tercer lugar que el Reino de los Países Bajos está obligado a abonar intereses de demora sobre el importe correspondiente a esta pérdida de recursos propios. En opinión de la Comisión, la obligación de abonar tales intereses de demora no se basa en la normativa de la Unión en materia de recursos propios, sino que deriva directamente de la obligación de cooperación leal, habida cuenta del vínculo indisociable que existe entre la obligación de constatar los recursos propios de la Unión, la de consignarlos en la cuenta de la Comisión en los plazos previstos y, por último, la de abonar intereses de demora.
- 64 El Reino de los Países Bajos, apoyado por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, niega el incumplimiento que se le imputa. En primer lugar, aunque reconoce que es directamente responsable de los actos de los países que lo componen, el Reino de los Países Bajos considera que esta responsabilidad solo alcanza al incumplimiento de las obligaciones que le incumben como Estado miembro de la Unión.
- 65 En su opinión, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia derivada del dictamen 1/78 (Acuerdo internacional sobre el caucho natural), de 4 de octubre de 1979 (EU:C:1979:224), apartado 62, es importante determinar en calidad de qué puede considerarse responsable al Reino de los Países Bajos, es decir, como Estado miembro de la Unión o como representante de sus PTU en las relaciones internacionales. Pues bien, conforme al artículo 227 del Tratado CE, apartado 3 (posteriormente artículo 299 CE, apartado 3, y, después, artículo 355 TFUE, apartado 2), el ámbito de aplicación territorial de este Tratado se limita a la parte europea del Reino, esto es, los Países Bajos, mientras que los PTU se rigen exclusivamente por el régimen especial objeto de la cuarta parte del referido Tratado. Así, las disposiciones generales de dicho Tratado no son aplicables a los PTU si no es mediante referencia expresa. En particular, los PTU deben ser tratados como países terceros en lo que respecta a la importación de mercancías en la Unión. Por consiguiente, los PTU no pueden considerarse parte integrante del Estado miembro al que están asociados.
- 66 En este contexto, el Reino de los Países Bajos subraya que, al ser el Reino el único que tiene la condición de sujeto de Derecho internacional público y competencia para celebrar tratados, solo ratificó el Tratado CE para los Países Bajos, de modo que únicamente estos están vinculados por los derechos y las obligaciones derivados de su adhesión a la Unión.
- 67 El Reino de los Países Bajos considera que, habida cuenta de la autonomía de la que disfrutaban las Antillas Neerlandesas y Aruba, la tesis de que los Países Bajos son responsables de los actos de las autoridades de estos PTU es contraria al artículo 4 TUE, apartado 2, y al artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas. Con arreglo a lo dispuesto en el Estatuto del Reino de los Países Bajos, las Antillas Neerlandesas y Aruba no podían considerarse parte de los Países Bajos durante el período de que se

trata, porque, si bien estos dos territorios tenían, como los Países Bajos, la condición de país (*landen*) del Reino de los Países Bajos, cada uno de ellos tenía su propia Staatsregeling (ley fundamental) y un amplio grado de autonomía dentro del Reino. Además, los artículos 50 a 52 del Estatuto del Reino de los Países Bajos no conferían a los Países Bajos potestad alguna sobre las autoridades de Curazao y de Aruba y solo contemplaban la posibilidad de adoptar decisiones respecto de estos territorios en el seno del Consejo de Ministros del Reino.

- 68 En segundo lugar, el Reino de los Países Bajos alega que la obligación de compensación y de pago de intereses de demora invocada no halla su fundamento ni en la normativa de la Unión en materia de recursos propios ni en las Decisiones PTU de 1991 y de 2001. Así pues, admitir tal obligación vulneraría el principio de seguridad jurídica. El Reino de los Países Bajos añade que la Comisión no puede basarse tampoco, a este respecto, en el artículo 5 del Tratado CE (posteriormente artículo 10 CE y, después, artículo 4 TUE, apartado 3) sin acreditar que los Países Bajos han incumplido sus propias obligaciones en virtud del Derecho de la Unión. Pues bien, la Comisión no ha aportado esta prueba y se limita a afirmar que los Países Bajos no reaccionaron «de manera adecuada» ante la infracción cometida por los PTU afectados.
- 69 El Reino de los Países Bajos señala además que, según las Decisiones PTU de 1991 y de 2001, la expedición de los certificados EUR. 1 incumbía únicamente a las autoridades de los PTU, mientras que las autoridades de los Estados miembros no tenían posibilidad alguna de injerencia ni estaban sujetas a ninguna responsabilidad a este respecto. En particular, las Decisiones PTU de 1991 y de 2001 preveían un sistema de cooperación administrativa entre, por una parte, las autoridades de los PTU y, por otra parte, la Comisión y las autoridades de los Estados miembros que permitía verificar el cumplimiento de estas Decisiones y dirigirse directamente, a estos efectos, a las autoridades de los PTU. Además, los problemas que surgiesen entre los PTU y la Unión debían resolverse en el marco de la mancomunidad.
- 70 Por lo demás, el hecho de cuestionar la responsabilidad de los Países Bajos como Estado miembro es contrario al principio de seguridad jurídica y al principio de buena administración. A este respecto, el Reino de los Países Bajos alega que, en contra de la jurisprudencia derivada de la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Nencini/Parlamento (C-447/13 P, EU:C:2014:2372), apartado 48, la Comisión no actuó en un plazo razonable, ya que dicha institución solicitó la puesta a disposición de los derechos de aduana de que se trata pasados más de siete y de once años, respectivamente, desde que la OLAF apreciase las irregularidades en cuestión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 71 Con carácter preliminar debe señalarse que, aunque en el momento de la actuación de las autoridades de Curazao y de Aruba que dio lugar al presente recurso por incumplimiento, el principio de cooperación leal estaba consagrado en el artículo 5 del Tratado CE y, posteriormente, en el artículo 10 CE, estas disposiciones habían sido sustituidas por el artículo 4 TUE, apartado 3, cuando la Comisión solicitó al Reino de los Países Bajos que compensase la pérdida de recursos propios resultante, a su juicio, de dicha actuación. De ello se deduce que el recurso debe ser examinado a la luz del principio de cooperación leal tal como se consagra en esta última disposición.
- 72 Conforme al artículo 4 TUE, apartado 3, párrafo segundo, el Reino de los Países Bajos, como Estado miembro de la Unión, está obligado a adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión.
- 73 Si bien incumbe, a estos efectos, a todas las autoridades de dicho Estado miembro asegurar el cumplimiento de las normas de Derecho de la Unión en el marco de sus competencias, el referido Estado miembro sigue siendo, en virtud del artículo 258 TFUE, el único responsable ante la Unión del

cumplimiento de las obligaciones que resultan de dicho Derecho (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de octubre de 2012, *Byankov*, C-249/11, EU:C:2012:608, apartado 64 y jurisprudencia citada, y de 13 de mayo de 2014, *Comisión/España*, C-184/11, EU:C:2014:316, apartado 43 y jurisprudencia citada).

- 74 Pues bien, como la Comisión ha precisado en su escrito de réplica, el presente recurso por incumplimiento no se basa en errores cometidos por las autoridades de los Países Bajos, sino en la responsabilidad de dicho Estado miembro por una pérdida de recursos propios resultante de la infracción, que no se niega, de las disposiciones de las Decisiones PTU de 1991 y de 2001 que rigen la expedición de certificados EUR. 1 por parte de las autoridades de Curazao y de Aruba.
- 75 Como se desprende del artículo 227, apartado 3, del Tratado CE, en relación con el anexo IV de este (posteriormente, artículo 299 CE, apartado 3, y anexo II del Tratado CE y, después, artículo 355 TFUE, apartado 2, y anexo II del Tratado FUE), Curazao y Aruba figuraban entre los PTU enumerados en dicho anexo y, por tanto, estaban sujetos al régimen especial de asociación definido en la cuarta parte del Tratado CE, que agrupaba los artículos 131 a 137 de este (posteriormente, artículos 182 CE a 188 CE y, después, artículos 198 TFUE a 204 TFUE), régimen cuyas modalidades y procedimientos se establecieron mediante las Decisiones PTU de 1991 y de 2001, sobre la base del artículo 136 del referido Tratado (posteriormente artículo 187 CE y, después, artículo 203 TFUE).
- 76 En este contexto, es importante destacar que, si bien el Tribunal de Justicia ha declarado que las disposiciones generales del Tratado CE, es decir, las que no figuran en la cuarta parte de dicho Tratado, no son de aplicación a los PTU si no es mediante referencia expresa (sentencia de 5 de junio de 2014, *X y TBG*, C-24/12 y C-27/12, EU:C:2014:1385, apartado 45 y jurisprudencia citada), el incumplimiento que se imputa al Reino de los Países Bajos no está comprendido en el supuesto contemplado por dicha jurisprudencia. En efecto, la Comisión no alega que el principio de cooperación leal se aplique a Curazao y a Aruba, sino que afirma que el Reino de los Países Bajos está obligado, en virtud de este principio, a responder de las consecuencias de la expedición irregular de certificados EUR. 1 por parte de las autoridades de Curazao y de Aruba. Pues bien, como se ha recordado en el apartado 72 de la presente sentencia, el Reino de los Países Bajos, como Estado miembro de la Unión, debe respetar este principio.
- 77 A la luz de estas consideraciones, procede examinar, en primer lugar, si el Reino de los Países Bajos es responsable ante la Unión, en virtud de las obligaciones que le incumben como Estado miembro con arreglo al artículo 4 TUE, apartado 3, de la eventual expedición de certificados EUR. 1 por parte de las autoridades de Curazao y de Aruba infringiendo las Decisiones PTU de 1991 y de 2001; en segundo lugar, si está obligado, en virtud de esta disposición, a compensar el importe —más, en su caso, intereses de demora— de una posible pérdida de recursos propios de la Unión resultante de esta circunstancia y, en tercer lugar, en caso de respuesta afirmativa, si el incumplimiento que se imputa al Reino de los Países Bajos resulta fundado.
- *Sobre la responsabilidad del Reino de los Países Bajos con motivo de la posible expedición irregular de certificados EUR. 1 por parte de las autoridades de Curazao y de Aruba.*
- 78 La Comisión alega que, debido a las relaciones especiales que vinculan a Curazao y a Aruba con el Reino de los Países Bajos, este Estado miembro debe responder ante la Unión de los actos y omisiones de las autoridades de Curazao y de Aruba cuando estas expedieron certificados EUR. 1 infringiendo las Decisiones PTU de 1991 y de 2001.
- 79 El Reino de los Países Bajos figura entre los Estados miembros que, según el artículo 131, párrafo primero, del Tratado CE (posteriormente artículo 182 CE, párrafo primero, y, después, artículo 198 TFUE, párrafo primero), mantienen «relaciones especiales» con los PTU. De conformidad

con esta disposición, la sujeción de tales países y territorios al régimen especial de asociación definido en la cuarta parte del Tratado CE se basaba, en la época en que se expedieron dichos certificados, en esas relaciones especiales.

- 80 Estas relaciones especiales se caracterizan por el hecho de que los PTU no son Estados independientes, sino países y territorios que dependen de un Estado independiente, el cual garantiza, entre otras cosas, su representación en el plano internacional [véanse, en este sentido, los Dictámenes 1/78 (Acuerdo internacional sobre el caucho natural), de 4 de octubre de 1979, EU:C:1979:224, apartado 62, y 1/94 (Acuerdos anexos al Acuerdo sobre la OMC), de 15 de noviembre de 1994, EU:C:1994:384, apartado 17].
- 81 Según el artículo 131 del Tratado CE (posteriormente artículo 182 CE y, después, artículo 198 TFUE), de la aplicación del régimen especial de asociación definido en la cuarta parte de dicho Tratado, destinado a promover el desarrollo económico, social y cultural de los PTU, solo se benefician los países y territorios que mantienen relaciones especiales con el Estado miembro de que se trate que haya solicitado que se les aplique el régimen especial de asociación. Por lo que respecta, en concreto, a Curazao y a Aruba, que formaban parte de las Antillas Neerlandesas en el momento en que entró en vigor el Tratado CEE, los Estados miembros celebraron el Convenio 64/533/CEE, de 13 de noviembre de 1962, por el que se revisa el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, a fin de permitir la aplicación a las Antillas Neerlandesas del régimen especial de asociación definido en la cuarta parte de dicho Tratado (DO 1964, L 150, p. 2414).
- 82 Así, los términos utilizados, en particular, en el primer considerando y en los artículos 234 y 235, apartado 2, de la Decisión PTU de 1991 y, concretamente, en los artículos 4 y 7 de la Decisión PTU de 2001 para designar el Estado miembro «del que dependa» un PTU o los Estados miembros «de los que dependan» los PTU ponen de manifiesto las relaciones especiales que existen entre ellos según el artículo 131, párrafo primero, del Tratado CE (posteriormente, artículo 182 CE, párrafo primero, y, después, artículo 198 TFUE, párrafo primero). Esta interpretación se ve corroborada por el artículo 1 de la Decisión PTU de 1991, puesto en relación con su anexo I, punto 4, de donde se deduce que Curazao y Aruba eran PTU «dependientes del» Reino de los Países Bajos.
- 83 Además, en el marco de dicho régimen especial de asociación, los productos originarios de Curazao y de Aruba disfrutaban de un acceso privilegiado al mercado interior, con exención de derechos de aduana y de exacciones de efecto equivalente, de conformidad con el artículo 133, apartado 1, del Tratado CE (posteriormente, artículo 184 CE, apartado 1, y, después, artículo 200 TFUE, apartado 1), en relación con los artículos 101, apartado 1, y 108, apartado 1, primer guion, y el anexo II de la Decisión PTU de 1991 (artículo 35 y anexo III de la Decisión PTU de 2001).
- 84 Pues bien, la expedición de certificados EUR. 1 se regía por el Derecho de la Unión. En efecto, según el artículo 12, apartado 6, del anexo II de la Decisión PTU de 1991 (artículo 15, apartado 4, del anexo III de la Decisión PTU de 2001), que se aplicaba a los territorios de los PTU en virtud de su artículo 237, estos certificados, que acreditaban tal origen, debían ser expedidos por las autoridades de los PTU. Así, cuando estas autoridades expedían tales certificados, estaban obligadas a cumplir los requisitos establecidos en el anexo II de la Decisión PTU de 1991 (anexo III de la Decisión PTU de 2001).
- 85 Además, los procedimientos previstos en las Decisiones PTU de 1991 y de 2001 para resolver las controversias o los problemas que pudieran surgir en este contexto reflejaban el carácter central que revestían, para el régimen de asociación definido en la cuarta parte del Tratado CE, las relaciones especiales —en el sentido del artículo 131, párrafo primero, del Tratado CE (posteriormente artículo 182 CE, párrafo primero, y, después, artículo 198 TFUE, párrafo primero)— entre el PTU de que se trate y el Estado miembro del que dependía.

- 86 A este respecto, deben tenerse en cuenta, en particular, el artículo 26, apartado 7, del anexo II de la Decisión PTU de 1991 y el artículo 34 del anexo III de la Decisión PTU de 2001, según los cuales las controversias sobre la legalidad de los certificados EUR. 1 que no pudieran resolverse entre las autoridades aduaneras del Estado de importación y las del PTU de exportación debían resolverse en el Comité de origen (posteriormente, Comité del código aduanero), en un procedimiento en el que participaba, entre otros, un representante del Estado miembro del que dependía el PTU de exportación, pero no las autoridades locales competentes de dicho PTU.
- 87 Además, por lo que respecta a la resolución eventual de los problemas que pudieran plantearse en el contexto de la expedición irregular de certificados EUR. 1 en el marco de la mancomunidad a la que se hace referencia en los artículos 234 y 235 de la Decisión PTU de 1991 (posteriormente artículo 7 de la Decisión PTU de 2001), es preciso señalar que esta mancomunidad no podía basarse en un diálogo bilateral entre el PTU afectado y la Comisión, sino que requería una concertación trilateral en la que debían participar, además de la Comisión, el Estado miembro del que dependiese el PTU y las autoridades locales competentes de este último. Según el artículo 10, párrafo primero, de la Decisión PTU de 1991, la participación en esta concertación trilateral del Estado miembro del que dependiese el PTU era necesaria para garantizar que se respetarían las «competencias de los poderes centrales respectivos de los Estados miembros de que se trate». De forma similar, el artículo 7, apartado 1, de la Decisión PTU de 2001 destacaba la necesidad de respetar «el modo de organización de las instituciones de los Estados miembros afectados».
- 88 En estas circunstancias, la existencia de relaciones especiales —en el sentido del artículo 131, párrafo primero, del Tratado CE (posteriormente artículo 182 CE, párrafo primero, y, después, artículo 198 TFUE, párrafo primero)— entre el Reino de los Países Bajos y sus PTU puede generar una responsabilidad específica de dicho Estado miembro ante la Unión cuando las autoridades de estos PTU expidan certificados EUR. 1 infringiendo las Decisiones mencionadas.
- 89 No obstante, el Reino de los Países Bajos niega la existencia de tal responsabilidad. En primer lugar, alega que, dado que el Tratado CE solo fue ratificado para los Países Bajos, es preciso distinguir entre Curazao y Aruba, por una parte, y el Reino de los Países Bajos como Estado miembro, por otra, de conformidad con la jurisprudencia derivada del dictamen 1/78 (Acuerdo internacional sobre el caucho natural), de 4 de octubre de 1979 (EU:C:1979:224), apartado 62. En segundo lugar, según el Reino de los Países Bajos, el sistema de cooperación administrativa establecido por las Decisiones PTU de 1991 y de 2001 permitía dirigirse directamente a las autoridades de los citados PTU, de modo que la Comisión no puede considerarlo responsable de los actos de dichas autoridades sobre la base del artículo 4 TUE, apartado 3. En tercer lugar, el reconocimiento de tal responsabilidad menoscabaría, a su juicio, la autonomía de estos PTU, infringiendo el artículo 4 TUE, apartado 2, y el artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas.
- 90 En cuanto a la primera alegación, es cierto que el Tribunal de Justicia declaró, en esencia, en el apartado 62 del dictamen citado en el apartado precedente, que, cuando un Estado miembro celebra un acuerdo internacional en calidad de representante internacional de un PTU que depende de dicho Estado, no actúa en calidad de Estado miembro. Ahora bien, esta apreciación, que permitió al Tribunal de Justicia llegar a la conclusión de que tal representación no incidía en la «delimitación de las esferas de competencia dentro de la Comunidad», no es pertinente para apreciar la responsabilidad de un Estado miembro en el contexto de la expedición, por parte de las autoridades de un PTU que depende de ese Estado miembro, de certificados EUR. 1 infringiendo las Decisiones PTU de 1991 y de 2001, expedición que estaba regulada por las normas de Derecho de la Unión aplicables en el territorio de los PTU.
- 91 Por lo que respecta a la segunda alegación del Reino de los Países Bajos, basada en el sistema de cooperación administrativa establecido por las Decisiones PTU de 1991 y de 2001, es cierto que, conforme al artículo 26, apartado 6, del anexo II de la Decisión PTU de 1991 y, posteriormente, al artículo 32, apartado 8, del anexo III de la Decisión PTU de 2001, era a las autoridades del PTU

afectado a quienes incumbía, en particular, llevar a cabo la oportuna investigación cuando el procedimiento de comprobación del artículo 26, apartado 1 del anexo II de la primera Decisión y posteriormente artículo 32, apartado 2, del anexo III de la segunda Decisión o cualquier otra información disponible indicase una transgresión de las disposiciones de dicho anexo. Pues bien, por una parte, estas mismas disposiciones establecían que la Comisión «[podría] participar» en la investigación dirigida a detectar y prevenir las transgresiones de las disposiciones que regulaban la expedición de los certificados EUR. 1, sin imponerle una obligación a este respecto. Por otra parte, si bien el artículo 26, apartado 7, del anexo II de la Decisión PTU de 1991 y, posteriormente, el artículo 34 del anexo III de la Decisión PTU de 2001 disponían que los litigios que surgieran con motivo de tal investigación o que planteasen un problema de interpretación «se [someterían]» a un procedimiento de resolución de controversias, del propio tenor de estas disposiciones se desprende que estas solo se referían a los litigios que surgieran entre el Estado importador y el PTU exportador y, por tanto, no obligaban a la Comisión.

- 92 Por lo demás, contrariamente a lo que afirma el Reino de los Países Bajos, las disposiciones relativas a la concertación denominada «mancomunidad» no se oponen tampoco a que un Estado miembro pueda ser considerado responsable, en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3, de la expedición irregular de certificados EUR. 1 por parte de las autoridades de sus PTU. En efecto, a tenor del propio artículo 234 de la Decisión de 1991, la actuación de la Unión solo debía apoyarse en esta concertación entre la Comisión, el Estado miembro del que dependiese el PTU y las autoridades locales competentes de los PTU «en la medida de lo posible». Además, según el artículo 235, apartado 2, de dicha Decisión, «[podrían] crearse» grupos de trabajo de asociación, particularmente a instancia de los PTU interesados, con el fin de tratar todo problema que se plantease entre los PTU y la Unión. De forma similar, el artículo 7, apartado 3, de la Decisión PTU de 2001 disponía únicamente que los grupos de trabajo sobre la mancomunidad para cada uno de los PTU «[podrían] reunirse» a instancia, entre otros, de un PTU. Así pues, si bien es cierto que este procedimiento de mancomunidad no ha sido aplicado en el presente asunto, no es menos cierto que el tenor de estas disposiciones indica que estas conferían carácter facultativo a dicha aplicación.
- 93 Tampoco puede prosperar la tercera alegación, basada en la autonomía constitucional de Curazao y de Aruba, ya que el Reino de los Países Bajos no explica cómo la responsabilidad de un Estado miembro por los actos de sus PTU, que existe sin perjuicio de las misiones encomendadas a PTU por las decisiones PTU de 1991 y 2001, puede menoscabar la autonomía de estos.
- 94 Es preciso examinar aún la cuestión de por qué tipos de errores cometidos por un PTU al expedir certificados EUR. 1 debe ser considerado responsable el Estado miembro del que dependa.
- 95 A este respecto, del principio de cooperación leal, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, resulta que los Estados miembros están obligados a adoptar todas las medidas adecuadas para garantizar el alcance y la eficacia del Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de octubre de 2010, *Stils Met*, C-382/09, EU:C:2010:596, apartado 44, y de 5 de diciembre de 2017, *Alemania/Consejo*, C-600/14, EU:C:2017:935, apartado 94).
- 96 Pues bien, habida cuenta del carácter preferencial y excepcional del régimen aduanero del que disfrutaban los productos originarios de los PTU, en las condiciones establecidas en el artículo 133, apartado 1, del Tratado CE (posteriormente artículo 184 CE, apartado 1, y, después, artículo 200 TFUE, apartado 1) y en el artículo 101, apartado 1, en relación con el artículo 108, apartado 1, primer guion, así como en el anexo II de la Decisión PTU de 1991 (artículo 35 y anexo III de la Decisión PTU de 2001), la obligación mencionada en el apartado precedente se impone con particular rigor en el presente asunto. Por tanto, la responsabilidad ante la Unión que incumbe al Estado miembro del que depende un PTU se extiende, en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3, a cualquier error cometido por las autoridades de dicho PTU en el contexto de la expedición de certificados EUR. 1.

97 Habida cuenta de todas las consideraciones expuestas, debe concluirse que, en virtud de las obligaciones que le incumben como Estado miembro con arreglo al artículo 131, párrafo primero, del Tratado CE (posteriormente artículo 182 CE, párrafo primero, y, después, artículo 198 TFUE, párrafo primero) y al artículo 4 TUE, apartado 3, el Reino de los Países Bajos es responsable ante la Unión de la eventual expedición, por parte de las autoridades de Curazao y de Aruba, de certificados EUR. 1 infringiendo las Decisiones PTU de 1991 y de 2001 [véase, por analogía, la sentencia de hoy, Comisión/Reino Unido (Responsabilidad por la actuación de un PTU), C-391/17, apartado 95].

– *Sobre la obligación de compensar la eventual pérdida de recursos propios, en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3.*

98 Según reiterada jurisprudencia, en virtud del principio de cooperación leal, los Estados miembros están obligados a eliminar las consecuencias ilícitas de las violaciones del Derecho de la Unión. Por tanto, incumbe a las autoridades de los Estados miembros adoptar, en el ámbito de sus competencias, todas las medidas necesarias para poner remedio a las violaciones de este Derecho (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de junio de 2007, Jonkman y otros, C-231/06 a C-233/06, EU:C:2007:373, apartados 37 y 38; de 26 de julio de 2017, Comune di Corridonia y otros, C-196/16 y C-197/16, EU:C:2017:589, apartado 35 y jurisprudencia citada, y de 27 de junio de 2019, Belgisch Syndicaat van Chiropraxie y otros, C-597/17, EU:C:2019:544, apartado 54).

99 En la medida en que la expedición de un certificado EUR. 1 infringiendo las Decisiones PTU de 1991 y de 2001 impide a las autoridades del Estado miembro importador afectado, en las condiciones previstas en los artículos 220, apartado 2, letra b), y 239 del código aduanero, recaudar los derechos de aduana que deberían haber recaudado si no hubiese habido tal certificado EUR. 1, la pérdida de recursos propios tradicionales de la Unión resultante es una consecuencia ilícita de una violación del Derecho de la Unión. En efecto, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tal pérdida debe compensarse con otro recurso propio o bien mediante un ajuste de los gastos (véanse, por analogía, las sentencias de 15 de noviembre de 2005, Comisión/Dinamarca, C-392/02, EU:C:2005:683, apartado 54, y de 5 de octubre de 2006, Comisión/Alemania, C-105/02, EU:C:2006:637, apartado 88).

100 Por consiguiente, el Estado miembro responsable ante la Unión de la expedición irregular de un certificado de tal naturaleza está obligado, conforme al principio de cooperación leal, a adoptar todas las medidas necesarias para poner remedio a esta violación del Derecho de la Unión y, en particular, debe compensar la pérdida de recursos propios resultante [véase, por analogía, la sentencia de hoy, Comisión/Reino Unido (Responsabilidad por la actuación de un PTU), C-391/17, apartado 98].

101 Por lo que respecta, más concretamente, a la cuestión de si el importe de tal pérdida de recursos propios debe incrementarse, en su caso, con intereses de demora, basta con señalar que la mera compensación del importe de los derechos de aduana que no han podido recaudarse no es suficiente para eliminar las consecuencias ilícitas de la expedición irregular de un certificado EUR. 1.

102 No basta para poner en entredicho esta interpretación la alegación basada en el principio de seguridad jurídica que han formulado el Reino de los Países Bajos y el Reino Unido, según los cuales tal obligación de compensación no puede existir a falta de una disposición expresa al respecto en Derecho de la Unión. En efecto, la obligación de compensar la pérdida de recursos propios resultante de la expedición irregular de certificados EUR. 1 solo es una expresión concreta de la obligación, derivada del principio de cooperación leal, que tienen los Estados miembros de adoptar todas las medidas necesarias para poner remedio a las violaciones del Derecho de la Unión y borrar las consecuencias ilícitas de estas. Como se desprende de la reiterada jurisprudencia mencionada en el apartado 98 de la presente sentencia, esta obligación se extiende a todas las consecuencias ilícitas de la violación de este Derecho, en particular a las de carácter financiero, como las que son objeto del presente asunto.

103 Sin embargo, los intereses de demora comienzan a devengarse a partir de la fecha de la solicitud dirigida al Estado miembro afectado para que compense dicha pérdida de recursos propios.

104 Habida cuenta de todas estas consideraciones, procede concluir que el Estado miembro responsable ante la Unión de la expedición irregular de certificados EUR. 1 por parte de un PTU que depende de este, está obligado, conforme al principio de cooperación leal, a compensar la posible pérdida de recursos propios, incrementada, en su caso, con los intereses de demora.

– *Sobre el incumplimiento imputado*

105 De los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que, entre 1997 y 2000 y en los años 2002 y 2003, se importaron en los Países Bajos y en Alemania, libres de derechos de importación, mercancías amparadas por certificados EUR. 1 expedidos por las autoridades de Curazao y de Aruba.

106 Las partes no discuten que los certificados EUR. 1 en cuestión fueron expedidos por dichas autoridades cuando en realidad las mercancías de que se trata no cumplían los requisitos necesarios para ser consideradas productos de origen preferencial con arreglo al artículo 101, apartado 1, de la Decisión PTU de 1991 y al artículo 35, apartado 1, de la Decisión PTU de 2001. Tampoco se discute que la infracción de estas disposiciones ha supuesto para la Unión la pérdida de recursos propios, en concepto de derechos de importación.

107 En estas circunstancias, el Reino de los Países Bajos está obligado, en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3, a compensar el importe de esta pérdida de recursos propios, tal como solicitó la Comisión mediante escritos de 27 de enero y de 31 de mayo de 2012, respectivamente.

108 No obstante, el Reino de los Países Bajos alega que los principios de seguridad jurídica y de buena administración se oponen, en el presente asunto, a la posibilidad de que se declare el incumplimiento de esta obligación de compensación, ya que la Comisión no le solicitó esa compensación en un plazo razonable, como exige la jurisprudencia derivada de la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Nencini/Parlamento (C-447/13 P, EU:C:2014:2372), apartado 48.

109 A este respecto, es preciso recordar que la jurisprudencia derivada de la sentencia mencionada en el apartado precedente se refiere al artículo 85 *ter* del Reglamento de ejecución, que fija como punto de partida del plazo de prescripción quinquenal previsto en el artículo 73 *bis* del Reglamento financiero la fecha límite notificada al deudor en la nota de adeudo.

110 Es cierto que, en la referida sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que el principio de seguridad jurídica exige, ante el silencio de las normas aplicables, que la institución interesada lleve a cabo esta notificación en un plazo razonable, al mismo tiempo que precisó que el plazo de notificación de una nota de adeudo debe considerarse poco razonable cuando esta notificación tiene lugar después de un período de cinco años desde el momento en que la institución puede normalmente invocar su derecho (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Nencini/Parlamento, C-447/13 P, EU:C:2014:2372, apartados 48 y 49).

111 Sin embargo, sin necesidad de examinar si el artículo 73 *bis* del Reglamento financiero y el artículo 85 *ter* del Reglamento de ejecución se aplican a la obligación de compensar, en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3, una pérdida de recursos propios como la que se alega en el presente asunto, es preciso señalar que la Comisión no ha rebasado, en cualquier caso, el plazo de cinco años más allá del cual el plazo de notificación de una nota de adeudo debe presumirse poco razonable según la jurisprudencia derivada de la sentencia citada en el apartado precedente. En efecto, las partes no discuten que la pérdida de recursos propios de la Unión resultante de la expedición irregular de los certificados EUR. 1 por parte de las autoridades de Curazao y de Aruba no se convirtió en definitiva

hasta el año 2009. En la medida en que, antes de esa fecha, la Comisión no estaba en condiciones de solicitar la compensación de dicha pérdida, debe considerarse que respetó el referido plazo de cinco años cuando, en 2012, solicitó al Reino de los Países Bajos que abonase tal compensación.

- ¹¹² En consecuencia, procede declarar que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3, al no haber compensado la pérdida de recursos propios resultante de la expedición, irregular a la luz de la Decisión PTU de 1991 y, posteriormente, de la Decisión PTU de 2001, por parte de las autoridades de Curazao y de Aruba de certificados EUR. 1 concernientes a importaciones de leche en polvo y de arroz procedentes de Curazao durante el período 1997/2000 y a importaciones de grañones y de sémola procedentes de Aruba durante el período 2002/2003, respectivamente.

Costas

- ¹¹³ En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Como la Comisión ha solicitado la condena en costas del Reino de los Países Bajos y los motivos formulados por este han sido desestimados, procede condenarlo en costas.
- ¹¹⁴ Con arreglo al artículo 140, apartado 1, del mismo Reglamento de Procedimiento, según el cual los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas, el Reino Unido cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) Declarar que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3, al no haber compensado la pérdida de recursos propios resultante de la expedición, irregular a la luz de la Decisión 91/482/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1991, relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Comunidad Económica Europea, posteriormente, 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, por parte de las autoridades de Curazao y de Aruba de certificados de circulación de mercancías EUR. 1 concernientes a importaciones de leche en polvo y de arroz procedentes de Curazao durante el período 1997/2000 y a importaciones de grañones y de sémola procedentes de Aruba durante el período 2002/2003, respectivamente.**
- 2) Condenar en costas al Reino de los Países Bajos.**
- 3) El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargará con sus propias costas.**

Firmas