



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 25 de octubre de 2017*

«Recurso de casación — Recursos propios de la Unión Europea — Decisión 2007/436/CE — Responsabilidad financiera de los Estados miembros — Pérdida de determinados derechos de importación — Obligación de pagar a la Comisión Europea el importe correspondiente a la pérdida — Recurso de anulación — Admisibilidad — Escrito de la Comisión Europea — Concepto de “acto impugnabile”»

En los asuntos acumulados C-593/15 P y C-594/15 P,

que tienen por objeto sendos recursos de casación interpuestos, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 13 de noviembre de 2015,

República Eslovaca, representada por la Sra. B. Ricziová, en calidad de agente,

parte recurrente,

apoyada por:

República Checa, representada por los Sres. M. Smolek, J. Vlácil y T. Müller, en calidad de agentes,

República Federal de Alemania, representada por el Sr. T. Henze y la Sra. K. Stranz, en calidad de agentes,

Rumanía, representada por el Sr. R.-H. Radu y las Sras. M. Chicu y A. Wellman, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes en casación,

y en el que la otra parte en el procedimiento es:

Comisión Europea, representada por los Sres. A. Caeiros, A. Tokár y G.-D. Balan y la Sra. Z. Malúšková, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. T. von Danwitz, Presidente de Sala, y los Sres. C. Vajda y E. Juhász, la Sra. K. Jürimäe (Ponente) y el Sr. C. Lycourgos, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. M. Aleksejev, administrador;

* Lengua de procedimiento: eslovaco.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 23 de marzo de 2017;
oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 8 de junio de 2017;
dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante dos recursos de casación, la República Eslovaca pide la anulación de sendos autos del Tribunal General de 14 de septiembre de 2015, Eslovaquia/Comisión (T-678/14, no publicado, en lo sucesivo, «primer auto recurrido», EU:T:2015:661), y Eslovaquia/Comisión (T-779/14, no publicado, en lo sucesivo, «segundo auto recurrido», EU:T:2015:655) (en lo sucesivo, conjuntamente, «autos recurridos»), por los que el Tribunal General desestimó por infundados los recursos de la República Eslovaca que tenían por objeto la anulación de las decisiones de la Dirección General de Presupuestos de la Comisión Europea supuestamente contenidas en el escrito BUDG/B/03MV D (2014) 2351197, de 15 de julio de 2014 (en lo sucesivo, «primer escrito controvertido»), y en el escrito BUDG/B/03MV D (2014) 3139078, de 24 de septiembre de 2014 (en lo sucesivo, «segundo escrito controvertido») (en lo sucesivo, conjuntamente, «escritos controvertidos»).

Marco jurídico

- 2 La Decisión 2007/436/CE, Euratom del Consejo, de 7 de junio de 2007, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (DO 2007, L 163, p. 17), deroga, con efectos desde el 1 de enero de 2007, la Decisión 2000/597/CE, Euratom del Consejo, de 29 de septiembre de 2000, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (DO 2000, L 253, p. 42).
- 3 En virtud del artículo 2, apartado 1, letra b), de la Decisión 2000/597 y del artículo 2, apartado 1, letra a), de la Decisión 2007/436 constituirán recursos propios incorporados en el presupuesto general de la Unión Europea los ingresos procedentes, en particular, de «los derechos del arancel aduanero común y otros derechos que hayan fijado o puedan fijar las instituciones de [la Unión] en los intercambios con países no miembros» (en lo sucesivo, «recursos propios»).
- 4 Conforme al artículo 2, apartado 1, del Reglamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 del Consejo, de 22 de mayo de 2000, por el que se aplica la Decisión 2007/436 (DO 2000, L 130, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE, Euratom) n.º 105/2009 del Consejo, de 26 de enero de 2009 (DO 2009, L 36, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1150/2000»), se constatará un derecho de la Unión sobre los recursos propios cuando se cumplan las condiciones previstas por la normativa aduanera en lo relativo a la consideración del importe del derecho y su comunicación al deudor.
- 5 El artículo 9, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 1150/2000 establece:

«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.»
- 6 Conforme al artículo 10, apartado 1, de dicho Reglamento, la consignación de los recursos propios se efectuará, a más tardar, el primer día laborable después del decimonoveno día del segundo mes siguiente al mes en cuyo transcurso se hubieren constatado los derechos con arreglo al artículo 2 de dicho Reglamento.

- 7 En virtud del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1150/2000, todo retraso en las consignaciones en la cuenta mencionada en el apartado 1 del artículo 9 de dicho Reglamento dará lugar al pago de intereses por el Estado miembro correspondiente.

Antecedentes del litigio

- 8 Durante los años 2006 y 2007, varias sociedades realizaron, como obligadas principales, declaraciones de aduana en Alemania con el fin de incluir mercancías destinadas a Eslovaquia en el régimen de tránsito comunitario externo establecido en los artículos 91 y siguientes 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).
- 9 Para tales operaciones de tránsito, las autoridades aduaneras eslovacas informaron a las autoridades alemanas, en los plazos exigidos y mediante el nuevo sistema de tránsito informatizado (NSTI), de la presentación de las mercancías en la aduana de destino así como del resultado del control efectuado. De este modo, las operaciones de que se trata fueron liquidadas y se liberó la garantía financiera prestada por los obligados principales.
- 10 Sin embargo, una investigación llevada a cabo en Eslovaquia permitió comprobar que, a raíz de una introducción ilegal en el NSTI, se había puesto fin irregularmente a operaciones de tránsito en la aduana eslovaca de destino.
- 11 Mediante los escritos controvertidos, el director de la Dirección «Recursos Propios y Programación Financiera» de la Dirección General de Presupuestos de la Comisión Europea (en lo sucesivo, «director») recordó que, mediante la Decisión C(2011) 9750 final, de 5 de enero de 2012 (expediente REM 03/2010), la Comisión había declarado, a raíz de una petición de las autoridades alemanas, la procedencia de una condonación de derechos de importación, en aplicación del artículo 239 del Reglamento n.º 2913/92, por lo que respectaba a una sociedad alemana que había presentado, como obligada principal, varias declaraciones en nombre de sus clientes para el transporte de mercancías, durante los años 2006 y 2007, en el régimen de tránsito externo con destino a Eslovaquia. A este respecto, la Comisión señaló que la finalización irregular de las operaciones de tránsito se debía a maniobras fraudulentas que sólo podían explicarse razonablemente por la complicidad activa de un agente de la aduana eslovaca de destino o por una organización defectuosa de dicha aduana, que permitió a un tercero acceder al NSTI.
- 12 El director añadió, en esencia, que en otros casos las autoridades alemanas habían concedido una condonación de los derechos de aduana por los mismos motivos. De este modo, en el primer escrito controvertido se menciona el caso de otra sociedad y, en el segundo escrito controvertido, otros seis asuntos.
- 13 En los escritos controvertidos, el director explicó que, según los servicios de la Comisión, la República Eslovaca era considerada financieramente responsable, en la medida en que la confirmación de la liquidación que figuraba en los documentos de tránsito devueltos a la aduana alemana de origen había impedido a las autoridades alemanas percibir o recuperar derechos de aduana, que son recursos propios tradicionales. Precisó que, aunque la República Eslovaca no estaba encargada de la percepción de los derechos de aduana devengados por la importación dentro de la Unión, un Estado miembro no dejaba de ser financieramente responsable de las pérdidas de recursos propios si sus autoridades o sus representantes cometían errores o actuaban fraudulentamente.
- 14 El director añadió que las autoridades eslovacas no habían podido garantizar la correcta aplicación de las disposiciones aduaneras de la Unión. El resultado de esa aplicación defectuosa del Derecho de la Unión era una pérdida de recursos propios tradicionales, en la medida en que las autoridades alemanas no habían podido recaudar derechos de aduana y ponerlos a disposición de la Comisión. El

director dedujo de ello que la República Eslovaca debía compensar al presupuesto de la Unión por la pérdida así ocasionada. A este respecto se refirió, por analogía, al apartado 44 de la sentencia de 8 de julio de 2010, Comisión/Italia (C-334/08, EU:C:2010:414).

- 15 El director explicó, en esencia, que una posible negativa de la República Eslovaca a poner a disposición tales recursos propios tradicionales sería contraria al principio de cooperación leal entre los Estados miembros y en el seno de la Unión e impediría el buen funcionamiento del sistema de recursos propios.
- 16 En consecuencia, instó a las autoridades eslovacas a que pusieran a disposición de la Comisión dos importes brutos de recursos propios que ascienden, respectivamente, a 1 602 457,33 y a 1 453 723,12 euros, menos un 25 % en concepto de gastos de percepción, como muy tarde el primer día laborable después del decimonoveno día del segundo mes siguiente al envío de los escritos controvertidos. Añadió que cualquier retraso daría lugar al pago de intereses, en aplicación del artículo 11 del Reglamento n.º 1150/2000.

Procedimiento ante el Tribunal General y autos recurridos

- 17 Mediante dos escritos presentados en la Secretaría del Tribunal General, respectivamente, el 22 de septiembre y el 26 de noviembre de 2014, la República Eslovaca interpuso sendos recursos solicitando la anulación de las decisiones supuestamente contenidas en los escritos controvertidos.
- 18 Mediante dos escritos separados presentados en la Secretaría del Tribunal General, respectivamente, los días 5 de diciembre de 2014 y de 12 de febrero de 2015, la Comisión propuso sendas excepciones de inadmisibilidad con arreglo al artículo 114, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General de 2 de mayo de 1991. Tales excepciones se basaban, en ambos asuntos, en la falta de un acto que pudiera impugnarse mediante un recurso de anulación y, en el asunto T-678/14, en el carácter puramente confirmatorio del primer escrito controvertido.
- 19 La República Eslovaca formuló sus observaciones sobre tales excepciones de inadmisibilidad.
- 20 Mediante escritos separados, presentados en la Secretaría del Tribunal General, respectivamente, los días 8 y 23 de enero de 2015, la República Federal de Alemania y Rumanía solicitaron intervenir en apoyo de las pretensiones de la República Eslovaca en el asunto T-678/14. Mediante escritos separados, presentados en la Secretaría del Tribunal General, respectivamente, el 10 de abril y el 4 de mayo de 2015, esos mismos Estados miembros solicitaron intervenir en apoyo de las pretensiones de la República Eslovaca en el asunto T-779/14.
- 21 Mediante los autos recurridos, el Tribunal General resolvió las excepciones de inadmisibilidad de la Comisión en aplicación del artículo 130 de su Reglamento de Procedimiento.
- 22 Para apreciar el carácter impugnable de los escritos controvertidos, el Tribunal General examinó, en los apartados 27 a 37 y 39 del primer auto recurrido y en los apartados 26 a 36 y 38 del segundo auto recurrido, el reparto de facultades entre la Comisión y los Estados miembros en materia de constatación de recursos propios con arreglo a la Decisión 2007/436 y al Reglamento n.º 1150/2000. En el apartado 41 del primer auto recurrido y en el apartado 40 del segundo auto recurrido concluyó que, a falta de disposición que habilitara a la Comisión para adoptar un acto que obligue a un Estado miembro a poner a disposición recursos propios, debía considerarse que los escritos controvertidos tenían un valor informativo y eran una simple petición dirigida a la República Eslovaca.
- 23 A este respecto, el Tribunal General precisó, en los apartados 42 a 44 del primer auto recurrido y en los apartados 41 a 43 del segundo auto recurrido, que una opinión emitida por la Comisión como la que figura en tales escritos no vincula a las autoridades nacionales y, en los apartados 45 a 47 del

primer auto recurrido y en los apartados 44 a 46 del segundo auto recurrido, que, al igual que un dictamen motivado emitido en la fase administrativa previa de un procedimiento por incumplimiento, no puede constituir un acto impugnabile.

- 24 Por último, el Tribunal General rechazó las alegaciones formuladas por la República Eslovaca. En particular, en los apartados 54 y 55 del primer auto recurrido y en los apartados 53 y 54 del segundo auto recurrido, desestimó por inoperantes las alegaciones basadas en que la Comisión había realizado una interpretación errónea de la normativa pertinente, en que los escritos controvertidos carecen de base jurídica y en que los importes que figuran en ellos no pueden calificarse como «recursos propios», al versar tales alegaciones sobre el carácter fundado del contenido de esos escritos. En los apartados 56 a 59 del primer auto recurrido y en los apartados 55 a 58 del segundo auto recurrido, el Tribunal General, además, respondió a alegaciones basadas en el sistema completo de las vías de recurso, en la tutela judicial efectiva y en la urgencia de la situación en los casos de autos, derivada del riesgo de tener que pagar considerables intereses de demora.
- 25 Habida cuenta de estos elementos, el Tribunal General estimó las excepciones de inadmisibilidad propuestas por la Comisión y declaró inadmisibles los recursos de la República Eslovaca, en la medida en que se dirigían contra actos que no eran impugnables, y no se pronunció sobre las demandas de intervención de la República Federal de Alemania y de Rumanía.

Pretensiones de las partes en los recursos de casación y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 26 Mediante sus recursos de casación, la República Eslovaca solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule íntegramente los autos recurridos.
 - El propio Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la admisibilidad de sus recursos y remita los asuntos al Tribunal General para que este último los declare fundados o, con carácter subsidiario, remita los asuntos al Tribunal General para que éste se pronuncie sobre la admisibilidad de los recursos y los declare fundados.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 27 En su escrito de contestación al recurso de casación, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- Desestime los recursos de casación.
 - Condene en costas a la República Eslovaca.
- 28 En sus escritos de formalización de la intervención, la República Federal de Alemania y Rumanía solicitan al Tribunal de Justicia, en esencia, que estime los recursos de casación.
- 29 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 12 de enero de 2016 se ordenó acumular los asuntos C-593/15 P y C-594/15 P a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.

Sobre los recursos de casación

- 30 En apoyo de sus recursos de casación, la República Eslovaca invoca dos motivos basados, el primero de ellos, en errores de Derecho y, el segundo, formulado con carácter subsidiario, en la violación de la obligación de motivación que incumbe al Tribunal General.

Sobre el primer motivo de casación

Alegaciones de las partes

- 31 Mediante su primer motivo de casación, la República Eslovaca reprocha al Tribunal General varios errores de Derecho en la apreciación de la naturaleza y de los efectos de los escritos controvertidos. Este motivo se divide en tres series de alegaciones.
- 32 En primer lugar, la República Eslovaca alega, en esencia, que el Tribunal General erró en cuanto a la naturaleza de los importes reclamados en los escritos controvertidos al calificarlos, al menos implícitamente, como «recursos propios» en el sentido del artículo 2, apartado 1, de la Decisión 2007/436. Con ello el Tribunal General aplicó erróneamente las disposiciones normativas y la jurisprudencia relativas a los recursos propios para pronunciarse sobre las facultades decisorias de la Comisión. Por otra parte, en la medida en que la calificación jurídica correcta de tales importes era pertinente para la apreciación de la admisibilidad de los recursos, el Tribunal General no pudo limitarse a considerar, sin incurrir en error de Derecho, en los apartados 54 y 55 del primer auto recurrido y en los apartados 53 y 54 del segundo auto recurrido, que las alegaciones formuladas por ella al respecto concernían a la apreciación del fondo del asunto.
- 33 A juicio de la República Eslovaca, en modo alguno es pertinente en estos casos la jurisprudencia citada por el Tribunal General en los apartados 28 a 34 del primer auto recurrido y en los apartados 27 a 33 del segundo auto recurrido, dado que enuncia las obligaciones de los Estados miembros en materia de recursos propios en las relaciones bilaterales entre la Comisión y el Estado miembro encargado de poner a disposición tales recursos. En efecto, los presentes asuntos implican una relación tripartita entre la Comisión, la República Federal de Alemania, como Estado miembro encargado de poner a disposición recursos propios, y la República Eslovaca, que no era responsable de la puesta a disposición de tales recursos.
- 34 En sus observaciones sobre los escritos de intervención, la República Eslovaca subraya, además, la inseguridad jurídica y el riesgo de consecuencias financieras graves que se derivan de la incertidumbre sobre el fundamento jurídico de la supuesta obligación de poner a disposición los importes reclamados. Refuta la existencia misma de tal obligación con arreglo al Derecho de la Unión. Toda vez que la Comisión, mediante los escritos controvertidos, fijó una obligación y consecuencias no establecidas por ese Derecho, tales escritos producen claramente efectos jurídicos que pueden afectar a sus intereses. En todo caso considera útil que el Tribunal de Justicia aclare las cuestiones planteadas en los presentes asuntos sobre dicho fundamento jurídico.
- 35 En segundo lugar, la República Eslovaca alega que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al elevar, en esencia, en el apartado 41 del primer auto recurrido y en el apartado 40 del segundo auto recurrido, el criterio de la facultad de la autora del acto impugnado a la categoría de *conditio sine qua non* para la existencia de un acto impugnado. Ciertamente, el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 55 de la sentencia de 13 de febrero de 2014, Hungría/Comisión (C-31/13 P, EU:C:2014:70), que los efectos de un acto también deben apreciarse en función de las facultades de la institución que fue su autora. Sin embargo, esta jurisprudencia no puede interpretarse en el sentido de que la falta de facultad tenga como consecuencia ineludible que un acto de una institución de la Unión no pueda en ningún caso constituir un acto que produzca efectos jurídicos obligatorios, impugnado mediante un recurso de anulación en virtud del artículo 263 TFUE. Tal enfoque privaría de toda pertinencia al motivo de ilegalidad basado en la incompetencia del autor del acto.
- 36 En tercer lugar, la República Eslovaca considera, en contra de lo que declaró el Tribunal General en el apartado 59 del primer auto recurrido y en el apartado 58 del segundo auto recurrido, que la posibilidad que tiene de efectuar un pago condicional no puede suplir la insuficiencia de la tutela judicial y del acceso a la justicia ni remediar la urgencia de la situación de los presentes asuntos. En

efecto, la República Eslovaca precisa que la inadmisibilidad de los recursos interpuestos ante el Tribunal General provoca efectos negativos inaceptables en su situación, habida cuenta de que sólo podría oponerse a las pretensiones de la Comisión en un posible recurso por incumplimiento, debiendo así correr el riesgo de pagar elevados intereses de demora. Ahora bien, la opción de proceder al pago condicional, no previsto por ninguna norma de la Unión y cuya recuperación no garantiza la jurisprudencia, no le asegura en modo alguno un acceso a la justicia.

- 37 La Comisión rebate el fundamento de todas estas alegaciones y considera que el primer motivo de casación debe desestimarse por infundado.
- 38 En primer lugar, dicha institución sostiene que las alegaciones sobre la naturaleza de los importes reclamados, su pago por la República Eslovaca y la existencia de una obligación, a cargo de dicho Estado miembro, de ponerlos a disposición de la Comisión se refieren a la apreciación del carácter fundado de los recursos y no a la de su admisibilidad. En lo que atañe a la apreciación de la admisibilidad, la Comisión considera que el Tribunal General examinó el contenido de los escritos controvertidos conforme a la jurisprudencia y declaró acertadamente que, habida cuenta del mismo, tales escritos sólo incluyen una petición de poner a disposición de la Comisión recursos propios, extremo que no refutó ni la República Eslovaca ni los Estados miembros coadyuvantes. En consecuencia, el Tribunal General apreció conforme a Derecho los recursos, a la vista de la normativa y de la jurisprudencia relativas a los recursos propios.
- 39 A este respecto, por un lado, no se discute que los importes en cuestión constituyen derechos de aduana y, por tanto, recursos propios tradicionales. Por otro lado, al analizar tales disposiciones en la fase de la admisibilidad, el Tribunal General no se pronunció en modo alguno sobre una posible obligación, a cargo de la República Eslovaca, de poner a disposición los importes en cuestión. Ahora bien, del conjunto de esas mismas disposiciones, tal como han sido interpretadas por la jurisprudencia, así como de las normas que regulan el procedimiento por incumplimiento se deduce que la Comisión carece de competencia para determinar de manera vinculante el importe de los recursos propios, fijar el plazo para su pago y decidir sobre los intereses de demora.
- 40 En todo caso, según la Comisión, aunque se considerara que los escritos controvertidos no contemplaban el pago de recursos propios, tales escritos no podrían producir efectos jurídicos obligatorios. En efecto, no se ha determinado base jurídica alguna para la adopción de tal acto jurídico vinculante.
- 41 En segundo lugar, la Comisión sostiene, en esencia, que el examen del alcance de sus facultades se inscribe, en los presentes asuntos, en un examen complejo que pretende determinar si los escritos controvertidos son impugnables, a la luz de su naturaleza, del contexto de su adopción y de las facultades de su autora. Según ella, procede distinguir, por un lado, los actos que producen efectos jurídicos y que han sido adoptados por una institución incompetente y, por otro lado, los actos que no producen tales efectos y que, por ello, no pueden ser objeto de un recurso de anulación.
- 42 En tercer lugar, la Comisión considera que de las características del sistema de los recursos propios se desprende indefectiblemente que carece de competencia para adoptar decisiones vinculantes en la materia. Por tanto, la ausencia de tal competencia no puede asimilarse a una denegación a la República Eslovaca del derecho a la tutela judicial efectiva. Lo mismo sucede con la obligación, a cargo de ese Estado miembro, de pagar intereses de demora, que emana directamente del artículo 11 del Reglamento n.º 1150/2000. Además, el pago condicional no está destinado a garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, sino a atenuar la posible carga financiera que puede constituir, para un Estado miembro, la obligación de pagar intereses de demora. Por otra parte, el riesgo de devengo de intereses de demora está ligado al incumplimiento de la obligación de poner a su disposición recursos propios, no a que los escritos controvertidos contengan una petición en este sentido.

- 43 La falta de competencia para adoptar decisiones vinculantes en materia de recursos propios también queda confirmada por el rechazo, por parte del Consejo, de una propuesta de modificación del artículo 17 del Reglamento n.º 1150/2000, que habría facultado a la Comisión para examinar el asunto y para adoptar una decisión debidamente motivada si el importe de los derechos constatados superaba 50 000 euros.
- 44 La Comisión añade que sólo puede interponerse un recurso de anulación si el litigio versa sobre la validez de un acto que produce efectos jurídicos. En cambio, si el objeto del litigio es la existencia de una obligación de un Estado miembro emanada del Derecho de la Unión, el recurso por incumplimiento es la única vía de recurso disponible. En efecto, los Tratados no establecen ningún procedimiento que un Estado miembro pueda incoar para determinar si él mismo satisface las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión.
- 45 La República Checa, la República Federal de Alemania y Rumanía consideran que debe estimarse el primer motivo de casación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 46 Según jurisprudencia consolidada, se consideran actos impugnables, en el sentido del artículo 263 TFUE, todas las disposiciones adoptadas por las instituciones de la Unión, cualquiera que sea su forma, destinadas a producir efectos jurídicos obligatorios (sentencia de 13 de febrero de 2014, Hungría/Comisión, C-31/13 P, EU:C:2014:70, apartado 54 y jurisprudencia citada).
- 47 Para determinar si un acto impugnado produce tales efectos hay que atenerse a su contenido esencial (sentencia de 22 de junio de 2000, Países Bajos/Comisión, C-147/96, EU:C:2000:335, apartado 27 y jurisprudencia citada). Estos efectos 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 (sentencia de 13 de febrero de 2014, Hungría/Comisión, C-31/13 P, EU:C:2014:70, apartado 55 y jurisprudencia citada).
- 48 En los autos recurridos, el Tribunal General resolvió las excepciones de inadmisibilidad de la Comisión sin entrar a examinar el fondo del asunto. Tal como se ha expuesto en los apartados 22 y 23 de la presente sentencia, al término de un examen del reparto de facultades entre la Comisión y los Estados miembros en materia de constatación de recursos propios con arreglo a la Decisión 2007/436 y al Reglamento n.º 1150/2000, el Tribunal General concluyó, en el apartado 41 del primer auto recurrido y en el apartado 40 del segundo auto recurrido, que a falta de disposición que habilitara a la Comisión para adoptar un acto que obligue a un Estado miembro a poner a su disposición recursos propios, debía considerarse que los escritos controvertidos tenían un valor informativo y eran una simple petición dirigida a la República Eslovaca.
- 49 A este respecto, el Tribunal General precisó que una opinión emitida por la Comisión, como la que figura en tales escritos, no vincula a las autoridades nacionales y que, al igual que un dictamen motivado emitido en la fase administrativa previa de un procedimiento por incumplimiento, no puede constituir un acto impugnabile.
- 50 Por un lado, ciertamente parece que el Tribunal General basó en lo esencial su apreciación del carácter impugnabile de los escritos controvertidos en un examen de las facultades de la Comisión con arreglo a la Decisión 2007/436 y al Reglamento n.º 1150/2000. Sin embargo, en contra de lo que alega la República Eslovaca, con ello no apreció la naturaleza de los fondos reclamados ni calificó tales fondos como «recursos propios».

- 51 En efecto, en los autos recurridos, el Tribunal General se limitó a explicitar, de una manera abstracta, las obligaciones y las facultades que incumbían, respectivamente, a los Estados miembros y a la Comisión en materia de recursos propios de la Unión. Ahora bien, toda vez que la Comisión emitió los escritos controvertidos en esta materia, tal como se desprende de los apartados 4 a 10 del primer auto recurrido y de los apartados 4 a 10 del segundo auto recurrido, el Tribunal General podía, sin incurrir en error de Derecho, apreciar dichas obligaciones y facultades a la vista de la normativa relativa a los recursos propios, con el único fin de examinar el carácter impugnabile de dichos escritos y sin perjuicio de la cuestión, de fondo, de su aplicabilidad a las circunstancias de los casos de autos y de la calificación de los importes de que se trata.
- 52 Además, procede considerar que, en tales circunstancias, el Tribunal General, en el apartado 55 del primer auto recurrido y en el apartado 54 del segundo auto recurrido, rechazó también legítimamente por inoperantes las alegaciones formuladas por la República Eslovaca sobre el carácter fundado del contenido de los escritos controvertidos.
- 53 Por otro lado, procede señalar que, en cambio, tal como la República Eslovaca alega acertadamente, el Tribunal General se limitó a examinar las facultades de la autora del acto, sin siquiera entrar a analizar el contenido mismo de los escritos controvertidos, en contra de lo que exige la jurisprudencia recordada en el apartado 47 de la presente sentencia.
- 54 En consecuencia, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho.
- 55 Sin embargo, debe recordarse que, aunque los fundamentos de Derecho de una sentencia del Tribunal General revelen una infracción del Derecho de la Unión, si su fallo resulta justificado con arreglo a otros fundamentos de Derecho, tal infracción no puede dar lugar a la anulación de dicha sentencia y procede efectuar una sustitución de los fundamentos de Derecho (véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartado 150, así como de 5 de marzo de 2015, Comisión y otros/Versalis y otros, C-93/13 P y C-123/13 P, EU:C:2015:150, apartado 102 y jurisprudencia citada).
- 56 Éste es el caso presente.
- 57 Habida cuenta de la jurisprudencia recordada en los apartados 46 y 47 de la presente sentencia, de un análisis del contenido de los escritos controvertidos se desprende, en efecto, teniendo en cuenta el contexto de su emisión así como las facultades de la Comisión, que tales escritos no pueden calificarse de «actos impugnables».
- 58 Procede señalar en primer término, en lo que atañe al contenido de dichos escritos, que tras recordar los hechos de que se trata, el director plasmó en ellos el criterio de su Dirección, según el cual la República Eslovaca era considerada responsable de las pérdidas de recursos propios ocasionadas en Alemania. Estimó que la República Eslovaca debía compensar tales pérdidas y que, en caso de negarse a poner a disposición de la Comisión los importes en cuestión, estaría violando el principio de cooperación leal y pondría en peligro el buen funcionamiento del sistema de recursos propios. A la vista de estos elementos, instó a poner a su disposición los importes correspondientes a las pérdidas en cuestión y precisó que la falta de pago en el plazo fijado en esos mismos escritos generaría intereses de demora en aplicación del artículo 11 del Reglamento n.º 1150/2000.
- 59 De estas indicaciones se desprende que la Comisión, mediante los escritos controvertidos, expuso a la República Eslovaca, básicamente, su opinión sobre las consecuencias jurídicas de las pérdidas de recursos propios ocasionadas en Alemania y sobre las obligaciones para la República Eslovaca que, según la Comisión, se derivan de ello. A la vista de esa opinión, instó a dicho Estado miembro a poner a su disposición el importe de que se trata.

- 60 Ahora bien, procede considerar que ni la exposición de una mera opinión jurídica ni una simple petición de poner a disposición de la Comisión los importes en cuestión puede producir efectos jurídicos.
- 61 El mero hecho de que los escritos controvertidos fijen un plazo para la puesta a disposición de la Comisión de tales importes, indicando que un retraso puede generar intereses de demora, no permite considerar que la Comisión, habida cuenta del contenido global de dichos escritos, en lugar de expresar su opinión, tuviera la intención de adoptar actos que producen efectos jurídicos obligatorios, ni, por tanto, conferir a dichos escritos la naturaleza de actos impugnables.
- 62 En segundo término, procede precisar, en cuanto al contexto, que la Comisión señaló en la vista, sin que la República Eslovaca o los Estados miembros coadyuvantes lo rebatieran, que el envío de escritos como los controvertidos constituía una práctica corriente de dicha institución, destinada a entablar discusiones informales sobre el respeto del Derecho de la Unión por un Estado miembro, que podrían ir seguidas de la fase administrativa previa de un procedimiento por incumplimiento. Tal contexto se refleja en los escritos controvertidos, que exponen claramente las razones por las que la Comisión considera que la República Eslovaca podría haber incumplido el Derecho de la Unión. Además, de las demandas presentadas por esta última ante el Tribunal General se desprende inequívocamente su conocimiento de ese contexto, así como que había entendido perfectamente la intención de la Comisión de entablar contactos informales.
- 63 Ahora bien, de la jurisprudencia se desprende que, habida cuenta de la facultad discrecional de la Comisión para incoar un procedimiento por incumplimiento, un dictamen motivado no puede producir efectos jurídicos vinculantes (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de septiembre de 1998, Comisión/Alemania, C-191/95, EU:C:1998:441, apartado 46 y jurisprudencia citada). Menos aún pueden producir tales efectos escritos que, como los controvertidos, pueden analizarse como meras tomas de contacto informales que preceden al inicio de la fase administrativa previa de un recurso por incumplimiento.
- 64 En tercer término, por lo que respecta a las facultades de la Comisión, las partes no discuten que, en todo caso, dicha institución carece de competencia para adoptar actos vinculantes que obliguen a un Estado miembro a poner a su disposición importes como los de los presentes asuntos. En efecto, por un lado, aun suponiendo que tales importes, como señala la República Eslovaca, no puedan calificarse como «recursos propios», la Comisión indicó ante el Tribunal de Justicia que no podía determinarse base jurídica alguna para la adopción de un acto vinculante. Por otro lado, suponiendo que dichos importes, en contra de lo sostenido por la República Eslovaca, deban calificarse como «recursos propios», procede observar que este Estado miembro no ha rebatido la alegación de la Comisión basada en que ni la Decisión 2007/436 ni el Reglamento n.º 1150/2000 confieren facultad decisoria alguna a la Comisión.
- 65 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede concluir que los escritos controvertidos no constituyen «actos impugnables» en el sentido del artículo 263 TFUE, sin que sea preciso pronunciarse sobre la cuestión, de fondo, relativa a la aplicabilidad de la Decisión 2007/436 y del Reglamento n.º 1150/2000 y a la calificación jurídica de los importes reclamados.
- 66 No invalidan esta conclusión las alegaciones de la República Eslovaca basadas en el derecho a la tutela judicial efectiva, en la prolongación inútil del litigio que la enfrenta a la Comisión y en el riesgo de intereses de demora. En efecto, aunque el requisito relativo a los efectos jurídicos obligatorios debe interpretarse a la luz del derecho a la tutela judicial efectiva tal como lo garantiza el artículo 47, párrafo primero, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, basta con recordar que este derecho no tiene por objeto modificar el sistema de control judicial establecido en los Tratados y, en particular, las normas relativas a la admisibilidad de los recursos presentados directamente ante el juez de la Unión Europea, tal como también se desprende de las explicaciones relativas a este artículo, las cuales deben tenerse en cuenta, con arreglo al artículo 6 TUE, apartado 1, párrafo tercero, y al

artículo 52, apartado 7, de la Carta, para la interpretación de ésta (sentencia de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartado 97 y jurisprudencia citada). Por tanto, la interpretación del concepto de «acto impugnabile» a la luz de dicho artículo 47 no puede conducir a ignorar dicho requisito sin sobrepasar las competencias que el Tratado atribuye al juez de la Unión [véanse, por analogía, la sentencia de 12 de septiembre de 2006, Reynolds Tobacco y otros/Comisión, C-131/03 P, EU:C:2006:541, apartado 81, así como el auto de 14 de mayo de 2012, Sepracor Pharmaceuticals (Irlanda)/Comisión, C-477/11 P, no publicado, EU:C:2012:292, apartado 54].

- 67 En consecuencia, el fallo de los autos recurridos es fundado en la medida en que declara inadmisibles los recursos interpuestos por la República Eslovaca, por lo que procede desestimar el primer motivo de casación.

Sobre el segundo motivo de casación

Alegaciones de las partes

- 68 Mediante su segundo motivo de casación, invocado con carácter subsidiario, la República Eslovaca alega que el Tribunal General incumplió su obligación de motivación.
- 69 En primer lugar, el Tribunal General no motivó en modo alguno la conclusión de que los importes reclamados constituían recursos propios. La exposición de los motivos en los que se basa tal conclusión era tanto más relevante en los presentes asuntos cuanto que, por un lado, constituye la premisa para la apreciación, por lo demás errónea, de la admisibilidad de los recursos por parte del Tribunal General y, por otro lado, la calificación de dichos importes como «recursos propios» fue rebatida por ella en sus observaciones sobre las excepciones de inadmisibilidad. Asimismo, el Tribunal General debió haber expuesto los motivos que justifican la aplicabilidad, también rebatida por ella ante el Tribunal General, de la jurisprudencia relativa a las obligaciones de los Estados miembros en materia de recursos propios en las relaciones bilaterales a una relación tripartita como la controvertida en los casos de autos.
- 70 En segundo lugar, el Tribunal General omitió motivar su conclusión de que el concepto de pago condicional puede resolver la compleja cuestión, planteada en los presentes asuntos, del acceso a la justicia y la urgencia de la situación.
- 71 En tercer lugar, la República Eslovaca señala que la motivación de los autos recurridos es casi idéntica a la de varios autos dictados por el Tribunal General el mismo día, aun en supuestos de hecho muy distintos. Se refiere, en particular, al auto de 14 de septiembre de 2015, Eslovenia/Comisión (T-585/14, EU:T:2015:662), que, según ella, versaba sobre un caso de pérdida de recursos propios tradicionales por haberse concedido un certificado de importación para el azúcar y que, a diferencia de los presentes asuntos, implicaba una relación bilateral entre el Estado miembro y la Comisión.
- 72 La Comisión considera infundadas todas esas alegaciones.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 73 Es preciso recordar que la obligación de motivar las sentencias resulta del artículo 36 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, aplicable al Tribunal General en virtud del artículo 53, párrafo primero, del mismo Estatuto y del artículo 117 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. Según reiterada jurisprudencia, la motivación de una sentencia del Tribunal General debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de éste, de modo que los interesados puedan

conocer las razones de la decisión adoptada y el Tribunal de Justicia ejercer su control jurisdiccional (sentencia de 19 de diciembre de 2012, *Mitteldeutsche Flughafen y Flughafen Leipzig-Halle/Comisión*, C-288/11 P, EU:C:2012:821, apartado 83 y jurisprudencia citada).

- 74 Además, conforme a reiterada jurisprudencia, la obligación de motivación que incumbe al Tribunal General no le exige elaborar una exposición que siga exhaustivamente y uno por uno todos los razonamientos formulados por las partes del litigio. Basta con que la motivación permita a los interesados conocer las razones por las que el Tribunal General no acogió sus argumentos y al Tribunal de Justicia disponer de los elementos suficientes para ejercer su control (véase en particular, en este sentido, el auto de 12 de julio de 2016, *Pérez Gutiérrez/Comisión*, C-604/15 P, no publicado, EU:C:2016:545, apartado 27 y jurisprudencia citada).
- 75 En los casos de autos, el Tribunal General expuso claramente, en los autos recurridos, las razones por las que concluyó que los escritos controvertidos no podían ser impugnados a través de un recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE. Del análisis del primer motivo de casación invocado por la República Eslovaca se desprende que los fundamentos de Derecho de dichos autos permitían a ese Estado comprender el razonamiento que condujo a declarar la inadmisibilidad y rebatir su carácter fundado y que tales fundamentos permitieron al Tribunal de Justicia ejercer su control.
- 76 De ello se deduce que los autos recurridos no adolecen de un incumplimiento de la obligación de motivación.
- 77 Las alegaciones de la República Eslovaca no invalidan esta conclusión.
- 78 En primer lugar, en la medida en que dicho Estado miembro sostiene que el Tribunal General debió haber expuesto los motivos por los que consideraba que podía aplicar la Decisión 2007/436 y el Reglamento n.º 1150/2000 para apreciar el carácter impugnable de los escritos controvertidos, procede señalar que el Tribunal General respondió a las alegaciones formuladas ante él y basadas en la inaplicabilidad de tales normas, considerando que dichas alegaciones se referían a la apreciación del carácter fundado de dichos recursos.
- 79 Dadas estas circunstancias, en segundo lugar, también carece de pertinencia el hecho, suponiendo que se demuestre, de que la motivación de los autos impugnados sea casi idéntica a la de autos dictados en otros asuntos que versan sobre otros supuestos fácticos.
- 80 En tercer lugar, recordando, acertadamente, que aunque el requisito relativo a los efectos jurídicos vinculantes debe interpretarse a la luz de principio de la tutela judicial efectiva, tal interpretación no puede llevar a excluir este requisito sin exceder de las competencias atribuidas por el Tratado a los órganos jurisdiccionales de la Unión, el Tribunal General respondió de manera suficientemente fundada en Derecho a las alegaciones de la República Eslovaca basadas en una supuesta insuficiencia de la tutela judicial efectiva a la vista de la supuesta urgencia de la situación.
- 81 Habida cuenta del conjunto de consideraciones anteriores, procede desestimar el segundo motivo de casación y, consiguientemente, los recursos de casación en su totalidad.

Costas

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

- 83 Al haber solicitado la Comisión la condena en costas de la República Eslovaca y haber visto esta última desestimadas sus pretensiones, procede condenarla a cargar, además de con sus propias costas, con las costas de la Comisión.
- 84 El artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, igualmente aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de este Reglamento, establece que los Estados miembros y las instituciones que hayan intervenido en el litigio como coadyuvantes soportarán sus propias costas.
- 85 En consecuencia, la República Checa, la República Federal de Alemania y Rumanía cargarán con sus propias costas.

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

- 1) **Desestimar los recursos de casación.**
- 2) **Condenar a la República Eslovaca a cargar, además de con sus propias costas, con las costas de la Comisión Europea.**
- 3) **La República Checa, la República Federal de Alemania y Rumanía cargarán con sus propias costas.**

Firmas