



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 el asunto C-599/15 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 16 de noviembre de 2015,

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

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

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

Comisión Europea, representada por los Sres. G.-D. Balan, A. Caeiros y A. Tokár 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: rumano.

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 su recurso de casación, Rumanía solicita la anulación del auto del Tribunal General de 14 de septiembre de 2015, Rumanía/Comisión (T-784/14, no publicado, en lo sucesivo, «auto recurrido», EU:T:2015:659), por el que este último declaró inadmisibile su recurso de anulación de la decisión de la Dirección General de Presupuestos de la Comisión Europea supuestamente contenida en el escrito BUDG/B/03MV D(2014) 3079038, de 19 de septiembre de 2014 (en lo sucesivo, «escrito controvertido»).

Marco jurídico

Normativa sobre recursos propios

- 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 dará lugar al pago de intereses por el Estado miembro correspondiente.

Reglamento de Procedimiento del Tribunal General

8 A tenor del artículo 130 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General:

«1. La demanda en que el demandado solicite que el Tribunal General decida sobre la inadmisión o la incompetencia sin entrar en el fondo del asunto se presentará mediante escrito separado, dentro del plazo fijado en el artículo 81.

[...]

7. El Tribunal General decidirá con la mayor rapidez posible sobre la demanda o, si existen circunstancias especiales que lo justifiquen, unirá su examen al examen del fondo. [...]

8. Si el Tribunal General desestimara la demanda o la uniera al examen del fondo, el Presidente fijará nuevos plazos para que continúe el procedimiento.»

Antecedentes del litigio

- 9 Mediante el escrito controvertido, 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, en el mes de abril de 2010, las autoridades alemanas habían solicitado a la Comisión que decidiera, en aplicación del artículo 239 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), si estaba justificada una condonación de derechos de importación por lo que respecta a una sociedad alemana que, como obligada principal, había presentado en nombre de sus clientes varias declaraciones para el transporte de mercancías durante los años 2006 y 2007 en el régimen de tránsito externo destinado a otro Estado miembro, donde una investigación había revelado que no se habían presentado mercancías en la aduana de destino.
- 10 El director recordó que la Comisión había declarado, mediante la Decisión C(2011) 9750 final, de 5 de enero de 2012 (expediente REM 03/2010), la procedencia de la condonación de los derechos de importación solicitada. 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 de destino del Estado miembro de que se trata o por la organización defectuosa de dicha aduana, que permitió a un tercero acceder al nuevo sistema de tránsito informatizado (NSTI).
- 11 El director también señaló, en esencia, que las autoridades alemanas habían concedido, en otro asunto, la condonación de los derechos de aduana por los mismos motivos.
- 12 En el escrito controvertido, el director explicó que los servicios de la Comisión consideraban a Rumanía 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 que las autoridades alemanas percibieran o recuperaran derechos de aduana, que son recursos propios tradicionales. Precisó que, aunque Rumanía no estaba encargada de la percepción de los derechos de aduana devengados por la importación en el seno 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.
- 13 El director añadió que las autoridades rumanas 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 Rumanía 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).

- 14 El director explicó, en esencia, que una posible negativa de Rumanía a poner a disposición de la Comisión 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.
- 15 En consecuencia, instó a las autoridades rumanas a poner a disposición de la Comisión recursos propios por importe de 14 883,79 euros brutos, 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 del escrito controvertido. 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 auto recurrido

- 16 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 28 de noviembre de 2014, Rumanía interpuso un recurso de anulación de la decisión supuestamente contenida en el escrito controvertido.
- 17 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal General el 13 de marzo de 2015, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad en virtud del artículo 114, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, de 2 de mayo de 1991. Tal excepción se basaba en la falta de acto que pudiera impugnarse mediante un recurso de anulación.
- 18 Rumanía presentó sus observaciones sobre esa excepción de inadmisibilidad.
- 19 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal General, respectivamente, el 23 de marzo y el 10 de abril de 2015, la República Eslovaca y la República Federal de Alemania solicitaron intervenir en apoyo de las pretensiones de Rumanía.
- 20 Mediante el auto recurrido, el Tribunal General resolvió la excepción de inadmisibilidad de la Comisión, en aplicación del artículo 130 de su Reglamento de Procedimiento.
- 21 Para apreciar el carácter impugnabile del escrito controvertido, el Tribunal General examinó, en los apartados 23 a 33 y 35 del 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 37 de dicho auto concluyó 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 el escrito controvertido tenía valor informativo y era una simple petición dirigida a Rumanía.
- 22 A este respecto, el Tribunal General precisó, en los apartados 38 a 40 del auto recurrido, que una opinión emitida por la Comisión, como la que figura en el escrito controvertido, no vincula a las autoridades nacionales y, en los apartados 41 a 43 de dicho auto, que tal escrito, al igual que un dictamen motivado emitido en la fase administrativa previa de un procedimiento por incumplimiento, no puede constituir un acto impugnabile.
- 23 Por último, el Tribunal General rechazó las alegaciones formuladas por Rumanía. En particular, en los apartados 50 y 51 del auto recurrido desestimó por inoperantes las alegaciones basadas en que el escrito controvertido carece de fundamento jurídico, declarando que tales alegaciones versaban sobre el carácter fundado del contenido de tal escrito. En los apartados 52 a 56 del citado auto, el Tribunal

General respondió además a alegaciones basadas en la situación de inseguridad jurídica en la que supuestamente se encuentra dicho Estado miembro en cuanto a las obligaciones que le incumben y al riesgo pecuniario, en la tutela judicial efectiva y en el riesgo de tener que pagar cuantiosos intereses de demora.

- 24 Habida cuenta de estos elementos, el Tribunal General estimó la excepción de ilegalidad propuesta por la Comisión y declaró la inadmisibilidad del recurso de Rumanía, en la medida en que se dirigía contra un acto que no podía ser objeto de recurso, sin pronunciarse sobre las demandas de intervención de la República Federal de Alemania y de la República Eslovaca.

Pretensiones de las partes en el recurso de casación

- 25 Mediante su recurso de casación, Rumanía solicita al Tribunal de Justicia que:
- Declare la admisibilidad del recurso de casación, anule el auto recurrido en su totalidad y resuelva el recurso de anulación declarándolo admisible y anulando el escrito controvertido.
 - Con carácter subsidiario, declare la admisibilidad del recurso de casación, anule el auto recurrido en su totalidad y remita el asunto al Tribunal General para que declare admisible el recurso y anule el escrito controvertido.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 26 En su escrito de contestación, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- Desestime el recurso de casación.
 - Condene en costas a Rumanía.
- 27 En sus escritos de intervención, la República Checa, la República Federal de Alemania y la República Eslovaca solicitan al Tribunal de Justicia, en esencia, que estime el recurso de casación.

Sobre el recurso de casación

Alegaciones de las partes

- 28 Para fundamentar su recurso de casación, Rumanía invoca dos motivos.
- 29 Mediante su primer motivo de casación, Rumanía reprocha al Tribunal General la infracción del artículo 130, apartados 7 y 8, de su Reglamento de Procedimiento, en la medida en que resolvió la excepción de inadmisibilidad de la Comisión sin entrar en el fondo del asunto.
- 30 Por un lado, Rumanía señala que, en sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad, solicitó que el examen de ésta se uniera al examen del fondo de asunto. Pues bien, el Tribunal General, que en virtud de dichas disposiciones debe examinar si tal unión está justificada por circunstancias concretas y, si así es, proceder a ella, en el caso de autos había omitido motivar su decisión de no unir el examen de la excepción al del fondo del asunto.
- 31 Por otro lado, Rumanía considera que, aunque el Tribunal General se negó a unir el examen de la excepción de inadmisibilidad al del fondo del asunto, en realidad, en los apartados 29 a 51 del auto recurrido, realizó apreciaciones sobre el fondo del asunto. En efecto, se pronunció sobre la naturaleza y el fundamento de la obligación pecuniaria contemplada en el escrito controvertido, partiendo de la

premisa errónea de que la normativa sobre recursos propios tradicionales era aplicable. Ahora bien, Rumanía alegó ante el Tribunal General que el escrito controvertido producía efectos jurídicos precisamente por el hecho de que el Derecho de la Unión no atribuía responsabilidad financiera a un Estado miembro por la pérdida de recursos propios tradicionales sufrida en otro Estado miembro. El Tribunal General erró al negarse a tener en cuenta tales alegaciones, rechazándolas en el apartado 51 del auto recurrido por inoperantes, en la medida en que versaban sobre el carácter fundado del contenido de dicho escrito.

- 32 Rumanía añade que esta irregularidad de procedimiento menoscabó sus intereses en tanto en cuanto violó su derecho a un proceso equitativo por la inexistencia de debate contradictorio y en tanto en cuanto la apreciación del Tribunal General se basó en varios errores de Derecho que podrían haberse evitado entrando a conocer sobre el fondo del asunto.
- 33 Mediante su segundo motivo de casación, Rumanía alega, en esencia, que el análisis de la naturaleza del importe reclamado y de las obligaciones objeto del escrito controvertido adolece de un error de Derecho, en la medida en que el Tribunal General calificó erróneamente dicho importe como «recursos propios tradicionales» y aplicó la normativa y la jurisprudencia relativas a estos últimos. En efecto, dicha normativa contempla exclusivamente la responsabilidad financiera directa de las autoridades aduaneras de un Estado miembro. En cambio, tal normativa no concierne la hipótesis del caso de autos, de una posible responsabilidad financiera de otro Estado miembro que nunca fue responsable de evaluar ni de percibir los derechos de aduana en cuestión. De este modo, dicho escrito impone a Rumanía una obligación nueva que no emana del Derecho de la Unión. Refiriéndose exclusivamente a la normativa sobre los recursos propios tradicionales y a la jurisprudencia relativa a ellos, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho, ignoró las circunstancias específicas del caso de autos y omitió responder a las alegaciones basadas en el carácter nuevo de esa obligación.
- 34 Dicho error de Derecho repercutió en el análisis tanto de la competencia de la Comisión como de la naturaleza del escrito controvertido, que el Tribunal General efectuó a la vista de la normativa sobre los recursos propios tradicionales. Además, el Tribunal General ignoró la jurisprudencia consolidada en materia de recursos de anulación, en la medida en que omitió pronunciarse sobre el contenido y el contexto de la adopción del escrito controvertido y se basó exclusivamente en un análisis de la competencia de la Comisión. Al actuar de ese modo, según Rumanía, vulneró el principio de tutela judicial efectiva.
- 35 Con carácter subsidiario, por una parte, Rumanía invoca una contradicción en los fundamentos de Derecho del auto recurrido, en la medida en que el Tribunal General, en el apartado 29 de dicho auto, reconoció a los Estados miembros un margen de apreciación para determinar la existencia de una pérdida de recursos propios tradicionales y de la obligación de pagar esos recursos, mientras que de los apartados 24 y 25 del citado auto se desprende que los Estados miembros están obligados a constatar tales recursos desde el momento en que concurren las condiciones establecidas por la Decisión 2007/436 y por el Reglamento n.º 1150/2000.
- 36 Por otra parte, Rumanía alega que el mecanismo de puesta a disposición condicional no es aplicable en el caso de autos. En efecto, tal mecanismo fue elaborado en materia de recursos propios tradicionales. En todo caso, presupone la existencia de una obligación de la que pueden quedar eximidas las autoridades de un Estado miembro y sólo concierne aquellas situaciones en las que existe una controversia sobre las justificaciones de la deuda invocada. Insiste, en este contexto, en el riesgo de que un Estado miembro deba pagar intereses de demora en caso de impago y destaca el riesgo de que un pago condicional se convierta en definitivo si el fondo de asunto no se resuelve en el marco de un recurso de anulación o si la Comisión no interpone un recurso por incumplimiento.
- 37 La Comisión considera infundadas todas esas alegaciones.

- 38 Como respuesta al primer motivo de casación invocado por Rumanía, la Comisión alega que, habida cuenta del contenido del escrito controvertido, por el que Rumanía fue considerada financieramente responsable de la pérdida de recursos propios tradicionales, el Tribunal General examinó legítimamente las competencias de la Comisión a la vista de las normas relativas a los recursos propios tradicionales. Examinó el contenido de dicho escrito así como el contexto del marco legislativo en la materia al solo efecto de determinar si el recurso era admisible, sin entrar en el fondo del asunto. Ahora bien, ni el contenido de dicho escrito, por el que la Comisión se limitó a mencionar determinados hechos y a exponer su opinión sobre las consecuencias en materia de recursos propios, instando a las autoridades rumanas a poner a su disposición un determinado importe, ni las facultades conferidas a la Comisión permiten declarar que tal escrito produzca efectos jurídicos obligatorios. Por último, en contra de lo que alega Rumanía, el Tribunal General no «calificó la naturaleza de las obligaciones atribuidas a Rumanía mediante el escrito [controvertido]» toda vez que declaró abiertamente que ese escrito constituía una simple petición dirigida al citado Estado miembro y no pretendía producir efectos jurídicos.
- 39 Como respuesta al segundo motivo de casación, en esencia, la Comisión señala que el Tribunal General declaró legítimamente, a la vista de la falta de competencia en su favor en materia de recursos propios tradicionales y tras el análisis tanto del contenido como del contexto del escrito controvertido, que este último no pertenecía a la categoría de actos impugnables. El Tribunal General no calificó ni el importe debido como recursos propios tradicionales ni las obligaciones que supuestamente se impusieron a Rumanía en el escrito controvertido ni tampoco examinó la cuestión de si dicho Estado miembro estaba obligado a poner a disposición de la Comisión el importe de que se trata y, por tanto, no procedió a una apreciación del fondo del asunto.
- 40 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 superara 50 000 euros.
- 41 Por otra parte, aun suponiendo —*quod non*— que el escrito controvertido no versara sobre la puesta a disposición de la Comisión de recursos propios, no produciría efectos jurídicos obligatorios, por la falta de base jurídica al efecto.
- 42 La Comisión considera que, a la luz de la jurisprudencia consolidada y recordada por el Tribunal General en los apartados 24 a 28 del auto recurrido, el apartado 29 de dicho auto debe entenderse en el sentido de que los Estados miembros tienen derecho a declarar, en virtud del artículo 17, apartado 2, del Reglamento n.º 1150/2000, que no pueden cobrarse determinados importes de derechos constatados. El artículo 17 de dicho Reglamento establece un mecanismo de intercambio de información entre los Estados miembros y la Comisión en caso de imposibilidad de cobrar recursos propios. Si bien la Comisión puede presentar observaciones a un Estado miembro, carece de toda facultad para adoptar actos vinculantes que establezcan los importes de recursos propios debidos, precisándose que, en caso de divergencia de criterios entre la Comisión y un Estado miembro, compete al Tribunal de Justicia resolver la cuestión mediante un recurso por incumplimiento.
- 43 Por lo que respecta a la tutela judicial efectiva, al riesgo para el Estado de que se trata de tener que pagar intereses de demora y al pago condicional, la Comisión considera, en esencia, que los apartados 54 a 56 del auto recurrido no adolecen de ningún error de Derecho. En particular, señala que la posibilidad de proceder a un pago condicional permite excluir el riesgo de que el Estado miembro tenga que pagar intereses de demora, que los Estados miembros pueden recuperar los fondos puestos a disposición de la Comisión en concepto de pago condicional, habida cuenta del artículo 2, apartado 4, y del artículo 8 del Reglamento n.º 1150/2000, y que el pago condicional no está destinado a garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva. Además, 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 el escrito controvertido contenga una petición en este sentido. La obligación de pagar intereses de demora se desprende directamente del artículo 11 del Reglamento n.º 1150/2000.

- 44 La República Checa, la República Federal de Alemania y la República Eslovaca consideran que debe estimarse el segundo motivo de casación. Tales Estados miembros no han formulado alegaciones sobre el primer motivo de casación invocado por Rumanía.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 45 Mediante sus dos motivos de casación, que procede examinar conjuntamente, Rumanía reprocha al Tribunal General, en esencia, que sólo apreciara el carácter recurrible del escrito controvertido a la luz del criterio de las facultades de la Comisión con arreglo a la Decisión 2007/436 y al Reglamento n.º 1150/2000, cuando dicha Decisión y dicho Reglamento eran inaplicables, y que lo hiciera sin unir el examen de la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión al del fondo del asunto.
- 46 En primer lugar, es preciso recordar que, según la jurisprudencia, corresponde al Tribunal General apreciar si una correcta administración de justicia justifica o no que la excepción de inadmisibilidad se resuelva inmediatamente o se una al examen del fondo (véase, en este sentido, el auto de 27 de febrero de 1991, Bocos Viciano/Comisión, C-126/90 P, EU:C:1991:83, apartado 6). No se requiere la unión al examen del fondo del asunto cuando la apreciación de la excepción no depende de la apreciación de los motivos de fondo invocados por el demandante (sentencia de 12 de septiembre de 2006, Reynolds Tobacco y otros/Comisión, C-131/03 P, EU:C:2006:541, apartado 95).
- 47 En segundo lugar, de una jurisprudencia consolidada se desprende que 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).
- 48 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 jurídicos 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).
- 49 En el auto recurrido, el Tribunal General resolvió la excepción de inadmisibilidad de la Comisión sin entrar en el fondo del asunto. Tal como se ha expuesto en los apartados 21 y 22 de la presente sentencia, al término de un examen del reparto de las facultades entre la Comisión y los Estados miembros en materia de constatación de recursos propios en virtud de lo dispuesto por la Decisión 2007/436 y por el Reglamento n.º 1150/2000, el Tribunal General concluyó, en el apartado 37 de dicho auto, que debía considerarse, 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, que el escrito controvertido tenía un valor informativo y era una simple petición dirigida a Rumanía.
- 50 A este respecto, el Tribunal General precisó que una opinión emitida por la Comisión, como la que figura en dicho escrito, 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.

- 51 Primero, ciertamente parece que el Tribunal General basó en lo esencial su apreciación del carácter impugnabile del escrito controvertido 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 Rumanía, con ello no apreció la naturaleza de los fondos reclamados ni calificó tales fondos como «recursos propios».
- 52 En efecto, en el auto recurrido, 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 el escrito controvertido en esta materia, tal como se desprende de los apartados 1 a 7 del 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, al solo efecto de examinar el carácter impugnabile de dicho escrito y sin perjuicio de la cuestión, de fondo, de su aplicabilidad a las circunstancias del caso de autos y de la calificación del importe de que se trata.
- 53 Además, procede considerar que, en tales circunstancias, el Tribunal General, en el apartado 51 del auto recurrido, rechazó también legítimamente por inoperantes, sin unir el examen de la excepción de inadmisibilidad al del fondo del asunto, las alegaciones formuladas por Rumanía sobre el carácter fundado del contenido del escrito controvertido.
- 54 Habida cuenta de las consideraciones que figuran en los apartados 60 a 67 de la presente sentencia y, en particular, del contexto en el que se emitió el escrito controvertido, tales alegaciones de Rumanía, que pretendían demostrar que el escrito controvertido había impuesto a este Estado miembro una nueva obligación, no establecida en la normativa sobre recursos propios, deben desestimarse por inoperantes.
- 55 Por último, debe en cambio señalarse que, tal como alega acertadamente Rumanía, el Tribunal General se limitó a examinar las facultades de la autora del acto, sin siquiera analizar el contenido del escrito controvertido, en contra de lo que exige la jurisprudencia recordada en el apartado 48 de la presente sentencia.
- 56 En consecuencia, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho.
- 57 No obstante, procede recordar 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).
- 58 Éste es el caso presente.
- 59 A la luz de la jurisprudencia recordada en los apartados 47 y 48 de la presente sentencia, de un análisis del contenido del escrito controvertido se desprende, en efecto, teniendo en cuenta el contexto de su emisión así como las facultades de la Comisión, que dicho escrito no puede calificarse como «acto impugnabile».
- 60 Procede señalar en primer término, en lo que atañe al contenido de dicho escrito, que tras recordar los hechos de que se trata, el director plasmó en él el criterio de su Dirección, según el cual Rumanía era considerada responsable de las pérdidas de recursos propios ocasionadas en Alemania. Estimó que Rumanía debía compensar tales pérdidas y que, en caso de negarse a poner a disposición de la Comisión el importe 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 el importe correspondiente a las pérdidas en cuestión y precisó que la falta de pago en el plazo fijado en ese mismo escrito generaría intereses de demora en aplicación del artículo 11 del Reglamento n.º 1150/2000.

- 61 De estas indicaciones se desprende que la Comisión, mediante el escrito controvertido, expuso a Rumanía, básicamente, su opinión sobre las consecuencias jurídicas de las pérdidas de recursos propios ocasionadas en Alemania y sobre las obligaciones para Rumanía 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.
- 62 Ahora bien, procede considerar que ni la exposición de una mera opinión jurídica ni una simple petición de poner a disposición de la Comisión el importe en cuestión pueden producir efectos jurídicos.
- 63 El mero hecho de que el escrito controvertido fije un plazo para la puesta a disposición de la Comisión de tal importe, indicando que un retraso puede generar intereses de demora, no permite considerar que la Comisión, habida cuenta del contenido global de dicho escrito, en lugar de expresar su opinión, tuviera la intención de adoptar un acto que produce efectos jurídicos obligatorios, ni, por tanto, conferir a dicho escrito la naturaleza de acto impugnabile.
- 64 En segundo término, procede precisar, en cuanto al contexto, que la Comisión señaló en la vista, sin que Rumanía o los Estados miembros coadyuvantes lo rebatieran, que el envío de escritos como el controvertido 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 el escrito controvertido, que expone claramente las razones por las que la Comisión considera que Rumanía podría haber incurrido en un incumplimiento del Derecho de la Unión. Además, de la demanda presentada 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.
- 65 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 el controvertido, pueden analizarse como meras tomas de contacto informales que preceden al inicio de la fase administrativa previa de un recurso por incumplimiento.
- 66 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 el del presente asunto. En efecto, por un lado, aun suponiendo que tal importe, como señala Rumanía, no pueda 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 dicho importe, en contra de lo sostenido por Rumanía, deba 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.
- 67 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede concluir que el escrito controvertido no constituye un «acto impugnabile» 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 del importe reclamado.

- 68 Esta conclusión no queda invalidada por las alegaciones formuladas por Rumanía y basadas en el derecho a la tutela judicial efectiva, en la situación de inseguridad jurídica y en el riesgo financiero soportado por dicho Estado miembro. 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 impugnado» 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].
- 69 En consecuencia, el fallo del auto recurrido es fundado en la medida en que declara inadmisibles el recurso interpuesto por Rumanía, por lo que procede desestimar los motivos de casación primero y segundo, sin que sea preciso apreciar las alegaciones relativas a la supuesta contradicción en los fundamentos de Derecho contenidos en los apartados 24 y 25 y en el apartado 29 del auto recurrido y a la aplicabilidad del mecanismo de puesta a disposición condicional. Por tanto, procede desestimar el recurso de casación en su totalidad.

Costas

- 70 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.
- 71 Al haber solicitado la Comisión la condena en costas de Rumanía y haber visto esta última desestimadas sus pretensiones, procede condenarla a cargar, además de con sus propias costas, con las costas de la Comisión.
- 72 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.
- 73 En consecuencia, la República Checa, la República Federal de Alemania y la República Eslovaca cargarán con sus propias costas.

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

- 1) Desestimar el recurso de casación.**
- 2) Condenar a Rumanía 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 la República Eslovaca cargarán con sus propias costas.**

Firmas