Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima ampliada)

de 9 de abril de 2025 *

«Recursos propios de la Unión — Responsabilidad financiera de los Estados miembros — Obligación de los Estados miembros de poner a disposición de la Comisión recursos propios — Pago a la Comisión de los importes correspondientes a recursos propios no percibidos — Derechos de importación — Importaciones de productos textiles, de calzado y de gafas de sol procedentes de Asia — Valor en aduana — Inexistencia de infravaloración — Inexistencia de obligación de constituir una garantía antes del levante — Enriquecimiento sin causa de la Unión»

En el asunto T-329/23,

República Checa, representada por los Sres. M. Smolek y J. Vláčil y por la Sra. L. Halajová, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por las Sras. P. Němečková y M. Ilkova y por el Sr. T. Materne, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima ampliada),

integrado por la Sra. O. Porchia, Presidenta, y los Sres. M. Jaeger, L. Madise, P. Nihoul y S. Verschuur (Ponente), Jueces;

Secretaria: Sra. R. Ūkelytė, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

celebrada la vista el 24 de septiembre de 2024;

visto el desistimiento parcial de la República Checa recibido en la Secretaría del Tribunal General el 20 de diciembre de 2024;

vista la decisión de 13 de enero de 2025 de reabrir la fase oral del procedimiento;

* Lengua de procedimiento: checo.

vistas las observaciones sobre el desistimiento parcial presentadas por la Comisión el 28 de enero de 2025;

vista la decisión de 30 de enero de 2025 de dar por concluida la fase oral del procedimiento;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso basado en los artículos 268 TFUE y 340 TFUE, párrafo segundo, la República Checa solicita la devolución de la cantidad de 60 435 306,39 coronas checas (CZK) (aproximadamente 2 409 000 euros) pagada en concepto de recursos propios de la Unión Europea.

Antecedentes del litigio y hechos posteriores a la interposición del recurso

2 A partir del 1 de enero de 2005, la Unión suprimió todos los contingentes aplicables a las importaciones de productos textiles y de ropa procedentes de países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), incluida China.

3 A raíz de esta supresión, la Unión se vio expuesta a una cantidad muy elevada de importaciones de productos textiles y de calzado procedentes de Asia y, en particular, de China, y a un riesgo de infravaloración del valor en aduana de dichas importaciones.

ACP Discount

4 En respuesta al riesgo de infravaloración del valor en aduana de determinadas importaciones, la operación de control prioritario denominada «Discount» (en lo sucesivo, «ACP Discount») se llevó a cabo del 21 al 27 de noviembre de 2011 y del 12 al 18 de diciembre de 2011, bajo la coordinación de la Dirección General (DG) de Fiscalidad y Unión Aduanera de la Comisión Europea, en virtud del artículo 13, apartado 2, 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; en lo sucesivo, «código aduanero comunitario»), entonces aplicable, según el cual debía determinarse un marco común de gestión de riesgos, criterios comunes y ámbitos prioritarios de control con arreglo al procedimiento de comité. Una operación de control prioritario consistía en una actuación conjunta de los Estados miembros que preveía controles aduaneros más exhaustivos sobre una cuestión concreta utilizando los mismos perfiles de riesgo en todos los Estados miembros afectados durante un período determinado.

5 La ACP Discount, suscrita por todos los Estados miembros, se refería a las importaciones de determinados productos textiles, calzado y gafas de sol procedentes de China, Tailandia y Vietnam con escaso valor en aduana.

6 En el marco de la ACP Discount, se elaboró un plan operativo que fijaba umbrales de riesgo que permitían a las autoridades aduaneras de los Estados miembros detectar los valores particularmente bajos declarados a la importación y, por consiguiente, las importaciones que presentaban un riesgo significativo de infravaloración de su valor en aduana (en lo sucesivo, «plan operativo de la ACP Discount»).

7 Así, se seleccionaron veinte códigos del arancel integrado de la Unión Europea (en lo sucesivo, «códigos TARIC») para productos textiles y calzado y dos códigos TARIC para gafas de sol y, para cada uno de esos códigos TARIC, la Comisión fijó un «precio medio corregido» (en lo sucesivo, «PMC»).

8 Los PMC, expresados en precio por kilogramo, se calcularon sobre la base de los precios de importación en la Unión de las mercancías clasificadas en los códigos TARIC correspondientes a un período de cuarenta y ocho meses, como extractos de Comext, la base de datos de referencia para estadísticas detalladas del comercio internacional de mercancías, gestionada por la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat).

9 A continuación, se calculó una media para toda la Unión sobre la base de la media aritmética, es decir, no ponderada, de los PMC registrados en todos los Estados miembros. En este cálculo, se excluyeron los valores anormalmente elevados o bajos.

10 Por último, el «precio mínimo aceptable» (en lo sucesivo, «PMA»), correspondiente al 50 % de los PMC, se calculó y se utilizó como umbral de riesgo.

Directrices de la ACP Discount

11 El plan operativo de la ACP Discount incluía, en su anexo 2, unas «Directrices para prevenir y detectar irregularidades (infravaloración) en las importaciones de productos textiles y de calzado» (en lo sucesivo, «Directrices de la ACP Discount»).

12 Las Directrices de la ACP Discount establecían los procedimientos de comprobación y control físico que debían llevar a cabo las autoridades aduaneras en caso de dudas sobre el valor en aduana declarado, en particular cuando este era inferior al PMA (véase el punto 5 de dichas Directrices).

13 Según el punto 7 de las Directrices de la ACP Discount, las dudas sobre el valor en aduana declarado podían disiparse si las autoridades aduaneras tenían conocimientos previos sobre la fiabilidad del declarante.

14 En cambio, cuando las autoridades aduaneras no tuvieran tales conocimientos, se debían comprobar los documentos pertinentes e inspeccionar la naturaleza de las mercancías, incluso tomando muestras al azar (véase el punto 8 de las Directrices de la ACP Discount).

15 Además, se exponía que, en la medida en que la inspección (para determinar la naturaleza de las mercancías) no disipara las dudas razonables que hubieran podido surgir, debía tomarse una muestra de cada partida que figurara en la declaración en aduana. Sin embargo, si resultaba imposible extraer una muestra sin destruir la mercancía, no debía tomarse ninguna muestra y la calidad de la mercancía debía documentarse con la mayor precisión posible y apoyarse, en la medida de lo posible, con fotografías (véase el punto 8 de las Directrices de la ACP Discount).

16 Si tras dicho examen persistían las dudas, las autoridades aduaneras debían ponerse en contacto con el declarante por teléfono para seguir comprobando las declaraciones. Si, durante la conversación telefónica, el declarante expresaba su voluntad de liberar las mercancías, debía constituirse una garantía. El importe de tal garantía debía basarse en el importe total de los derechos de importación que podían adeudarse (véase el punto 9 de las Directrices de la ACP Discount).

17 El punto 11 de las Directrices de la ACP Discount elaboró una lista de los documentos adicionales que las autoridades aduaneras debían solicitar para comprobaciones ulteriores. Se trataba, en particular, de contratos, recibos de gastos de transporte y seguros o pedidos.

18 En el punto 12 de las Directrices de la ACP Discount, se enumeraban diferentes circunstancias que debían tenerse en cuenta para evaluar si, a pesar de los documentos adicionales y explicaciones facilitados por el declarante, seguían existiendo dudas razonables, como el hecho de que el importador no pudiera dar una explicación razonable sobre el bajo precio facturado o que no estuviera disponible para su examen.

19 En el supuesto de que persistieran tales dudas o en caso de no recibir respuesta, las autoridades aduaneras debían comunicar por escrito al importador las razones que justificaban la persistencia de sus dudas, solicitando una respuesta en un plazo razonable (véase el punto 13 de las Directrices de la ACP Discount).

20 Si la información y la documentación adicional no llegaban a disipar las dudas, no podía aplicarse el valor en aduana declarado y el valor en aduana debía determinarse con arreglo a uno de los métodos secundarios previstos en los artículos 30, apartado 2, o 31 del código aduanero comunitario mediante una decisión adoptada por las autoridades aduaneras y transmitida al importador lo antes posible (véanse los puntos 14 y 15 de las Directrices de la ACP Discount).

Procedimiento administrativo previo

21 Del 10 al 14 de noviembre de 2014, la Comisión llevó a cabo una misión de inspección en la República Checa relativa a la aplicación por esta última de la ACP Discount.

22 A raíz de esta misión, la Comisión envió a las autoridades checas, mediante escrito de 3 de febrero de 2015, el Informe n.º 14-25-1 sobre los resultados del control de los recursos propios tradicionales realizado en la República Checa del 10 al 14 de noviembre de 2014.

23 En dicho Informe, la Comisión formuló reservas sobre la aplicación de la ACP Discount por la República Checa. Así, concluyó que no se había realizado un control eficaz de todas las declaraciones en aduana a las que se refería la ACP Discount y que todas las mercancías habían sido objeto de un levante sin solicitud de garantía con arreglo al artículo 248 del Reglamento (CEE) n.º 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del código aduanero comunitario (DO 1993, L 253, p. 1), aunque había dudas razonables sobre la existencia de una infravaloración del valor en aduana de dichas mercancías. Según la Comisión, ello había tenido como consecuencia una pérdida de recursos propios tradicionales de la Unión de los que eran responsables las autoridades checas, equivalente a la diferencia entre el derecho de aduana calculado sobre la base del valor en aduana declarado y el calculado sobre la base del PMA.

24 Entre 2015 y 2022, se produjeron intercambios de correspondencia entre la República Checa y la Comisión, con ocasión de los cuales la primera remitió a la segunda las pruebas que había solicitado, si bien la Comisión no las aceptó. En varias ocasiones, la Comisión insistió en que la República Checa pusiese a disposición del presupuesto de la Unión, en un primer momento, la diferencia entre el derecho en aduana calculado sobre la base del valor en aduana declarado y el derecho calculado sobre la base del PMA y, después, a partir de 2017, la diferencia entre el derecho en aduana calculado sobre la base del valor en aduana declarado y el derecho calculado sobre la base del PMC (en lugar del PMA).

25 El 15 de junio de 2018 y el 20 de diciembre de 2022, pese a haber manifestado su oposición en varias ocasiones, la República Checa puso a disposición del presupuesto de la Unión, bajo determinadas condiciones, los importes de 28 307 935,78 CZK (aproximadamente 1 128 000 euros) y de 33 444 448,24 CZK (aproximadamente 1 334 000 euros). El 22 de junio de 2020, se compensó a la República Checa con un importe de 641 306,81 CZK (aproximadamente 26 000 euros).

26 El 15 de junio de 2023, la República Checa interpuso el presente recurso, basado en un enriquecimiento sin causa de la Unión.

Hechos posteriores a la interposición del recurso

27 Al haberse alcanzado un arreglo amistoso entre la Comisión y la República Checa en relación con el cuarto motivo formulado en la demanda, relativo a la aplicación del tipo de cambio euro/corona checa incorrecto, la Comisión, mediante escrito de 12 de diciembre de 2024, aceptó que se restituyera a la República Checa un importe de 675 770,82 CZK (aproximadamente 27 000 euros).

28 En consecuencia, mediante escrito de 20 de diciembre de 2024, la República Checa comunicó al Tribunal General que desistía del cuarto motivo y que ahora solicitaba la restitución de la cantidad de 60 435 306,39 CZK en lugar de 61 111 071,21 CZK.

29 Mediante escrito de 28 de enero de 2025, la Comisión informó al Tribunal General de que no tenía ninguna objeción a dicho desistimiento parcial.

Pretensiones de las partes

30 Tras su desistimiento parcial, la República Checa solicita al Tribunal General, en esencia, que:

– Condene a la Comisión a restituirle la cantidad de 60 435 306,39 CZK satisfecha en concepto de recursos propios de la Unión.

– Condene en costas a Comisión.

31 La Comisión solicita al Tribunal General que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

32 En apoyo de su recurso y tras su desistimiento parcial, la República Checa invoca tres motivos. En el marco del primer motivo, alega que realizó controles aduaneros eficaces, de modo que podía aceptar el valor en aduana declarado de las mercancías afectadas por la ACP Discount y proceder a su levante sin exigir la constitución de una garantía. En el marco del segundo motivo, la República Checa sostiene que, en el supuesto de que el Tribunal General estimase que no podía aceptar el valor en aduana declarado de las mercancías afectadas por la ACP Discount, no podía

utilizarse el valor estadístico para estimar el valor en aduana de dichas mercancías. Por último, en el marco del tercer motivo, la República Checa alega que, en cualquier caso, el PMC no podía utilizarse para estimar el valor en aduana.

33 La Comisión rebate las alegaciones de la República Checa.

Observaciones preliminares

Sobre el objeto del recurso y los requisitos de una acción basada en el enriquecimiento sin causa

34 Con carácter preliminar, procede recordar que el presente litigio se refiere a una acción de indemnización con arreglo a los artículos 268 TFUE y 340 TFUE, párrafo segundo, basada en un enriquecimiento sin causa, que, en este caso, se debe supuestamente a que el importe de los recursos propios de la Unión aumentó sin justa causa en la cuantía reclamada por la República Checa, que entiende que se empobreció correlativamente sin que dicho empobrecimiento esté justificado por una disposición legal.

35 A este respecto, el *quantum* correspondiente al empobrecimiento y enriquecimiento eventuales no es objeto de controversia entre las partes.

36 Por consiguiente, procede comprobar si el pago del importe en cuestión encuentra una justificación legal en el Derecho de la Unión.

37 En este contexto, para apreciar el fundamento de las alegaciones de la República Checa, deben recordarse las normas en materia de prueba aplicables a una acción de indemnización basada en el enriquecimiento sin causa de la Unión.

38 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el marco de una acción de esta naturaleza, ejercitada por un Estado miembro que puso a disposición de la Comisión un importe de recursos propios de la Unión expresando sus reservas en cuanto al fundamento de la postura de esta, compete al Tribunal General apreciar, en particular, si el empobrecimiento del Estado miembro que tiene la condición de parte demandante, que corresponde a la puesta a disposición de la Comisión de dicho importe, y el correlativo enriquecimiento de esta última están justificados por las obligaciones que el Derecho de la Unión impone a ese Estado miembro en materia de recursos propios de la Unión o si, por el contrario, carecen de tal justificación (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de julio de 2020, República Checa/Comisión, C-575/18 P, EU:C:2020:530, apartado 83).

39 Por tanto, incumbe al Estado miembro que tiene la condición de parte demandante demostrar que no estaba obligado, en virtud de las normas de la Unión que regulan el sistema de recursos propios, a poner a disposición de la Comisión el importe de los recursos propios objeto del litigio y que cumplió las obligaciones que le incumben en este sentido. Sin embargo, la carga de la prueba que recae de este modo sobre el Estado miembro no tiene como consecuencia que la Comisión pueda limitarse a afirmar, de manera general y sin pruebas que lo respalden, que las circunstancias alegadas al respecto por el Estado miembro no son suficientes.

Sobre el sistema de recursos propios de la Unión

40 En el estado actual del Derecho de la Unión, la gestión del sistema de recursos propios está encomendada a los Estados miembros y es de su exclusiva responsabilidad [sentencias de 9 de julio de 2020, República Checa/Comisión, C-575/18 P, EU:C:2020:530, apartado 62, y de 8 de marzo de 2022, Comisión/Reino Unido (Lucha contra el fraude por infravaloración), C-213/19, EU:C:2022:167, apartado 345].

41 Así, del artículo 8, apartado 1, de 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), resulta que los Estados miembros recaudan los recursos propios de la Unión contemplados en el artículo 2, apartado 1, letra a), de dicha Decisión y tienen la obligación de poner esos recursos a disposición de la Comisión.

42 A tal efecto, en virtud de los artículos 2, apartado 1, y 6 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), entonces aplicable, los Estados miembros debían, cuando se cumplían las condiciones previstas por la reglamentación aduanera para la consideración del importe del derecho y su comunicación al deudor, constatar un derecho de la Unión sobre los recursos propios y anotarlo en la contabilidad correspondiente. Como se desprendía de los artículos 217 y 218 del código aduanero comunitario, dichos requisitos se cumplían cuando las autoridades aduaneras disponían de los elementos necesarios y, por tanto, estaban en condiciones de calcular el importe de los derechos resultante de una deuda aduanera y de determinar el deudor en cuestión (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 15 de noviembre de 2005, Comisión/Dinamarca, C-392/02, EU:C:2005:683, apartados 57 a 59).

43 A continuación, los Estados miembros debían poner a disposición de la Comisión los recursos propios de la Unión en la forma establecida en los artículos 9 a 11 del Reglamento n.º 1150/2000, consignándolos, en los plazos previstos, en el haber de la cuenta abierta a tal efecto a nombre de la citada institución.

44 A este respecto, en virtud del artículo 17, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 1150/2000, los Estados miembros estaban obligados a tomar todas las medidas necesarias para que los importes correspondientes a los derechos constatados con arreglo al artículo 2 de dicho Reglamento fueran puestos a disposición de la Comisión. En caso de que se tomaran medidas insuficientes, el Estado miembro tendría la obligación de poner a disposición de la Comisión los recursos propios perdidos.

Sobre las obligaciones de los Estados miembros en virtud de la normativa aduanera

45 Con carácter preliminar, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, la finalidad de la normativa aduanera es establecer un sistema equitativo, uniforme y neutral que excluya la utilización de valores en aduana arbitrarios o ficticios (véase la sentencia de 16 de junio de 2016, EURO 2004. Hungary, C-291/15, EU:C:2016:455, apartado 23 y jurisprudencia citada).

46 En particular, en virtud del artículo 29 del código aduanero comunitario, el valor en aduana de las mercancías importadas era su valor de transacción, es decir, el precio efectivamente pagado o por pagar por las mercancías cuando estas se vendían para su exportación con destino al territorio

aduanero de la Unión, que debía reflejar el verdadero valor económico de la mercancía importada (véase la sentencia de 16 de junio de 2016, EURO 2004. Hungary, C-291/15, EU:C:2016:455, apartados 24 y 26 y jurisprudencia citada).

47 Cuando, no obstante, el valor en aduana no podía determinarse, en virtud del artículo 29 del código aduanero comunitario, por el valor de transacción de las mercancías importadas, la valoración en aduana se efectuaba con arreglo a las disposiciones del artículo 30 de dicho código, aplicando, sucesivamente y en el marco de una relación de subsidiariedad entre ellas, los métodos previstos en el artículo 30, apartado 2, letras a) a d), del referido código y en el artículo 31 del referido código (véase la sentencia de 16 de junio de 2016, EURO 2004. Hungary, C-291/15, EU:C:2016:455, apartado 27 a 29 y jurisprudencia citada).

48 Además, el artículo 13, apartado 1, del código aduanero comunitario disponía que las autoridades aduaneras podían, en las condiciones establecidas por las disposiciones vigentes, proceder a cualquier medida de control que juzgasen necesaria para la correcta aplicación de la normativa aduanera y otra normativa que regule la entrada, salida, tránsito, entrega y uso final de las mercancías que circulen entre el territorio aduanero de la Unión y terceros países.

49 A este respecto, el artículo 248, apartado 1, del Reglamento n.º 2454/93 estableció que las autoridades aduaneras concedían el levante de las mercancías afectadas, en principio, sobre la base del valor de transacción en el sentido del artículo 29 del código aduanero comunitario, es decir, sobre la base de los derechos de importación determinados con arreglo a los datos de la declaración. No obstante, cuando las autoridades aduaneras consideraban que los controles que habían efectuado podían conducir a la determinación de un importe de derechos superior al resultante de esos datos, exigían la constitución de una garantía suficiente para cubrir la diferencia entre el importe resultante de dichos datos y el importe al que finalmente podían estar sujetas las mercancías. Sin embargo, los Estados miembros estaban obligados a restituir la referida garantía cuando las comprobaciones y controles adicionales realizados por las autoridades aduaneras no hubieran llevado a la determinación de un importe de derechos superior al resultante de los datos de la declaración.

50 De ello se derivaba que, en la realización de los controles en virtud del artículo 13, apartado 1, del código aduanero comunitario y a la hora de exigir una garantía que consideraran necesaria en virtud del artículo 248, apartado 1, del Reglamento n.º 2454/93, los Estados miembros disponían de cierto margen de apreciación y libertad de elección en cuanto a las medidas que debían adoptarse en lo que respecta, en particular, a la forma de utilizar los medios con los que contaban. Sin embargo, este margen de apreciación o esa libertad de elección estaban limitados por el principio de efectividad, que exigía que las medidas adoptadas fueran eficaces y disuasorias, sin perjuicio, no obstante, del necesario respeto de los derechos fundamentales garantizados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y de los principios generales del Derecho de la Unión [sentencia de 8 de marzo de 2022, Comisión/Reino Unido (Lucha contra el fraude por infravaloración), C-213/19, EU:C:2022:167, apartado 213].

51 En efecto, el alcance del principio de efectividad, en la medida en que se aplica a la obligación específica que incumbe a los Estados miembros en virtud del artículo 325 TFUE, apartado 1, de garantizar el cobro efectivo e íntegro de los recursos propios de la Unión que constituyen los derechos de aduana, no puede determinarse de manera abstracta y estática, ya que depende de las características de la actividad de que se trate [véase, en este sentido, la sentencia de 8 de marzo de 2022, Comisión/Reino Unido (Lucha contra el fraude por infravaloración), C-213/19, EU:C:2022:167, apartado 220].

52 Por último, procede recordar que el presente asunto se refiere a la aplicación, por parte de la República Checa, de la ACP Discount, en cuyo marco los Estados miembros y la Comisión habían elaborado un plan operativo que prescribía los perfiles y los umbrales de riesgo que debían alertar a los Estados miembros durante las comprobaciones de los valores en aduana declarados de las mercancías específicamente contempladas en dicho plan e incluía, en su anexo 2, directrices que establecían los procedimientos de comprobación y control físico en caso de dudas sobre el valor en aduana declarado, en particular cuando este fuera inferior, o incluso muy inferior, al PMA (véase el anterior apartado 12). Así pues, correspondía a las autoridades aduaneras checas llevar a cabo las actuaciones previstas en las directrices y, tras realizar cada una de ellas, apreciar, sobre la base de la información facilitada por sus agentes o por los declarantes, si podían razonablemente abandonar sus dudas, teniendo en cuenta lo que podía conseguirse haciendo un uso eficaz de los recursos de que disponían.

Sobre los motivos primero y segundo, relativos a los controles realizados por las autoridades aduaneras checas y a la utilización del valor estadístico como valor en aduana

53 Con carácter preliminar, procede señalar que las partes admiten que la Unión se enriqueció con el empobrecimiento correlativo de la República Checa, ya que dicho Estado miembro pagó el importe controvertido a pesar de que estaba en desacuerdo con la Comisión en cuanto a su obligación de hacerlo.

54 Sin embargo, según la Comisión, el empobrecimiento de la República Checa está justificado, ya que se deriva de un incumplimiento, por parte de esta última, del artículo 13, apartado 1, del código aduanero comunitario y del artículo 248, apartado 1, del Reglamento n.º 2454/93.

55 La República Checa, por su parte, alega, en el marco del primer motivo, que no se ha producido ninguna infracción de dichas disposiciones, ya que sus autoridades aduaneras realizaron controles suficientes de conformidad con las disposiciones vigentes en virtud del plan operativo y de las Directrices de la ACP Discount. Además, dichos controles pusieron de manifiesto que las mercancías afectadas eran de tan mala calidad que podía aceptarse su valor en aduana declarado y ordenarse su levante sin solicitar la constitución de una garantía.

56 De ello resulta, a la vista de los principios enunciados en los anteriores apartados 34 a 51, que procede examinar si los controles realizados por la República Checa con arreglo al artículo 13, apartado 1, del código aduanero comunitario podían considerarse suficientes a la luz del principio de efectividad previsto en el artículo 325 TFUE, apartado 1, de modo que le era lícito proceder al levante de las mercancías afectadas, sin exigir la constitución de una garantía como la prevista en el artículo 248, apartado 1, del Reglamento n.º 2454/93.

57 A este respecto, procede recordar que las Directrices de la ACP Discount establecían procedimientos de comprobación y control físico cuando las autoridades aduaneras tuvieran dudas sobre si el valor en aduana declarado reflejaba el precio efectivamente pagado o por pagar por las mercancías, en particular cuando el valor en aduana era inferior al PMA (véase el anterior apartado 12).

58 En el caso de autos, es pacífico entre las partes que existían tales dudas, ya que el presente litigio se refiere a 544 partidas de mercancías incluidas en 370 declaraciones aduaneras cuyo valor en aduana declarado era inferior al PMA.

Sobre los controles efectuados por las autoridades aduaneras checas

59 En cuanto a los controles realizados por las autoridades aduaneras por las dudas sobre el valor en aduana declarado, la República Checa aporta, en primer lugar, la prueba de la realización de controles físicos de todas las mercancías a que se refieren las 544 partidas y las 370 declaraciones en aduana antes mencionadas, presentando, en la mayoría de los casos, los informes de inspección correspondientes y, en el resto de los casos, un documento extraído del sistema informático de la Administración aduanera relativo a la realización de los controles. De estos documentos se desprende que todas las mercancías fueron sometidas a un control de las características de las mercancías en cuestión.

60 En segundo lugar, la República Checa presenta, a modo de ejemplo, copias de determinadas declaraciones aduaneras, acompañadas de fotografías de las respectivas mercancías, que presentan visiblemente defectos, y de actas, documentos contractuales e informes de inspección, que confirman la calidad escasa o muy escasa de dichas mercancías.

61 En tercer lugar, la República Checa presenta declaraciones juradas de varios agentes de sus autoridades aduaneras que participaron en los controles en diversas oficinas de aduanas en noviembre y diciembre de 2011. En dichas declaraciones, se indica que se realizó un control sistemático y regular de las mercancías importadas, que abarcó todas las características de las mercancías, como tipo, valor, cantidad, falsificación y daños. Dichos controles demostraron que las mercancías inspeccionadas eran de mala calidad, en lo que respecta, a título ilustrativo, a los tejidos, a veces enmohecidos o falsamente etiquetados, a la confección, a las mercancías que presentaban, por ejemplo, costuras desiguales o al hecho de que los contenedores de calzado desprendían olores químicos desagradables al abrirlos. Los referidos agentes indicaron también que, en su opinión, las mercancías correspondían al valor declarado.

62 En cuarto lugar, por lo que respecta a la alegación de la Comisión de que deberían haberse tomado muestras de cada envío, la República Checa explicó en la vista que, de conformidad con el punto 8 de las Directrices de la ACP Discount, se había tomado una muestra de cada partida que figuraba en las declaraciones en aduana, extremo que finalmente la Comisión no rebatió.

63 En quinto lugar, la República Checa arguye que, en todos los casos, los declarantes cooperaron con las autoridades aduaneras y aportaron documentos en apoyo del valor en aduana declarado, como facturas, documentos de seguro, listas de embalaje, contratos de venta y documentos de transferencia de fondos, es decir, pruebas del precio realmente pagado.

64 En sexto lugar, la República Checa indica que los documentos presentados por los declarantes no contenían irregularidades ni contradicciones, y que eran válidos tanto desde el punto de vista jurídico como contable y determinaban el valor en aduana declarado.

65 Por último, la República Checa afirma que los gastos de envío y los valores asegurados de las mercancías en relación con el valor en aduana declarado no suscitaban dudas en cuanto a si este último reflejaba el precio efectivamente pagado.

66 Habida cuenta de lo anterior, procede concluir que la República Checa adoptó la cuasitotalidad de las medidas previstas en las Directrices de la ACP Discount. En este contexto, en la vista, la Comisión admitió que los expedientes de inspección estaban completos y que no podía identificar ningún documento que pudiera faltar.

67 A este respecto, procede recordar, por un lado, que las Directrices de la ACP Discount describían la forma en que los Estados miembros y la Comisión consideraban que las autoridades aduaneras debían actuar ante importaciones voluminosas de determinadas mercancías procedentes de Asia y con un valor en aduana escaso o muy escaso (véanse los anteriores apartados 4 y 12), y, por otro lado, que dichas autoridades aduaneras disponían de un margen de maniobra cuando realizaban las comprobaciones y controles de las mercancías afectadas (véase el anterior apartado 50).

68 Pues bien, es preciso señalar que, a lo largo de todo el procedimiento administrativo previo y del presente recurso, la Comisión no ha aportado elementos concretos de los que se desprenda que los controles físicos y documentales realizados por la República Checa no fueran conformes con el principio de efectividad (véase el anterior apartado 50), a pesar de su conformidad con las Directrices de la ACP Discount y habida cuenta del margen de maniobra de que disponían las autoridades aduaneras checas para elegir los controles que considerasen apropiados en el presente asunto.

69 A la vista de lo anterior, procede desestimar igualmente la alegación formulada por la Comisión en la vista según la cual el rigor de los controles efectuados por la República Checa quedaba desvirtuado por el hecho de que esta última no había rechazado el valor en aduana declarado de ninguna de las mercancías inspeccionadas, aunque estuviese por debajo del umbral de riesgo. En efecto, también en este punto, la Comisión omite indicar qué otras medidas habrían podido adoptar las autoridades aduaneras checas para determinar si el valor en aduana declarado correspondía al precio efectivamente pagado.

Sobre el contexto específico del presente asunto

70 A pesar de la exhaustividad de los controles efectuados por las autoridades aduaneras checas, la Comisión alega que, a la vista del contexto específico del presente asunto, la República Checa no podía contentarse con las comprobaciones y controles realizados y debería haber seguido teniendo dudas sobre el valor en aduana declarado y no haber ordenado el levante de las mercancías afectadas sin solicitar la constitución de una garantía.

71 En este contexto, la Comisión formula varias observaciones.

72 En primer lugar, afirma que, como resultado de las medidas adoptadas en el marco de las operaciones «Draper» en 2009 y «TRICK» en 2010, que tenían por objeto textiles infravalorados importados de China, las autoridades aduaneras checas conocían la forma en que los defraudadores, bajo la ACP Discount, utilizaban documentos falsificados para infravalorar las mercancías, por lo que no habrían podido aceptar el valor en aduana declarado.

73 A este respecto, procede señalar, coincidiendo con la República Checa, que las operaciones «Draper» en 2009 y «TRICK» en 2010 se habían llevado a cabo sobre la base de sospechas concretas de fraude, que permitieron a las autoridades checas recurrir a las técnicas operativas disponibles en el marco de un procedimiento penal (escuchas telefónicas, grabaciones de vídeo, actividades de seguimiento), lo que, sin embargo, no puede aplicarse en el presente asunto. En efecto, como alega la República Checa, sin que la Comisión lo haya rebatido, en el marco del presente asunto no existía ningún indicio concreto de fraude que permitiera recurrir a esos métodos de investigación.

74 En segundo lugar, la Comisión hace referencia a hechos posteriores a la ACP Discount que, en su opinión, revelan una falta de eficacia de los controles realizados bajo la ACP Discount. En particular, la Comisión invoca las medidas adoptadas por las autoridades checas a partir de marzo de 2012 y la circunstancia de que, a partir de abril de 2015, los valores en aduana medios en la República Checa habían alcanzado la media de la Unión.

75 A este respecto, procede señalar que los hechos que tuvieron lugar a partir de marzo de 2012 y abril de 2015 no pueden tenerse en cuenta al examinar la suficiencia de los controles realizados por las autoridades aduaneras checas en el marco de la ACP Discount durante los meses de noviembre y diciembre de 2011. En efecto, este examen debe llevarse a cabo teniendo en cuenta el contexto fáctico de ese momento y la información a la que podían acceder las autoridades aduaneras checas en ese momento.

76 Asimismo, por lo que respecta a las medidas adoptadas por la República Checa en marzo de 2012, ha de observarse que se referían a la aplicación de un método para establecer perfiles de riesgo basados en el valor medio de mercancías similares importadas recientemente en la República Checa, que eran más precisos y específicos que los de la ACP Discount, pues estos últimos se calculaban sobre la base de los precios de importación en toda la Unión de mercancías incluidas en determinados códigos TARIC que no eran necesariamente similares a los productos objeto del control aduanero en cuestión.

77 Pues bien, como afirma la República Checa, sin que la Comisión lo haya rebatido, las autoridades aduaneras checas, bajo la ACP Discount, ya disponían de datos sobre mercancías idénticas o similares importadas recientemente en la República Checa. Sobre esta base, dichas autoridades compararon el valor en aduana de estas mercancías con el valor en aduana de las mercancías afectadas por la ACP Discount, de modo que la utilización de dicho método, aplicado en marzo de 2012, no habría dado lugar a un resultado diferente.

78 Por último, en cuanto a la evolución de los valores en aduana medios a partir del mes de abril de 2015 en la República Checa, esta última indica, sin que la Comisión lo discuta, que, en esa fecha, la Comisión comenzó a dar acceso a los Estados miembros a su propia base de datos y que se habían mejorado la cooperación internacional y el intercambio de información con China. En este contexto, la República Checa hace referencia a ANEX CZ s.r.o., sociedad mencionada por la Comisión en el escrito de contestación por las importaciones fraudulentas que supuestamente realizó en 2013 y en 2014, y explica que las autoridades chinas habían facilitado información que permitió a las autoridades checas descubrir el carácter fraudulento de algunas facturas.

79 Así pues, fue la mayor disponibilidad de datos pertinentes, y no la continuación de controles y comprobaciones, lo que permitió a las autoridades aduaneras checas ser más eficaces en la detección de las importaciones infravaloradas antes de 2015, pero las citadas autoridades no disponían de tales datos bajo la ACP Discount.

80 En tercer lugar, la Comisión sostiene que, dado que el precio mundial por kilogramo de una camiseta de algodón durante la ACP Discount ascendía a 12,77 euros y que, por tanto, el precio medio por unidad era de 1,50 euros, el precio medio indicado en las declaraciones aduaneras, que ascendía a menos de 0,15 euros, no podía corresponder al valor real de una camiseta.

81 A este respecto, procede señalar que la comparación realizada por la Comisión no es útil para determinar si el valor en aduana declarado reflejaba el precio efectivamente pagado o por pagar por las mercancías afectadas. En efecto, tal comparación podría haberse utilizado, a lo sumo,

como un indicador de riesgo, que habría dado lugar a controles más exhaustivos, al igual que el PMA. Pues bien, en la medida en que las autoridades aduaneras habían realizado comprobaciones y controles físicos de todas las mercancías cuyo valor en aduana declarado era inferior al PMA, el hecho de que el valor de estas mercancías fuera también inferior al precio medio mundial del algodón por unidad carece de toda pertinencia.

Sobre la pertinencia del valor estadístico como base para estimar el valor en aduana

82 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, la argumentación de la Comisión parte, en esencia, de la premisa según la cual, mientras el valor en aduana declarado sea inferior al PMA, no podrá aceptarse y, por consiguiente, las autoridades nacionales deberán solicitar la constitución de una garantía antes del levante.

83 Ahora bien, esta hipótesis según la cual cualquier valor en aduana inferior al PMA debe, en principio, rechazarse, cualquiera que sea la amplitud de las dudas que eventualmente subsistan tras las comprobaciones y controles realizados por las autoridades aduaneras, afectaría al margen de maniobra del que gozan los Estados miembros al efectuar controles aduaneros (véase el anterior apartado 50) y contravendría la normativa aduanera que establece un procedimiento específico en caso de que se cuestione el valor en aduana declarado (véanse los anteriores apartados 47 a 89).

84 Así, como reconoció la Comisión en la vista, un valor estadístico como el PMA solo puede utilizarse como herramienta de análisis de riesgo, es decir, una herramienta que permite detectar, sobre la base de perfiles de riesgo, las importaciones susceptibles de haber sido infravaloradas y respecto a las que es necesario realizar comprobaciones, y no para determinar su valor en aduana [véase, en este sentido, la sentencia de 8 de marzo de 2022, Comisión/Reino Unido (Lucha contra el fraude por infravaloración), C-213/19, EU:C:2022:167, apartado 373].

Sobre la capacidad real de las autoridades aduaneras checas para determinar un valor en aduana más elevado

85 Por último, aun suponiendo que, como sostiene la Comisión, las autoridades aduaneras checas hubieran debido determinar el valor en aduana según los métodos secundarios previstos en los artículos 30 y 31 del código aduanero comunitario, procede examinar si, mediante la aplicación de tal método, dichas autoridades habrían podido llegar a un valor aduanero más elevado que el valor de transacción previsto en el artículo 29 del código aduanero comunitario y si, por tanto, la constitución de una garantía antes del levante de las mercancías afectadas habría contribuido a proteger los intereses financieros de la Unión (véase el anterior apartado 49).

86 En este contexto, procede recordar que la garantía tiene por objeto permitir a las autoridades aduaneras, por un lado, autorizar el levante de las mercancías continuando al mismo tiempo con el examen de estas últimas y de la documentación que las acompaña y, por otro lado, evitar que ya no se recaude la potencial deuda aduanera resultante de dicho examen.

87 De ello se deduce que es solo en el supuesto de que las autoridades aduaneras de un Estado miembro dispongan de los elementos que les permitan calcular un importe de derechos de aduana superior al percibido sobre la base del valor en aduana declarado y, por tanto, constatar

un derecho adicional de recursos propios en favor de la Unión (véase el anterior apartado 42) cuando la constitución de una garantía contribuye a la protección de los intereses financieros de la Unión.

88 A este respecto, procede recordar, con carácter preliminar, que, si, a raíz de una comprobación y de una solicitud de información complementaria, las autoridades aduaneras seguían teniendo dudas razonables sobre el valor de las mercancías declaradas que les impidieran aceptarlas sobre la base del artículo 29 del código aduanero comunitario, podían recurrir a uno de los métodos secundarios previstos en el artículo 30, apartado 2, letras a) a d), del código aduanero comunitario para determinar el valor de las mercancías. Estos métodos secundarios debían aplicarse sucesivamente y según un criterio de subsidiariedad (véase el anterior apartado 47), y consistían, en particular, como prevé el artículo 30, apartado 2, letras a) y b), de dicho Reglamento, en la determinación del valor sobre la base del valor de transacción de mercancías idénticas o similares importadas en el mismo momento.

89 Si, en esa fase, seguía sin ser posible determinar el valor en aduana de las mercancías, debía aplicarse el «método residual» (*fall-back*), de conformidad con el artículo 31 del código aduanero comunitario.

90 Pues bien, procede señalar que de los autos se desprende que, aun cuando pensaban no estar obligadas a ello por estimar que el valor en aduana declarado podía aceptarse con arreglo al artículo 29 del código aduanero comunitario, las autoridades aduaneras checas compararon el valor en aduana declarado con importaciones recientes de mercancías del mismo tipo y de la misma calidad (véase el anterior apartado 77). Como indica la República Checa, sin que la Comisión lo haya rebatido, esta comparación mostró que la aplicación de uno de los métodos secundarios previstos en el artículo 30, apartado 2, letras a) o b), del código aduanero comunitario no habría permitido a las autoridades aduaneras checas alcanzar un valor en aduana más elevado para las mercancías afectadas por la ACP Discount que el declarado en el sentido del artículo 29 del código aduanero comunitario.

91 Finalmente, aun suponiendo, como sostiene la Comisión, que dichas mercancías no hubieran podido ser tenidas en cuenta como elemento de comparación en el marco de la aplicación del artículo 30, apartado 2, letras a) o b), del código aduanero comunitario debido a su escaso valor en aduana, inferior al PMA, procede examinar si la aplicación del método residual, de conformidad con el artículo 31 del código aduanero comunitario, habría permitido a las autoridades aduaneras checas alcanzar un valor en aduana más elevado.

92 En efecto, según este método, el valor en aduana se determinaba sobre la base de los datos disponibles en la Unión, utilizando medios razonables compatibles con los principios y disposiciones generales enumerados en el artículo 31 del código aduanero comunitario.

93 A este respecto, conviene recordar que, como reconoció la Comisión en la vista, un valor estadístico como el PMA no sirve para determinar el valor en aduana de las mercancías (véase el anterior apartado 84), ni siquiera en el marco de la determinación del valor según el método residual.

94 Por consiguiente, y dado que la utilización de valores en aduana arbitrarios o ficticios estaba excluida por el artículo 30, apartado 2, del código aduanero comunitario y por la jurisprudencia (véase el anterior apartado 45), procede señalar que los autos no contienen elementos que

permitan concluir que la aplicación del método residual en el sentido del artículo 31 del código aduanero comunitario habría dado lugar a la recaudación de un importe adicional de derechos de aduana y, por tanto, de recursos propios de la Unión.

Conclusión

95 Por cuanto antecede, procede declarar que la República Checa actuó de conformidad con el artículo 13, apartado 1, del código aduanero comunitario y con el artículo 248, apartado 1, del Reglamento n.º 2454/93, y concluir que, en virtud de las normas de la Unión que regulan el sistema de recursos propios, no estaba obligada a poner a disposición de la Comisión el importe de los recursos propios objeto del presente litigio.

96 De ello resulta que procede estimar los motivos primero y segundo, sin que sea necesario examinar el tercer motivo.

97 En consecuencia, procede condenar a la Comisión a restituir a la República Checa la cantidad de 60 435 306,39 CZK pagada en concepto de recursos propios de la Unión.

Costas

98 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por la República Checa.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima ampliada)

decide:

1) **Condenar a la Comisión Europea a restituir a la República Checa la cantidad de 60 435 306,39 coronas checas (CZK) pagada en concepto de recursos propios de la Unión Europea.**

2) **Condenar en costas a la Comisión.**

Porchia Jaeger Madise

Nihoul Verschuur

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 9 de abril de 2025.

Firmas