Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 9 de julio de 2020*

«Recurso de casación — Recursos propios de la Unión Europea — Responsabilidad financiera de los Estados miembros — Solicitud de exención de la puesta a disposición de recursos propios — Recurso de anulación — Admisibilidad — Escrito de la Comisión Europea — Concepto de "acto impugnable" — Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Tutela judicial efectiva — Recurso basado en un enriquecimiento sin causa de la Unión»

En el asunto C-575/18 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 13 de septiembre de 2018,

República Checa, representada por los Sres. O. Serdula, J. Vláčil y M. Smolek, en calidad de agentes,

parte recurrente,

apoyada por

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

parte coadyuvante en casación,

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

Comisión Europea, representada inicialmente por las Sras. M. Owsiany-Hornung y Z. Malůšková, y posteriormente por la Sra. Malůšková y el Sr. J.-P. Keppenne, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, el Sr. A. Arabadjiev, la Sra. A. Prechal, los Sres. M. Vilaras y P. G. Xuereb, la Sra. L. S. Rossi y el Sr. I. Jarukaitis, Presidentes de Sala, y los Sres. E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský y L. Bay Larsen, la Sra. K. Jürimäe (Ponente) y los Sres. N. Piçarra y A. Kumin, Jueces;

Abogada General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sr. M. Aleksejev, jefe de unidad;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de noviembre de 2019;

* Lengua de procedimiento: checo.

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 12 de marzo de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso de casación, la República Checa solicita la anulación del auto del Tribunal General de 28 de junio de 2018, República Checa/Comisión (T-147/15, no publicado, en lo sucesivo, «auto recurrido», EU:T:2018:395), por el que este declaró inadmisible el recurso de anulación que la República Checa había interpuesto contra la decisión del director de la Dirección «Recursos Propios y Programación Financiera» de la Dirección General de Presupuestos de la Comisión Europea supuestamente contenida en el escrito con la referencia Ares (2015)217973, de 20 de enero de 2015 (en lo sucesivo, «escrito controvertido»).

Marco jurídico

Decisiones 2000/597/CE, Euratom y 2007/436/CE, Euratom

2 Durante el período en que se produjeron los hechos que originan el litigio, se aplicaron sucesivamente dos decisiones relativas al sistema de recursos propios de la Unión Europea, a saber, 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), y, a partir del 1 de enero de 2007, 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).

3 En virtud del artículo 2, apartado 1, letra b), de la Decisión 2000/597, cuyo contenido fue retomado, en esencia, en el artículo 2, apartado 1, letra a), de la Decisión 2007/436, constituirán recursos propios incorporados en el presupuesto 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».

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

Reglamento n.º 1150/2000

5 El 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), es el resultado de dos modificaciones, introducidas, durante el período en que se produjeron los hechos que originan el litigio, por el Reglamento (CE, Euratom) n.º 2028/2004 del Consejo, de 16 de noviembre de 2004 (DO 2004, L 352, p. 1), con efecto a partir del 28 de noviembre de 2004, y por el Reglamento (CE, Euratom) n.º 105/2009 del Consejo, de 26 de enero de 2009 (DO 2009, L 36, p. 1), con efecto a partir del 1 de enero de 2007 (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1150/2000»).

6 En virtud del artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 1150/2000, un derecho de la Unión sobre los recursos propios se constatará cuando se cumplan las condiciones previstas por la reglamentación aduanera en lo relativo a la consideración del importe del derecho y su comunicación al deudor.

7 El artículo 6, apartados 1 y 3, letras a) y b), de este Reglamento establece lo siguiente:

«1. En el Tesoro de cada Estado miembro o en el organismo designado por cada Estado miembro se llevará una contabilidad de los recursos propios, clasificada por tipos de recursos.

[…]

3. a) Los derechos constatados con arreglo al artículo 2 se anotarán en la contabilidad, salvo lo dispuesto en la letra b) del presente apartado, a más tardar el primer día laborable siguiente al día 19 del segundo mes siguiente a aquel en el curso del cual el derecho hayo sido constatado.;

b) Los derechos constatados que no se hayan anotado en la contabilidad mencionada en la letra a) por no haberse cobrado aún ni garantizado, se anotarán en el plazo contemplado en la letra a), en una contabilidad separada. Los Estados miembros podrán proceder de la misma manera cuando los derechos constatados y garantizados sean impugnados o puedan sufrir variaciones por su objeto de controversia.»

8 El artículo 9, apartado 1, párrafo primero, de dicho Reglamento dispone:

«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.»

9 A tenor del artículo 10, apartado 1, del mismo Reglamento:

«Previa deducción de los gastos de recaudación, de conformidad con el artículo 2, apartado 3, y el artículo 10, apartado 3, de la Decisión [2007/436], la consignación de los recursos propios contemplados en el artículo 2, apartado 1, letra a), de la citada Decisión se efectuará, a más tardar, el primer día laborable después del día 19 del segundo mes siguiente al mes en cuyo transcurso se hubieren constatado los derechos con arreglo al artículo 2 del presente Reglamento.

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

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

11 El artículo 17, apartados 1 a 4, de este Reglamento preceptúa lo siguiente:

«1. Los Estados miembros deberán tomar todas las medidas necesarias para que los importes correspondientes a los derechos constatados con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2 sean puestos a disposición de la Comisión en las condiciones previstas en el presente Reglamento.

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

a) bien por razones de fuerza mayor,

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

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

Los importes de los derechos constatados se considerarán incobrables como máximo tras un período de cinco años a partir de la fecha en la que se constató el importe, de conformidad con el artículo 2 o, en caso de recurso administrativo o judicial, de la notificación o publicación de la decisión definitiva.

En caso de pago fraccionado, el período máximo de cinco años empezará a contar a partir del último pago efectivo en la medida en que este último no liquide la deuda.

Los importes declarados o considerados irrecuperables se retirarán definitivamente de la contabilidad separada mencionada en la letra b) del apartado 3 del artículo 6. Dichos importes figurarán en anexo al estado trimestral a que se refiere la letra b) del apartado 4 del mismo artículo, así como, cuando proceda, en el estado trimestral mencionado en el apartado 5 de dicho artículo.

3. En los tres meses siguientes a la decisión administrativa mencionada en el apartado 2 o tras el vencimiento contemplado en [ese] mismo apartado, los Estados miembros comunicarán a la Comisión los elementos de información referentes a los casos de aplicación de dicho apartado 2, siempre que el importe de los derechos constatados pendientes sea superior a 50 000 euros.

[…]

4. La Comisión dispondrá de seis meses, a partir de la recepción del informe que contempla el apartado 3, para remitir sus observaciones al Estado miembro de que se trate.

[…]»

Antecedentes del litigio y escrito controvertido

12 Los antecedentes del litigio se exponen en los apartados 1 a 9 del auto recurrido. A los efectos del presente procedimiento, pueden resumirse de la siguiente forma.

13 El 30 de mayo de 2008, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) aprobó un informe final relativo a una investigación destinada a comprobar importaciones de encendedores de bolsillo de piedra procedentes de Laos, durante el período comprendido entre los años 2004 y 2007.

14 Este informe indicaba que «las pruebas del origen chino halladas durante la misión de inspección [eran] suficientes para que los Estados miembros inici[asen] un procedimiento administrativo de liquidación complementaria». Según dicho informe, era necesario «que los Estados miembros reali[zasen] auditorías de seguimiento y, en su caso, investigaciones sobre los importadores en cuestión y que inici[asen], urgentemente, un procedimiento de recaudación, si no se ha[bía] hecho ya».

15 Las conclusiones del mismo informe hacían referencia a veintiocho casos de importación de mercancías a la República Checa. Las oficinas de aduanas checas competentes adoptaron medidas para proceder a la liquidación complementaria y a la recaudación fiscal en esos casos.

16 Sin embargo, en algunos de dichos casos, no fue posible efectuar la liquidación complementaria en un plazo de tres meses a partir de la fecha de notificación de la versión checa del informe de la OLAF.

17 Entre los meses de noviembre de 2013 y noviembre de 2014, la República Checa, de conformidad con la normativa aplicable, registró en el sistema de información WOMIS (Write-Off Management and Information System) los casos de imposibilidad de cobro del importe de los recursos propios de la Unión.

18 En julio y en diciembre de 2014, la República Checa comunicó a la Comisión, a instancia de esta, información complementaria.

19 Mediante el escrito controvertido, el director de la Dirección «Recursos Propios y Programación Financiera» de la Dirección General de Presupuestos de la Comisión informó a las autoridades checas de que las condiciones de exención de la obligación de poner a disposición los recursos propios de la Unión, previstas en el artículo 17, apartado 2, del Reglamento n.º 1150/2000, no se cumplían en ninguno de esos casos. Instó a las autoridades checas a adoptar las medidas necesarias para consignar en el haber de la cuenta de la Comisión un importe de 53 976 340 coronas checas (CZK; aproximadamente 2 112 708 euros) (en lo sucesivo, «importe de que se trata»), a más tardar el primer día laborable siguiente al día 19 del segundo mes siguiente al mes en el que se envió dicho escrito. Añadió que todo retraso daría lugar al pago de intereses de demora con arreglo al artículo 11 del Reglamento n.º 1150/2000.

Procedimiento ante el Tribunal General y auto recurrido

20 Mediante escrito de demanda presentado en la Secretaría del Tribunal General el 30 de marzo de 2015, la República Checa interpuso un recurso de anulación contra la decisión supuestamente contenida en el escrito controvertido.

21 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal General el 11 de junio de 2015, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad del recurso, basada en que el escrito controvertido no constituía una resolución contra la que cupiera interponer recurso de anulación. La República Checa presentó sus observaciones sobre esta excepción.

22 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 20 de julio de 2015, la República Eslovaca solicitó intervenir en apoyo de las pretensiones de la República Checa.

23 Mediante resolución de 22 de diciembre de 2015, el Tribunal General, después de haber recibido las observaciones de la República Checa y de la Comisión, suspendió el procedimiento sustanciado ante él hasta que se adoptaran las resoluciones que habían de poner fin a los procedimientos que dieron lugar a las sentencias de 25 de octubre de 2017, Eslovaquia/Comisión (C-593/15 P y C-594/15 P, EU:C:2017:800), y Rumanía/Comisión (C-599/15 P, EU:C:2017:801). Una vez dictadas estas sentencias, se reanudó el procedimiento y se instó a la República Checa y a la Comisión a que se pronunciaran sobre las consecuencias que cabía extraer de ellas.

24 Mediante el auto recurrido, el Tribunal General estimó la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión y, en consecuencia, declaró inadmisible el recurso interpuesto por la República Checa, en la medida en que este se dirigía contra un acto que no podía ser objeto de un recurso de anulación, sin pronunciarse sobre la demanda de intervención de la República Eslovaca.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes en el recurso de casación

25 La República Checa solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule el auto recurrido.

– Desestime la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión.

– Devuelva el asunto al Tribunal General para que este resuelva sobre el fondo del recurso.

– Condene en costas a la Comisión.

26 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

– Desestime el recurso de casación.

– Condene en costas a la República Checa.

27 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 8 de enero de 2019, se admitió la intervención del Reino de los Países Bajos en apoyo de las pretensiones de la República Checa.

28 En su demanda de intervención, el Reino de los Países Bajos solicita al Tribunal de Justicia que:

– Estime el recurso de casación.

– Condene en costas a la Comisión.

Sobre el recurso de casación

Alegaciones de las partes

29 En apoyo de su recurso de casación, la República Checa invoca un motivo único, basado en la infracción del artículo 263 TFUE, en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

30 Mediante este motivo, la República Checa alega, en esencia, que, contrariamente a lo que el Tribunal General da a entender en los apartados 81 y siguientes del auto recurrido, no dispone de ninguna vía de recurso efectiva para obtener un control jurisdiccional de la postura adoptada por la Comisión en la controversia que la enfrenta a esta institución acerca de la existencia de una obligación por parte de la República Checa de poner a disposición de la Comisión el importe de que se trata. En estas circunstancias, la República Checa considera que el Tribunal General debería haber declarado la admisibilidad del recurso en primera instancia para garantizarle una tutela judicial efectiva.

31 A este respecto, la República Checa subraya que, cuando la Comisión insta a un Estado miembro a poner a su disposición un importe de recursos propios de la Unión mediante un documento como el escrito controvertido, este Estado miembro está, *de facto*, obligado a pagar el importe reclamado en el plazo que se le señale, pese a expresar reservas en cuanto a la tesis de la Comisión. En efecto, a su entender, si dicho Estado miembro se negara a poner ese importe a disposición de esta institución, correría el riesgo de tener que pagar intereses de demora, además del importe principal, en caso de que el Tribunal de Justicia declarara, a raíz de un recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión, que se ha incumplido la obligación de puesta a disposición. A su juicio, la cuantía de los intereses dependerá, pues, en la práctica, del momento en que la Comisión interponga tal recurso y de la duración del procedimiento por incumplimiento, por lo que podría resultar muy elevada e implicar unos gastos judiciales excesivos para el Estado miembro de que se trate.

32 Así las cosas, según la República Checa, en primer término, un Estado miembro no puede tener certeza alguna de que el Tribunal de Justicia vaya a examinar el fondo de la controversia que enfrenta a ese Estado miembro con la Comisión, habida cuenta de la facultad discrecional de que dispone esta para

interponer un recurso por incumplimiento y de la inexistencia de un plazo establecido a tal fin. En la medida en que el acceso al juez depende, así, de la «buena voluntad» de la Comisión, el derecho a la tutela judicial efectiva no está garantizado.

33 La República Checa considera que la situación solo podría ser distinta si la Comisión estuviera obligada a interponer un recurso por incumplimiento contra el Estado miembro de que se trate en el supuesto de que este hubiera puesto a disposición de aquella un importe de recursos propios de la Unión, si bien expresando sus reservas en cuanto a la fundamentación de la obligación de pago.

34 Sin embargo, señala que, en la situación actual, tal obligación de interponer un recurso por incumplimiento en semejante supuesto no se desprende de la jurisprudencia del juez de la Unión. A su modo de ver, esta jurisprudencia adolece de imprecisión por lo que se refiere a los requisitos y los efectos de una puesta a disposición de esta índole, sujeta a reservas, lo que genera inseguridad jurídica y compromete el derecho a la tutela judicial efectiva.

35 Además, aduce que la práctica actual de la Comisión indica que esta no se considera obligada a interponer un recurso por incumplimiento en caso de que se ponga a su disposición, con sujeción a reservas, un importe de recursos propios de la Unión.

36 Por el contrario, añade, la Comisión parece considerar que, en tal caso, ya no existe incumplimiento, el sentido del artículo 258 TFUE.

37 Según la parte recurrente, de ello se desprende que un Estado miembro solo puede acceder al juez de la Unión, en el marco de un recurso por incumplimiento, negándose a poner a disposición de la Comisión el importe reclamado y corriendo, así, el riesgo de tener que abonar intereses de demora muy elevados si se declara el incumplimiento.

38 En segundo término, la República Checa opina que la insuficiente tutela judicial que se le brinda es un elemento del «contexto fáctico y jurídico» de la emisión del escrito controvertido, lo que constituye un criterio pertinente para apreciar el carácter impugnable de este escrito. Así pues, sostiene que, en este contexto, con el fin de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, convendría interpretar los conceptos de «efectos jurídicos obligatorios» y de «acto impugnable» de una manera diferente a la preconizada por el Tribunal General en el auto recurrido.

39 Y tanto más si, a pesar de las acciones emprendidas por la República Checa, la Comisión persistiera en negarse a interponer un recurso por incumplimiento. A este respecto, la República Checa hace hincapié en que, ya el 17 de marzo de 2015, puso a disposición de la Comisión el importe de que se trata, si bien expresando sus reservas en cuanto al fundamento de las tesis de esta institución. Además, mediante escrito de 30 de agosto de 2018, que quedó sin respuesta, este Estado miembro reiteró sus reservas a dicha institución en cuanto a su obligación de poner a disposición de esta el importe de que se trata y solicitó a la misma institución que le devolviera dicho importe o que interpusiera un recurso por incumplimiento.

40 En la vista, la República Checa añadió, primero, que el escrito controvertido podía producir efectos jurídicos, porque establecía un plazo para la puesta a disposición del importe de que se trata, so pena del pago de intereses de demora. Indicó que el punto de partida de ese plazo era distinto al establecido en el artículo 10 del Reglamento n.º 1150/2000.

41 A continuación, la República Checa añadió que un recurso de indemnización por enriquecimiento sin causa de la Unión tampoco le garantizaría una tutela judicial efectiva, dadas las estrictas condiciones a que está sometida tal vía de recurso.

42 El Reino de los Países Bajos opina que el Tribunal General incurrió en error al considerar que el escrito controvertido constituía «un mero dictamen jurídico» o «una mera invitación a poner a disposición» el importe de que se trata, ya que, según la parte coadyuvante en el presente recurso de casación, este escrito estaba destinado a producir efectos jurídicos, en la medida en que imponía obligaciones nuevas a la República Checa, al establecer, de manera autónoma, una fecha a partir de la cual se devengaban intereses de demora.

43 Además, el Reino de los Países Bajos estima que un recurso de anulación de tal acto y un recurso por incumplimiento pueden coexistir. La falta de una vía de recurso, sobre la base del artículo 263 TFUE, contra actos como el escrito controvertido constituye, a su entender, una «laguna» de la tutela judicial de los Estados miembros.

44 En la vista, el Reino de los Países Bajos añadió que había dos soluciones para colmar esta laguna. Una primera solución consistiría en considerar que, cuando un Estado miembro ponga a disposición de la Comisión un importe de recursos propios de la Unión expresando sus reservas en cuanto a la necesidad de hacerlo, esta institución está obligada a interponer un recurso por incumplimiento contra ese Estado miembro. Esta obligación podría basarse en los principios de tutela judicial efectiva y de cooperación leal. Una segunda solución sería permitir a un Estado miembro presentar ante el Tribunal General una acción basada en el enriquecimiento sin causa de la Unión. El Reino de los Países Bajos expresó su preferencia por la primera opción, dudando de la idoneidad de la segunda.

45 La Comisión cuestiona la procedencia del motivo único de recurso invocado por la República Checa.

Apreciación del Tribunal de Justicia

46 Con carácter preliminar, debe recordarse que de una jurisprudencia consolidada se desprende que se consideran «actos impugnables», a los efectos del artículo 263 TFUE, todas las disposiciones adoptadas por las instituciones, cualquiera que sea su forma, destinadas a producir efectos jurídicos obligatorios (sentencia de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión, C-16/16 P, EU:C:2018:79, apartado 31 y jurisprudencia citada).

47 Para determinar si el acto impugnado produce tales efectos, hay que atenerse a la esencia de ese acto y apreciar esos efectos en función de criterios objetivos, como el contenido de dicho acto, tomando en consideración, en su caso, el contexto en el que se adoptó y las facultades de la institución que fue su autora (sentencia de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión, C-16/16 P, EU:C:2018:79, apartado 32 y jurisprudencia citada).

48 En el presente asunto, el Tribunal General recordó esa jurisprudencia en los apartados 31 y 35 del auto recurrido y, con arreglo a ella, declaró, en el apartado 64 de ese auto, que el escrito controvertido no podía producir efectos jurídicos. El Tribunal General llegó a esta conclusión, por un lado, después de analizar, en la forma expuesta en los apartados 36 a 56 de dicho auto, el contexto en el que se emitió el escrito y las facultades de que goza la Comisión en materia de recursos propios de la Unión, teniendo en cuenta en particular las disposiciones combinadas del artículo 8, apartado 1, de la Decisión 2007/436 y de los artículos 2, apartado 1, 9, apartado 1, y 17, apartados 1 a 4, del Reglamento n.º 1150/2000, y, por otro lado, tras examinar, en los apartados 57 a 63 del mismo auto, el contenido de dicho escrito.

49 En el motivo único invocado por la República Checa en apoyo de su recurso de casación, esta no cuestiona la interpretación por parte del Tribunal General de las disposiciones combinadas de la Decisión 2007/436 y del Reglamento n.º 1150/2000 ni el análisis del contenido del escrito controvertido y del contexto en el que se emitió.

50 No obstante, la República Checa considera que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al declarar inadmisible el recurso de anulación que ella había interpuesto, cuando, contrariamente a lo que el Tribunal General da a entender en los apartados 81 y siguientes del auto recurrido, la República Checa no dispone de ninguna otra vía de recurso para obtener un control jurisdiccional de la postura adoptada por la Comisión en la controversia que la enfrenta a esta institución acerca de la puesta a disposición de esta última del importe de que se trata. Según la República Checa, la insuficiente tutela judicial que se le brinda es un elemento contextual que debería haberse tenido en cuenta para apreciar el carácter impugnable del escrito controvertido.

51 En esos apartados del auto recurrido, el Tribunal General desestimó las alegaciones que la República Checa había presentado ante él, basadas en el derecho de esta a una tutela judicial efectiva. Por un lado, en el apartado 81 de ese auto, el Tribunal General recordó, en esencia, que una interpretación a la luz del artículo 47 de la Carta del requisito según el cual el auto impugnado ha de producir efectos jurídicos obligatorios no puede conducir a ignorar ese requisito. Además, en los apartados 82 a 86 de dicho auto, el Tribunal General indicó que la República Checa podía tanto abstenerse de dar curso al escrito controvertido, en espera de que la Comisión interpusiera eventualmente un recurso por incumplimiento, como proceder a una puesta a disposición del importe de que se trata, si bien expresando sus reservas en cuanto al fundamento de la tesis defendida por la Comisión.

52 A este respecto, en primer lugar, procede señalar que el Tribunal General recordó acertadamente, en el apartado 81 del auto recurrido, que, según las Explicaciones relativas a la Carta (DO 2007, C 303, p. 17) y la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, 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, ese derecho no tiene por objeto modificar el sistema de control jurisdiccional establecido en los Tratados ni, en particular, las normas relativas a la admisibilidad de los recursos interpuestos directamente ante los órganos jurisdiccionales de la Unión. Por lo tanto, la interpretación del concepto de «acto impugnable» a la luz de este artículo 47 no puede conducir a ignorar el citado requisito sin sobrepasar las competencias que el Tratado FUE atribuye a los órganos jurisdiccionales de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de octubre de 2017, Eslovaquia/Comisión, C-593/15 P y C-594/15 P, EU:C:2017:800, apartado 66 y jurisprudencia citada).

53 Ahora bien, este sería precisamente el caso si se permitiera a un Estado miembro interponer un recurso de anulación contra un escrito que no constituye un acto impugnable, en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 46 y 47 de la presente sentencia, en la medida en que, habida cuenta de su contenido, del contexto en el que se emitió y de las facultades de la institución de la que emana, no puede producir efectos jurídicos obligatorios, como declaró el Tribunal General en los apartados 36 a 64 del auto recurrido, sin que esos elementos de análisis hayan sido cuestionados por la República Checa en su escrito de interposición del recurso de casación.

54 A lo sumo, en la vista, la República Checa adujo, al igual que el Reino de los Países Bajos en su escrito de formalización de la intervención, que el escrito controvertido podía producir efectos jurídicos, porque establecía un plazo para la puesta a disposición del importe de que se trata, so pena del pago de intereses de demora. Sin embargo, por su naturaleza, la indicación de ese plazo por parte de la Comisión no puede producir efectos jurídicos. En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 11 del Reglamento n.º 1150/200 constituye el fundamento de que todo retraso en las consignaciones en la cuenta mencionada en el artículo 9, apartado 1, dé lugar al pago de intereses aplicables a todo el período de retraso por parte del Estado miembro correspondiente, independientemente de la razón del retraso y de un plazo fijado por la Comisión para la puesta a disposición de los recursos propios de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 1 de julio de 2010, Comisión/Alemania, C-442/08, EU:C:2010:390, apartados 93 y 95, y de 17 de marzo de 2011, Comisión/Portugal, C-23/10, no publicada, EU:C:2011:160, apartado 62).

55 Además, la alegación de la República Checa de que su recurso de anulación es admisible entra en conflicto con las características del sistema de recursos propios de la Unión.

56 A este respecto, procede recordar que del artículo 8, apartado 1, de las Decisiones 2000/597 y 2007/436 se desprende que los recursos propios de la Unión a que se refieren, respectivamente, el artículo 2, apartado 1, letras a) y b), de la Decisión 2000/597 y el artículo 2, apartado 1, letra a), de la Decisión 2007/436 son recaudados por los Estados miembros, que tienen la obligación de ponerlos a disposición de la Comisión (sentencia de 8 de julio de 2010, Comisión/Italia, C-334/08, EU:C:2010:414, apartado 34).

57 A estos efectos, los Estados miembros están obligados, en virtud del artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 1150/2000, a constatar un derecho de la Unión sobre los recursos propios cuando se cumplan las condiciones previstas por la reglamentación aduanera «en lo relativo a la consideración del importe del derecho y su comunicación al deudor». En consecuencia, los Estados miembros están obligados a anotar los derechos constatados con arreglo al artículo 2 de este Reglamento en la contabilidad de los recursos propios de la Unión, según lo dispuesto en el artículo 6 de dicho Reglamento (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de julio de 2010, Comisión/Alemania, C-442/08, EU:C:2010:390, apartado 76 y jurisprudencia citada). A este respecto, procede puntualizar que, en virtud del artículo 6, apartado 3, letra b), del mismo Reglamento, un derecho constatado que no se haya cobrado aún ni se haya garantizado se anotará en una contabilidad separada [véase, en este sentido, la sentencia de 11 de julio de 2019, Comisión/Italia (Recursos propios — Recuperación de una deuda aduanera), C-304/18, no publicada, EU:C:2019:601, apartado 52].

58 A continuación, los Estados miembros deberán 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 esta institución. De conformidad con el artículo 11, apartado 1, de este Reglamento, todo retraso en la consignación en esa cuenta dará lugar al pago de intereses de demora por el Estado miembro correspondiente.

59 Por consiguiente, existe un vínculo inseparable entre la obligación de constatar los recursos propios de la Unión, la de consignarlos en la cuenta de la Comisión dentro de los plazos establecidos y la de pagar los intereses de demora (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de marzo de 1986, Comisión/Alemania, 303/84, EU:C:1986:140, apartado 11), siendo estos exigibles cualquiera que sea la razón del retraso con el que dichos recursos hayan sido consignados en la cuenta de la Comisión (sentencia de 1 de julio de 2010, Comisión/Alemania, C-442/08, EU:C:2010:390, apartado 93).

60 Además, en virtud del artículo 17, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 1150/2000, los Estados miembros deberán tomar todas las medidas necesarias para que los importes correspondientes a los derechos constatados con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2 de este Reglamento sean puestos a disposición de la Comisión. Los Estados miembros únicamente podrán quedar exentos de tal puesta a disposición si el cobro de los derechos constatados resulta imposible por razones de fuerza mayor o por razones que no les sean imputables. Los importes declarados o considerados irrecuperables se retirarán definitivamente de la contabilidad separada mencionada en el artículo 6, apartado 3, letra b), de dicho Reglamento.

61 En este contexto, del artículo 17, apartados 3 y 4, del Reglamento n.º 1150/2000 se desprende que los Estados miembros deben comunicar a la Comisión los elementos de información referentes a los casos de aplicación del apartado 2 de este artículo, siempre que el importe de los derechos constatados pendientes sea superior a 50 000 euros. La Comisión dispondrá entonces de seis meses, a partir de la recepción de esta comunicación, para remitir sus observaciones al Estado miembro de que se trate. Como el Tribunal General declaró acertadamente en los apartados 46 a 50 del auto recurrido, sin que ello haya sido cuestionado en el recurso de casación, tales observaciones no son vinculantes y deben considerarse una mera opinión expresada por la Comisión.

62 De lo anterior resulta que, en el estado actual del Derecho de la Unión, la gestión del sistema de recursos propios de la Unión está encomendada a los Estados miembros y es de su exclusiva responsabilidad. Así pues, las obligaciones de recaudación, constatación y consignación en la cuenta de esos recursos propios vienen impuestas directamente a los Estados miembros en virtud de lo dispuesto en las Decisiones 2000/597 y 2007/436 y en el Reglamento n.º 1150/2000, sin que la Comisión disponga de una facultad de decisión que le permita obligar a los Estados miembros a constatar y a poner a su disposición importes de recursos propios de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de octubre de 2017, Eslovaquia/Comisión, C-593/15 P y C-594/15 P, EU:C:2017:800, apartado 64).

63 A este respecto, es importante subrayar que el legislador de la Unión optó por no seguir una propuesta efectuada por la Comisión en el punto 13.3 de su propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento n.º 1150/2000, presentada el 1 de julio de 2003 [COM(2003) 366 final], en la que se preveía dotar a la Comisión de competencia para adoptar una resolución motivada cuando considerase que no se cumplían las condiciones establecidas en el artículo 17, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 1150/2000.

64 En estas circunstancias, admitir un recurso de anulación, como sugiere la República Checa, contra un escrito como el controvertido, con el fin de controlar si es fundada la obligación que recae en este Estado miembro de poner a disposición de la Comisión el importe de que se trata, equivaldría a inobservar el sistema de recursos propios de la Unión establecido en las normas del Derecho de la Unión. Pues bien, no corresponde al Tribunal de Justicia modificar la elección hecha, a este respecto, por el legislador de la Unión.

65 En segundo lugar, por lo que respecta a las consideraciones expuestas por el Tribunal General en los apartados 82 a 86 del auto recurrido, cabe señalar que, de conformidad con la función de guardiana de los Tratados que el artículo 17 TFUE, apartado 1, confiere a la Comisión, incumbe a esta institución velar por que los Estados miembros cumplan correctamente sus obligaciones en materia de recursos propios de la Unión.

66 En el ejercicio de esta misión, la Comisión dispone de una facultad discrecional para juzgar la oportunidad de iniciar el procedimiento previsto en el artículo 258 TFUE cuando estime que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de octubre de 1995, Richardson, C-137/94, EU:C:1995:342, apartado 35, y de 6 de diciembre de 2007, Comisión/Alemania, C-456/05, EU:C:2007:755, apartado 25).

67 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado, en particular, que un Estado miembro que no constate el derecho de la Unión sobre los recursos propios y no ponga el importe correspondiente a disposición de la Comisión, sin que medie alguna de las condiciones establecidas en el artículo 17, apartado 2, del Reglamento n.º 1150/2000, incumple sus obligaciones en virtud del Derecho de la Unión y, en concreto, las dimanantes de los artículos 2 y 8 de las Decisiones 2000/597 y 2007/436 (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de noviembre de 2005, Comisión/Dinamarca, C-392/02, EU:C:2005:683, apartado 68; de 18 de octubre de 2007, Comisión/Dinamarca, C-19/05, EU:C:2007:606, apartado 32, y de 3 de abril de 2014, Comisión/Reino Unido, C-60/13, no publicada, EU:C:2014:219, apartado 50).

68 De ello se sigue que la facultad de la Comisión de someter a la apreciación del Tribunal de Justicia, en el marco de un recurso por incumplimiento, una controversia que la enfrenta a un Estado miembro acerca de la obligación de este de poner a disposición de esta institución un determinado importe de recursos propios de la Unión es inherente al sistema de recursos propios, tal como este está diseñado actualmente en el Derecho de la Unión.

69 Es cierto que, como ha alegado la República Checa, si un Estado miembro no comparte la postura de la Comisión acerca de la obligación que incumbe a aquel de poner a disposición de esta institución un importe de recursos propios de la Unión y se abstiene por ello de efectuar tal puesta a disposición, dicho Estado miembro se expone a tener que pagar intereses de demora en caso de que el Tribunal de Justicia declare que el mismo Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la normativa en materia de recursos propios de la Unión.

70 No obstante, en primer término, cabe señalar a este respecto que, como se desprende, en esencia, de los apartados 58 y 59 de la presente sentencia, la obligación de pagar intereses de demora, con arreglo al artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1150/2000, es accesoria en relación con la obligación de poner a disposición de la Comisión los recursos propios de la Unión en la forma establecida en los artículos 9 a 11 de este Reglamento, en particular, dentro de los plazos fijados por dicho Reglamento.

71 Así pues, la República Checa asimiló equivocadamente, en la vista, los intereses de demora que puede adeudar un Estado miembro en el marco del sistema de recursos propios de la Unión a los gastos judiciales que, según ella, pueden obstaculizar el acceso a la justicia.

72 En segundo término, como recordó acertadamente el Tribunal General en el apartado 84 del auto recurrido, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que un Estado miembro puede evitar las consecuencias financieras perjudiciales que suponen los intereses de demora, cuyo importe puede ser elevado, poniendo a disposición de la Comisión el importe que esta reclama, si bien expresando sus reservas en cuanto al fundamento de las tesis de esta institución (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de mayo de 1991, Comisión/Países Bajos, C96/89, EU:C:1991:213, apartado 17, y de 12 de septiembre de 2000, Comisión/Reino Unido, C-359/97, EU:C:2000:426, apartado 31).

73 En caso de puesta a disposición sujeta a tales reservas, corresponde a la Comisión, de conformidad con el principio de cooperación leal, en el sentido del artículo 4 TUE, apartado 3, entablar un diálogo constructivo con el Estado miembro de que se trate a fin de aclarar sus respectivas posturas y determinar las obligaciones que incumben a este Estado miembro.

74 Si fracasa el diálogo entre dicho Estado miembro y la Comisión, esta institución está facultada, contrariamente a lo que aduce en el presente asunto, para interponer un recurso por incumplimiento contra el mismo Estado miembro en lo que respecta a las obligaciones de este de recaudación, constatación y puesta a disposición de los recursos propios de la Unión.

75 Como señaló la Abogada General en el punto 98 de sus conclusiones, el hecho de someter a reservas la puesta a disposición de recursos propios de la Unión justificaría la declaración de incumplimiento en el supuesto de que se determinara que el Estado miembro de que se trate estaba efectivamente obligado a poner a disposición esos recursos.

76 De hecho, el Tribunal de Justicia ya ha examinado un recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión en un asunto en que el Estado miembro demandado había procedido a una puesta a disposición de recursos propios de la Unión sujeta a reservas (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de julio de 2010, Comisión/Alemania, C-442/08, EU:C:2010:390, apartado 51).

77 Con todo, contrariamente a la postura mantenida por la República Checa, apoyada por el Reino de los Países Bajos, cuando un Estado miembro efectúa una puesta a disposición sujeta a reservas, la Comisión no puede verse obligada por ello a interponer un recurso por incumplimiento contra ese Estado miembro.

78 En efecto, tal obligación sería contraria a la lógica interna del artículo 258 TFUE, del que resulta que la Comisión no tiene la obligación de iniciar un procedimiento por incumplimiento, sino que dispone de facultad discrecional a este respecto (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de febrero de 1989, Star Fruit/Comisión, 247/87, EU:C:1989:58, apartado 11).

79 Así pues, un Estado miembro no puede exigir que la puesta a disposición de un importe de recursos propios de la Unión, sujeta a reservas, se haga con la condición de que la Comisión se comprometa a interponer un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, el auto de 21 de junio de 2007, Finlandia/Comisión, C-163/06 P, EU:C:2007:371, apartado 44).

80 De ello se sigue que, debido a la facultad discrecional de que goza la Comisión, el recurso por incumplimiento no ofrece ninguna garantía al Estado miembro de que se trate de que el juez vaya a dirimir la controversia que enfrenta a ese Estado miembro con esa institución acerca de la puesta a disposición de recursos propios de la Unión.

81 En estas circunstancias, es importante añadir que, cuando un Estado miembro ha puesto 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 institución y el procedimiento de diálogo a que se ha hecho referencia en el apartado 73 de la presente sentencia no ha permitido poner fin a la controversia entre ese Estado miembro y dicha institución, el Estado miembro tiene derecho a reclamar una indemnización por enriquecimiento sin causa de la Unión y, en su caso, a interponer un recurso ante el Tribunal General a tal efecto.

82 A este respecto, procede recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado que, según los principios comunes a los Derechos de los Estados miembros, la persona que sufra una pérdida que se traduzca en un incremento del patrimonio de otra persona sin que dicho enriquecimiento tenga fundamento jurídico alguno tiene, por regla general, derecho a la restitución hasta el importe de la pérdida por parte de quien se haya enriquecido. En efecto, si bien el Tratado FUE no prevé expresamente una vía de recurso para este tipo de acción, una interpretación de los artículos 268 TFUE y 340 TFUE, párrafo segundo, en el sentido de que estos excluyen tal posibilidad conduciría a un resultado contrario al principio de tutela judicial efectiva. La acción basada en el enriquecimiento sin causa de la Unión, que puede interponerse en virtud de esos artículos, requiere que se demuestre un enriquecimiento sin base legal válida de la parte demandada y un empobrecimiento de la parte demandante relacionado con dicho enriquecimiento [véase, en este sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 2008, Masdar (UK)/Comisión, C-47/07 P, EU:C:2008:726, apartados 44 y 46 a 50].

83 Para examinar tal acción, correspondería al Tribunal General apreciar, en particular, si el empobrecimiento del Estado miembro demandante, que corresponde a la puesta a disposición de la Comisión de un importe de recursos propios de la Unión que ese Estado miembro ha impugnado, y el correlativo enriquecimiento de esta institución están justificados por las obligaciones impuestas a dicho Estado miembro en virtud del Derecho de la Unión en materia de recursos propios de la Unión o bien si, por el contrario, carecen de tal justificación.

84 Por consiguiente, la República Checa, apoyada por el Reino de los Países Bajos, alega equivocadamente que un Estado miembro queda privado de toda tutela judicial efectiva en caso de desacuerdo con la Comisión sobre las obligaciones de aquel en materia de recursos propios de la Unión.

85 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede desestimar el motivo único invocado por la República Checa y, por consiguiente, el recurso de casación en su totalidad.

Costas

86 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, de este, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

87 Al haber solicitado la Comisión la condena en costas de la República Checa y haber sido desestimado el motivo único de recurso invocado por esta, procede condenar a la República Checa a cargar, además de con sus propias costas, con las costas de la Comisión.

88 El artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, igualmente aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de este, dispone que los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas.

89 En consecuencia, el Reino de los Países Bajos cargará con sus propias costas.

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

1) Desestimar el recurso de casación.

2) Condenar a la República Checa a cargar, además de con sus propias costas, con las costas de la Comisión Europea.

3) El Reino de los Países Bajos cargará con sus propias costas.

Firmas