

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 18 de noviembre de 1999 *

En el asunto C-209/97,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. M. Nolin y P. van Nuffel, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

apoyada por

Parlamento Europeo, representado por los Sres. J. Schoo, Jefe de División del Servicio Jurídico, y J.-L. Rufas Quintana, administrador principal del mismo Servicio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la Secretaría General del Parlamento Europeo, Kirchberg,

parte coadyuvante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por el Sr. B. Hoff-Nielsen, Jefe de División del Servicio Jurídico, la Sra. M.C. Giorgi, Consejero Jurídico, y el Sr.

* Lengua de procedimiento: francés.

F. Anton, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. A. Morbilli, Director General de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

parte demandada,

apoyada por

República Francesa, representada por los Sres. M. Perrin de Brichambaut, directeur des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y F. Pascal, attaché d'administration centrale del mismo Ministerio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Francia, 8 B, boulevard Joseph II,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto la anulación del Reglamento (CE) n° 515/97 del Consejo, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria (DO L 82, p. 1),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres.: P.J.G. Kapteyn, en función de Presidente de la Sala Sexta; G. Hirsch (Ponente) y H. Ragnemalm, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Saggio;

Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de marzo de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 2 de junio de 1997, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 173 del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, tras su modificación), que tiene por objeto la anulación del Reglamento (CE) n° 515/97 del Consejo, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria (DO L 82, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»).
- 2 El artículo 52 del Reglamento impugnado deroga el Reglamento (CEE) n° 1468/81 del Consejo, de 19 de mayo de 1981 (DO L 144, p. 1; EE 02/08,

p. 250), basado en los artículos 43 del Tratado CEE (actualmente artículo 37 CE, tras su modificación) y 235 del Tratado CEE (actualmente artículo 308 CE).

- 3 El propio Reglamento n° 1468/81 había sido modificado por el Reglamento (CEE) n° 945/87 del Consejo, de 30 de marzo de 1987 (DO L 90, p. 3), que tenía igualmente como base jurídica los artículos 43 y 235 del Tratado.

- 4 De los considerandos tercero y cuarto del Reglamento impugnado resulta que, aunque estimaba que el sistema establecido por el Reglamento n° 1468/81 había demostrado ser eficaz, el legislador comunitario juzgó, sin embargo, necesario, habida cuenta de la experiencia acumulada, sustituirlo íntegramente.

- 5 Con este propósito, la Comisión remitió al Consejo, el 23 de diciembre de 1992, una propuesta de Reglamento cuya base jurídica eran los artículos 43, 100 A del Tratado CE (actualmente artículo 95 CE, tras su modificación) y 113 del Tratado CE (actualmente artículo 133 CE, tras su modificación). Durante las negociaciones en el seno del Consejo, la Comisión renunció al artículo 113 del Tratado, al haberse suprimido la disposición de la propuesta que justificaba la utilización de dicho artículo. Por lo que respecta al artículo 100 A del Tratado, el Consejo decidió por unanimidad, tras consultar al Parlamento Europeo, suprimirlo y sustituirlo por el artículo 235 del Tratado, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 A, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 250 CE, apartado 1). El Consejo utilizó, por tanto, los artículos 43 y 235 del Tratado como base jurídica del Reglamento impugnado.

- 6 En virtud de su artículo 1, el Reglamento impugnado determina las condiciones en las que las autoridades administrativas encargadas en los Estados miembros de la ejecución de las reglamentaciones aduanera y agraria colaborarán entre sí y con

la Comisión para garantizar el respeto de las mencionadas reglamentaciones en el marco de un sistema comunitario.

- 7 Con este fin, el Reglamento impugnado recoge, en los Títulos I y II, reglas relativas a la asistencia previa petición (artículos 4 a 12) y a la asistencia espontánea (artículos 13 a 16). Los Títulos III y IV se dedican, respectivamente, a las relaciones entre las autoridades competentes de los Estados miembros y la Comisión (artículos 17 y 18) y a las relaciones con terceros países (artículos 19 a 22).

- 8 El Título V (artículos 23 a 41) se divide en ocho capítulos. El Capítulo 1 prevé la creación de un sistema automatizado de información, denominado «Sistema de información aduanera» (en lo sucesivo, «SIA»), que responde a las necesidades de las autoridades administrativas encargadas de la aplicación de las reglamentaciones aduanera o agraria, así como a las de la Comisión (artículo 23, apartado 1). De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, apartado 2, del Reglamento impugnado, el objetivo del SIA es «contribuir a prevenir, investigar y perseguir las operaciones que sean contrarias a las reglamentaciones aduanera o agraria, aumentando, mediante una difusión más rápida de la información, la eficacia de los procedimientos de cooperación y de control de las autoridades competentes». Según el apartado 3 de dicha disposición, las autoridades aduaneras de los Estados miembros pueden utilizar la infraestructura material del SIA en el marco de la cooperación aduanera contemplada en el punto 8 del artículo K.1 del Tratado de la Unión Europea (los artículos K a K.9 del Tratado de la Unión Europea han sido sustituidos por los artículos 29 UE a 42 UE). Por último, el apartado 6 dispone que los Estados miembros y la Comisión participan en el SIA en calidad de «partícipes en el SIA».

- 9 Los Capítulos 2 a 8 del Título V del Reglamento impugnado recogen reglas relativas a la organización y al funcionamiento del SIA. Así, con arreglo al artículo 24, el SIA consiste en un banco central de datos accesible a través de terminales situadas en cada uno de los Estados miembros y en la Comisión, comprendiendo exclusivamente aquellos datos, incluidos los datos personales, que sean necesarios para alcanzar su objetivo, como se halla enunciado en el artículo 23, apartado 2. De acuerdo con el artículo 29, apartado 1, el acceso

directo a los datos incluidos en el SIA está reservado exclusivamente a las autoridades nacionales designadas por cada Estado miembro, así como a los servicios designados por la Comisión.

- 10 El Capítulo 5 del Título V se halla consagrado específicamente a la protección de los datos personales. Según el artículo 34, apartado 1, del Reglamento impugnado, el partícipe en el SIA que quiera obtener o introducir datos personales en el SIA debe adoptar, como muy tarde en el momento de la aplicabilidad del Reglamento mencionado, una legislación nacional o normas internas que se apliquen en la Comisión, que garanticen la protección de los derechos y libertades de las personas en lo que se refiere al tratamiento de los datos personales.
- 11 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 29 de septiembre de 1997, se admitió la intervención del Gobierno francés en apoyo de las pretensiones del Consejo. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 1 de diciembre de 1997, se admitió la intervención del Parlamento en apoyo de las pretensiones de la Comisión.
- 12 En apoyo de su recurso, la Comisión invoca un único motivo, basado en el carácter inadecuado de la base jurídica utilizada. En su opinión, el Consejo debió haber basado el Reglamento impugnado en los artículos 43 y 100 A del Tratado y no en los artículos 43 y 235.
- 13 Con carácter preliminar, procede recordar que, en el marco del sistema de competencias de la Comunidad, la elección de la base jurídica de un acto debe fundarse, según una jurisprudencia ya reiterada, en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional. Entre dichos elementos figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto (véanse, por ejemplo, las sentencias de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo, «Dióxido de titanio», C-300/89, Rec.

p. I-2867, apartado 10, y de 25 de febrero de 1999, Parlamento/Consejo, asuntos acumulados C-164/97 y C-165/97, Rec. p. I-1139, apartado 12).

- 14 En cuanto a la finalidad del Reglamento impugnado, la Comisión mantiene que su objetivo es el buen funcionamiento de la unión aduanera y, por consiguiente, el del mercado interior, lo que justifica la utilización del artículo 100 A del Tratado. Por otra parte, la protección de los intereses financieros de la Comunidad en el sentido del artículo 209 A del Tratado CE (actualmente artículo 280 CE, tras su modificación) y, por consiguiente, la lucha contra el fraude, no constituye, a su juicio, un objetivo autónomo, sino que resulta del establecimiento de la unión aduanera.
- 15 El Parlamento alega que el Reglamento impugnado va más allá de la mera protección de los intereses financieros de la Comunidad. En efecto, en muchos aspectos, la motivación se refiere a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que persiguen como objetivo el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior en el sentido del artículo 100 A del Tratado.
- 16 Por lo que respecta al contenido del Reglamento impugnado, la Comisión alega que comprende, por una parte, la mejora de la asistencia mutua entre los Estados miembros y la Comisión, a fin de garantizar una correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agrícola, y, por otra parte, la creación, en el marco del SIA, de un banco central de datos al que puedan acceder los Estados miembros y los servicios competentes de la Comisión. En su opinión, el artículo 100 A del Tratado constituye la base jurídica para la cooperación reforzada, puesto que ésta exige una verdadera aproximación de las legislaciones nacionales. En cuanto a la creación del SIA, la Comisión sostiene que, si el SIA no tiene, en sí mismo, la vocación de aproximar las legislaciones nacionales, es evidente, sin embargo, que no puede funcionar sin su armonización.
- 17 Con carácter subsidiario, la Comisión estima que, aunque se considerara necesaria la utilización del artículo 235 del Tratado, habida cuenta de la creación

del SIA, las disposiciones relativas a la asistencia mutua previa petición o espontánea deberían basarse, en cualquier caso, en el artículo 100 A. Por consiguiente, se plantearía la cuestión de una eventual doble base jurídica. Con arreglo a la sentencia «Dióxido de titanio», en tal caso, sólo sería aplicable el artículo 100 A del Tratado.

- 18 En opinión del Parlamento, el hecho de que un Reglamento que establece un instrumento (banco de datos) al servicio de la asistencia mutua, que se inscribe en el marco del mercado interior, permita también combatir el fraude que perjudica a los intereses financieros de la Comunidad, no puede modificar la base jurídica, que es el artículo 100 A del Tratado.
- 19 En cambio, el Consejo alega que, a diferencia del Reglamento impugnado, el objetivo del Reglamento n° 1468/81 era el buen funcionamiento de la unión aduanera y de la Política Agrícola Común, que exigía una estrecha colaboración entre las Administraciones nacionales. El objetivo del Reglamento impugnado, por el contrario, es la lucha contra el fraude en el marco de la unión aduanera y de la Política Agrícola Común, que exige una colaboración entre las mencionadas administraciones. Subraya que la protección de los intereses financieros de la Comunidad, introducida por el artículo 209 A del Tratado, no es el resultado del establecimiento de la unión aduanera, sino que constituye un objetivo autónomo.
- 20 Por lo que respecta al contenido del Reglamento impugnado, el Consejo considera que este último responde al objetivo de protección de los intereses financieros de la Comunidad, puesto que dicho Reglamento crea reglas que rigen un sistema de lucha contra el fraude que también respeta las libertades públicas, ya que ambos aspectos están vinculados de forma indisoluble. En lo relativo a la lucha contra el fraude, el Consejo señala que el nuevo sistema tiene una naturaleza administrativa, constituye una entidad comunitaria y tiene por objeto el reforzamiento del carácter operacional de la cooperación aduanera entre los Estados miembros. Puesto que el mencionado sistema sobrepasa la mera cooperación aduanera, se imponía la utilización del artículo 235 del Tratado, ya que la competencia conferida a la Comunidad por el artículo 209 A, en la

redacción en vigor en el momento de la adopción del Reglamento impugnado, no era suficiente para servir de base a dicho acto.

- 21 El Gobierno francés afirma que el Reglamento impugnado no tiene por objeto la aproximación de disposiciones nacionales, sino la lucha contra el fraude en el marco de la unión aduanera y de la Política Agrícola Común. En su opinión, si bien el establecimiento del SIA entraña la introducción de ciertas reglas específicas en materia de protección de datos, ello no significa, sin embargo, que el objeto del Reglamento impugnado sea armonizar la protección de datos en la Comunidad.
- 22 A fin de determinar la finalidad del Reglamento impugnado, procede, en el caso de autos, tener en cuenta la evolución de las disposiciones desde la adopción del Reglamento n° 1468/81 hasta el Reglamento impugnado.
- 23 A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que el objetivo del Reglamento n° 1468/81 era el buen funcionamiento de la unión aduanera y de la Política Agrícola Común. Para alcanzar dicho objetivo, el mencionado Reglamento definió reglas relativas a la asistencia administrativa mutua, en particular, tanto para prevenir y reprimir infracciones a las reglamentaciones aduanera y agrícola, como para indagar cualquier comportamiento que fuera o pareciera contrario a dichas normas.
- 24 La modificación del Reglamento n° 1468/81 por el Reglamento n° 945/87 se fundó, a continuación, en la idea de que la importancia de la lucha contra los fraudes que tienen ramificaciones en varios Estados miembros justificaba que se reforzaran las posibilidades de acción de la Comisión y de los Estados miembros en dicho ámbito (segundo considerando del Reglamento n° 945/87).
- 25 Finalmente, el Reglamento impugnado indica, en su primer considerando « que la lucha contra el fraude en el marco de la unión aduanera y de la Política Agrícola

Común exige una estrecha colaboración entre las autoridades administrativas encargadas en cada uno de los Estados miembros de la ejecución de las disposiciones adoptadas en estos dos campos; que, igualmente, exige una colaboración adecuada entre estas autoridades nacionales y la Comisión, encargada de velar por la aplicación del Tratado, así como de las disposiciones adoptadas en virtud de éste; que una colaboración eficaz en este ámbito reforzaría especialmente la protección de los intereses financieros de la Comunidad».

- 26 Conforme al segundo considerando del Reglamento impugnado, «conviene, en consecuencia, establecer las normas según las cuales las autoridades administrativas de los Estados miembros deben prestarse asistencia mutua y colaborar con la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria, y la protección jurídica de los intereses financieros de la Comunidad, especialmente mediante la prevención e indagación de las infracciones a dichas reglamentaciones, así como por medio de la indagación de todas las operaciones que sean o parezcan contrarias a estas reglamentaciones».
- 27 Una comparación de los Reglamentos n° 1468/81, n° 945/87 y del Reglamento impugnado revela que, aunque el título prácticamente no fue modificado, la finalidad de la norma evolucionó de forma progresiva. En efecto, si en un principio la colaboración tuvo por objeto el funcionamiento de las reglamentaciones aduanera y agrícola, la colaboración reforzada instaurada, al final, por el Reglamento impugnado tiene como finalidad prioritaria la lucha contra el fraude y persigue así la protección de los intereses financieros de la Comunidad.
- 28 En este contexto, es importante señalar que, en el marco del Tratado, las disposiciones pertinentes también han evolucionado. En efecto, con arreglo al tenor del artículo 209 A del Tratado, introducido por el Tratado de la Unión Europea, los Estados miembros adoptarán para combatir el fraude que afecte a

los intereses financieros de la Comunidad las mismas medidas que para combatir el fraude que afecte a sus propios intereses financieros.

- 29 En contra de lo afirmado por la Comisión, la protección de los intereses financieros de la Comunidad no resulta del establecimiento de la unión aduanera, sino que constituye un objetivo autónomo, que, en el marco del sistema del Tratado, ha sido recogido en el Título II (disposiciones financieras) de la quinta Parte, relativa a las Instituciones de la Comunidad, y no en la tercera Parte, relativa a las políticas de la Comunidad, a la que pertenecen la unión aduanera y la agricultura.
- 30 Tras la entrada en vigor del artículo 209 A del Tratado, el objetivo de la protección financiera de la Comunidad fue concretado por Reglamentos como el Reglamento (CE, Euratom) n° 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO L 312, p. 1), o por Reglamentos que pretenden establecer reglas específicas que sólo se aplican a sectores determinados.
- 31 Este es el caso del Reglamento impugnado, puesto que el Consejo estimó que, en el marco de la unión aduanera y de la Política Agrícola Común, la protección de los intereses financieros exigía la adopción de normas específicas que se sumaran a la normativa general aplicable.
- 32 En cuanto al contenido del acto, éste prevé un sistema de colaboración tanto entre las autoridades administrativas de los Estados miembros, como entre éstas y la Comisión, en cuyo marco dichas Administraciones se presten mutuamente asistencia, comunicando, con arreglo a las modalidades fijadas en el Reglamento impugnado, informaciones sobre operaciones contrarias o que parezcan contrarias a la aplicación de las reglamentaciones aduanera o agrícola o realizando

investigaciones administrativas apropiadas (Títulos I a III del Reglamento impugnado). Una infraestructura específica, a saber el SIA, cuyos elementos esenciales se describen en los apartados 8 a 10 de esta sentencia, permite, por otra parte, un intercambio rápido y sistemático de la información que se comunica a la Comisión.

- 33 Resulta de dicha reglamentación que, en su conjunto, su finalidad y contenido preciso es la lucha contra el fraude en el marco de la unión aduanera y de la Política Agrícola Común, de forma que tiende a la protección de los intereses financieros de la Comunidad. Puesto que el artículo 209 A del Tratado, en su versión en vigor al adoptarse el Reglamento impugnado, indicaba la finalidad a conseguir, sin conceder a la Comunidad, no obstante, la competencia para crear un sistema como el contemplado, la utilización del artículo 235 del Tratado está justificada.
- 34 Procede precisar a este respecto que, en contra de lo que afirman la Comisión y el Parlamento, el artículo 100 A del Tratado no resulta aplicable en el caso de autos.
- 35 Según reiterada jurisprudencia, la utilización del artículo 100 A no se justifica cuando el acto que ha de adoptarse sólo tiene accesoriamente el efecto de armonizar las condiciones del mercado en el interior de la Comunidad (véanse, en particular, las sentencias de 4 de octubre de 1991, Parlamento/Consejo, C-70/88, Rec. p. I-4529, apartado 17, y de 17 de marzo de 1993, Comisión/Consejo, C-155/91, Rec. p. I-939, apartado 19).
- 36 Si bien es cierto que, según el decimoquinto considerando del Reglamento impugnado, con el fin de poder participar en el SIA, los Estados miembros deben adoptar disposiciones legales relativas a los derechos y libertades de las personas en lo que se refiere al tratamiento de datos personales y que, a la espera de la aplicación de las medidas nacionales que incorporen la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DO L 281, p. 31), los Estados

miembros deben garantizar un nivel de protección que se inspire en los principios contenidos en dicha Directiva, es igualmente evidente, como precisó el Gobierno francés y reconoció la Comisión, que el SIA no tiene, en sí mismo, la vocación de proceder a un acercamiento de las legislaciones nacionales.

- 37 En efecto, el mero hecho de que no pueda procederse al establecimiento del SIA sin que a nivel nacional estén en vigor principios armonizados a nivel comunitario en materia de protección de los datos personales y que los Estados miembros y la Comisión deban garantizar un nivel de protección que se inspire en los principios contenidos en la Directiva 95/46 no basta para demostrar la aplicabilidad del artículo 100 A del Tratado, ya que tal aproximación de las legislaciones nacionales sólo es un efecto accesorio de la reglamentación mencionada.
- 38 En consecuencia, procede concluir que, por constituir el artículo 235 del Tratado el fundamento correcto para la adopción del Reglamento impugnado, debe desestimarse el recurso.

Costas

- 39 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la Comisión, procede condenarla en costas. Con arreglo al artículo 69, apartado 4, del mismo Reglamento, el Parlamento y la República Francesa cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.

- 2) Condenar en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas. El Parlamento Europeo y la República Francesa soportarán sus propias costas.

Kapteyn

Hirsch

Ragnemalm

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 18 de noviembre de 1999.

El Secretario

El Presidente de la Sala Sexta

R. Grass

J.C. Moitinho de Almeida