

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 30 de septiembre de 2010 *

En el asunto C-132/09,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 6 de abril de 2009,

Comisión Europea, representada por el Sr. J.-P. Keppenne y la Sra. B. Eggers, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de Bélgica, representado por el Sr. J.-C. Halleux, en calidad de agente,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente de Sala, y los Sres. E. Juhász (Ponente),
G. Arestis, J. Malenovský y T. von Danwitz, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;
Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el
15 de junio de 2010;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Acuerdo de Sede celebrado el 12 de octubre de 1962 entre el Consejo Superior de la Escuela Europea y el Gobierno del Reino de Bélgica (en lo sucesivo, «Acuerdo de Sede»), en relación con el artículo 10 CE, al negarse a

asumir la cobertura financiera de los gastos de mobiliario y material didáctico de las Escuelas Europeas.

Marco jurídico

Estatuto de las Escuelas Europeas

- 2 Cuando fueron creadas, las Escuelas Europeas se regían por dos instrumentos: por una parte, el Estatuto de la Escuela Europea, firmado en Luxemburgo el 12 de abril de 1957 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 443, p. 129; en lo sucesivo, «Convenio de 1957»), y, por otra parte, el Protocolo relativo a la creación de Escuelas Europeas, establecido por referencia al Estatuto de la Escuela Europea, firmado en Luxemburgo el 13 de abril de 1962 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 752, p. 267; en lo sucesivo, «Protocolo de 1962»). Estos dos instrumentos se concluyeron entre los seis Estados miembros fundadores de las Comunidades Europeas.
- 3 El Consejo Superior de la Escuela Europea (en lo sucesivo, «Consejo Superior»), creado por el artículo 7 del Convenio de 1957, está constituido, según lo dispuesto en el artículo 8 de este Convenio, por el ministro o los ministros competentes de cada una de las partes contratantes. De acuerdo con su artículo 9, la aplicación del Convenio corresponde al Consejo Superior, que dispone, a tal fin, de los poderes necesarios en materia pedagógica, presupuestaria y administrativa. Dicho consejo elabora, de común acuerdo, el reglamento general de la Escuela. A tenor del artículo 28 de ese mismo Convenio, el Consejo Superior puede negociar con el Gobierno del Estado en que

esté radicada la Escuela cualquier acuerdo complementario con el fin de garantizar a ésta las mejores condiciones materiales y morales de funcionamiento.

- 4 El Convenio de 1957 y el Protocolo de 1962 fueron anulados y sustituidos por el Convenio por el que se establece el Estatuto de las Escuelas Europeas, celebrado en Luxemburgo el 21 de junio de 1994 y actualmente en vigor (DO L 212, p. 3; en lo sucesivo, «Convenio de 1994»), en virtud de lo establecido por el artículo 34 de este último. El Convenio de 1994 fue celebrado por los Estados miembros y por las Comunidades, que habían sido habilitadas para ello en virtud de la Decisión 94/557/CE, Euratom del Consejo, de 17 de junio de 1994, por la que se autoriza a la Comunidad Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica a firmar y celebrar el Convenio por el que se establece el Estatuto de las Escuelas Europeas (DO L 212, p. 1).
- 5 Según el artículo 34, párrafo cuarto, del Convenio de 1994, las referencias de los actos relativos a las Escuelas Europeas anteriores a su adopción han de entenderse hechas a los correspondientes artículos de dicho Convenio.
- 6 El ámbito de aplicación del Convenio de 1994 abarca las Escuelas enumeradas en su anexo I, entre las que figuran las Escuelas Europeas de Bruselas I, Bruselas II y Bruselas III, así como la de Mol (Bélgica).
- 7 Con arreglo al artículo 2, apartado 3, de dicho Convenio, la apertura de una nueva Escuela en el territorio de un Estado miembro está subordinada a la previa celebración de un acuerdo entre el Consejo Superior y el Estado miembro de acogida relativo a la disponibilidad no remunerada y al mantenimiento de locales adaptados a las necesidades de la nueva Escuela.

- 8 El artículo 6, párrafo segundo, del Convenio de 1994 establece que, por lo que respecta a sus derechos y obligaciones, y sin perjuicio de las disposiciones específicas del mismo Convenio, la Escuela debe tener en cada Estado miembro la consideración de centro docente escolar de Derecho público.
- 9 Según el artículo 10, párrafo primero, del Convenio de 1994, el Consejo Superior, que estará constituido, entre otros, por un representante de rango ministerial de cada uno de los Estados miembros y por un miembro de la Comisión, vela por la aplicación de dicho Convenio y dispone para ello de los poderes de decisión necesarios en materia pedagógica, presupuestaria y administrativa, así como para la negociación de los acuerdos mencionados en los artículos 28 a 30 del mismo Convenio.
- 10 Con arreglo al artículo 25 del Convenio de 1994, el presupuesto de las Escuelas se nutre, en particular, de las contribuciones de los Estados miembros, en forma de mantenimiento de la retribución de los profesores en comisión de servicios o destinados y, en su caso, en forma de contribución financiera, y de la contribución de las Comunidades, destinada a cubrir la diferencia entre el importe global de los gastos de las Escuelas y el total de los demás ingresos.
- 11 Según el artículo 26 del Convenio de 1994, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tendrá competencia exclusiva para pronunciarse sobre los litigios entre las Partes contratantes relativos a la interpretación y a la aplicación de dicho Convenio que no hayan podido resolverse en el seno del Consejo Superior.
- 12 En virtud del artículo 30 de dicho Convenio, el Consejo Superior puede negociar con el Gobierno del país en que esté radicada la Escuela cualquier acuerdo complementario con el fin de garantizar a ésta las mejores condiciones de funcionamiento.

- ¹³ El artículo 33, párrafos primero y segundo, del Convenio de 1994 precisa, en particular, que el mismo será ratificado por los Estados miembros, Partes contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales y que entrará en vigor el primer día del mes siguiente al depósito de todos los instrumentos de ratificación por parte de los Estados miembros y de los actos de notificación de la celebración por parte de las Comunidades.
- ¹⁴ Consta que el Convenio de 1994 entró en vigor el 1 de octubre de 2002.

Acuerdo de Sede

- ¹⁵ El Acuerdo de Sede, aprobado en Bélgica por ley de 8 de noviembre de 1975 (*Moniteur belge* de 7 de febrero de 1976, p. 1415), fue celebrado con el fin de garantizar a las Escuelas Europeas de Bruselas y de Mol las mejores condiciones materiales y morales de funcionamiento, de conformidad con el artículo 28 del Convenio de 1957.
- ¹⁶ El capítulo I del Acuerdo de Sede, titulado «Edificios y equipamientos de las Escuelas», dispone en su artículo 1:

«El Gobierno del Reino de Bélgica se compromete a poner a disposición de las Escuelas los edificios necesarios para su actividad que respondan a los objetivos fijados por los Gobiernos signatarios del Protocolo relativo a la creación de Escuelas Europeas.

Se encargará del mantenimiento de estos edificios y los asegurará de acuerdo con las normas que regulan los inmuebles propiedad del Estado belga.

Se compromete a equipar dichas Escuelas con mobiliario y material didáctico, de acuerdo con los criterios aplicables a sus propios centros.»

Procedimiento administrativo previo

- 17 Mediante escrito de requerimiento de 17 de octubre de 2007, la Comisión imputó al Reino de Bélgica la infracción de las disposiciones del Acuerdo de Sede y del artículo 10 CE al negarse, por una parte, desde 1995, a financiar el primer equipamiento en mobiliario y material didáctico de las Escuelas Europeas con sede en su territorio y, por otra parte, desde 1989, a realizar el pago de una subvención anual de funcionamiento y equipamiento destinada a cubrir los gastos corrientes de las Escuelas Europeas establecidas en su territorio.
- 18 Al no considerar satisfactoria la respuesta del Reino de Bélgica a dicho escrito de requerimiento, la Comisión emitió un dictamen motivado el 26 de junio de 2008, instando a dicho Estado miembro a que adoptara las medidas necesarias para atenerse al dictamen en el plazo de dos meses contados desde su recepción.
- 19 Al no adoptar el Reino de Bélgica las medidas ordenadas en el plazo conferido, la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre la solicitud de reapertura de la fase oral del procedimiento

- ²⁰ Mediante escrito de 23 de junio de 2010, la Comisión solicitó la reapertura de la fase oral del procedimiento.
- ²¹ El Tribunal de Justicia puede ordenar de oficio, a propuesta del Abogado General o a instancia de las partes, la reapertura de la fase oral, conforme al artículo 61 de su Reglamento de Procedimiento, si considera que no está suficientemente informado o que el asunto debe dirimirse basándose en una alegación que no ha sido debatida entre las partes (sentencia de 29 de junio de 2010, Comisión/Bavarian Lager, C-28/08 P, Rec. p. I-6055, apartado 36 y jurisprudencia citada).
- ²² En su solicitud, la Comisión sostiene que las conclusiones del Abogado General se basan en alegaciones que no han sido debatidas ante el Tribunal de Justicia. Por una parte, la Comisión afirma que no ha tenido ocasión, a lo largo del procedimiento, de pronunciarse acerca de la cuestión de incompetencia descrita en dichas conclusiones, según la cual la cláusula compromisoria estipulada en el artículo 26 del Convenio de 1994 excluye la aplicación del artículo 226 CE. Por otra parte, la Comisión señala que las conclusiones del Abogado General proponen una interpretación restrictiva del artículo 10 CE sobre la que tampoco ha tenido oportunidad de exponer su punto de vista durante el procedimiento.
- ²³ El Tribunal de Justicia considera que dispone en el presente asunto de todos los elementos necesarios para pronunciarse sobre el litigio que le ha sido planteado y que éste no debe ser analizado a la luz de alegaciones que no han sido debatidas ante él mismo.
- ²⁴ Por consiguiente, no procede acordar la reapertura de la fase oral del procedimiento.

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

Alegaciones de las partes

- ²⁵ El Reino de Bélgica cuestiona la competencia del Tribunal de Justicia para conocer de los litigios relativos al Acuerdo de Sede. Este Estado sostiene que la Comisión sólo está legitimada para interponer un recurso por incumplimiento con arreglo al artículo 226 CE cuando demuestre la infracción de una disposición de Derecho comunitario o de un acuerdo en el que sea parte la Comunidad Europea, o la existencia de una cláusula atributiva de competencia.
- ²⁶ Ahora bien, según el Reino de Bélgica, en el presente asunto no puede apreciarse la existencia de ninguna infracción de disposiciones de Derecho comunitario ya que no ha habido vulneración de las disposiciones del Tratado CE o de sus anexos, ni incumplimiento del Derecho derivado. Este Estado miembro sostiene que el Acuerdo de Sede no es un acuerdo del que sea parte la Comunidad y que no hay ninguna cláusula atributiva de competencia.
- ²⁷ El Reino de Bélgica precisa que el Acuerdo de Sede es distinto del Convenio de 1994 y que sólo este último incluye, en su artículo 26, tal cláusula atributiva de competencia. Considera que el Acuerdo de Sede no puede calificarse de acto derivado del Convenio de 1994 y que el hecho de que la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) fuera miembro con derecho a voto del Consejo Superior –que, a su vez, tenía personalidad jurídica internacional distinta de la de la CECA– no implica que ésta fuera parte contratante del Acuerdo de Sede celebrado entre el Consejo Superior y el Gobierno belga.

- 28 Por otra parte, si, como sostiene la Comisión, la CECA, en su calidad de miembro con derecho a voto del Consejo Superior, era parte contratante del Acuerdo de Sede, la misma condición debería serle reconocida al Reino de Bélgica por ser miembro de ese consejo. En estas circunstancias, este Estado miembro habría contratado consigo mismo, posibilidad excluida por un principio general del Derecho.
- 29 Dicho Estado miembro sostiene, asimismo, que el acto por el cual celebró tal acuerdo deriva su fuerza vinculante únicamente de su propia soberanía.
- 30 La Comisión se opone a esta interpretación por dos motivos.
- 31 En primer lugar, la Comisión recuerda que la demanda no sólo se refiere al Acuerdo de Sede, sino también al artículo 10 CE, en relación con dicho Acuerdo.
- 32 En segundo lugar, la Comisión sostiene que es indiscutible que el Acuerdo de Sede forma parte del Derecho comunitario, con independencia del artículo 10 CE, dado que debe considerarse como un acto derivado del Convenio de 1994, que a su vez forma parte del Derecho comunitario.
- 33 La Comisión señala que, de acuerdo con una asentada jurisprudencia, en relación con las disposiciones que son competencia de la Comunidad, los acuerdos celebrados por la Comunidad, sus Estados miembros y Estados terceros tienen el mismo rango, en el ordenamiento jurídico comunitario, que los acuerdos puramente comunitarios, y que el Convenio de 1994 fue celebrado entre las Comunidades y sus Estados miembros.

- ³⁴ La Comisión recuerda que el Acuerdo de Sede era en su origen un acto derivado del Convenio de 1957 y que, ya en 1962, la Alta Autoridad de la CECA era miembro con derecho a voto del Consejo Superior. La Comisión estima, por lo tanto, que esta Alta Autoridad debe ser considerada parte contratante del Acuerdo de Sede. La Comisión precisa que sustituyó a la Alta Autoridad de la CECA al firmarse el Tratado de Fusión de 8 de abril de 1965 y que la finalidad del Convenio de 1994 fue consolidar el acervo del Convenio de 1957, así como reforzar el papel de las Comunidades como partes contratantes. Concluye, en consecuencia, que, habida cuenta de que el Acuerdo de Sede fue adoptado sobre la base del artículo 28 del Convenio de 1957 y que el Convenio de 1994 también prevé que se celebren acuerdos de sede, el Acuerdo de Sede forma parte de los derechos y obligaciones suscritos por las Comunidades en 1994.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- ³⁵ Procede recordar que un recurso sólo debe examinarse en relación con las pretensiones contenidas en el escrito de interposición del recurso (sentencias de 6 de abril de 2000, Comisión/Francia, C-256/98, Rec. p. I-2487, apartado 31, y de 4 de mayo de 2006, Comisión/Reino Unido, C-508/03, Rec. p. I-3969, apartado 61).
- ³⁶ También es necesario recordar que, en virtud de los artículos 21, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y 38, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento de este Tribunal, la Comisión debe indicar en todo recurso presentado en virtud del artículo 226 CE las imputaciones precisas sobre las que debe pronunciarse el Tribunal de Justicia (sentencias de 31 de marzo de 1992, Comisión/Dinamarca, C-52/90, Rec. p. I-2187, apartado 17, y de 15 de junio de 2006, Comisión/Francia, C-255/04, Rec. p. I-5251, apartado 24).

- 37 Dichas pretensiones deben ser formuladas de manera inequívoca para que el Tribunal de Justicia no resuelva *ultra petita* ni omita pronunciarse sobre una imputación (sentencias de 20 de noviembre de 2003, Comisión/Francia, C-296/01, Rec. p. I-13909, apartado 121, y de 15 de junio de 2006, Comisión/Francia, antes citada, apartado 24).
- 38 En el presente asunto, debe señalarse que la única imputación mencionada en las pretensiones del escrito de interposición del recurso se refiere al supuesto incumplimiento de las obligaciones que incumben al Reino de Bélgica en virtud del Acuerdo de Sede, en relación con el artículo 10 CE.
- 39 Ciertamente, en los fundamentos de dicho escrito se menciona en dos ocasiones el artículo 10 CE. La Comisión señala que la actitud de las autoridades belgas afecta negativamente al sistema de financiación de la Comunidad y de reparto de cargas económicas entre los Estados miembros y que, en consecuencia, infringe dicho artículo, indicando que las consecuencias de esta actitud son perjudiciales. La Comisión añade que las obligaciones del Reino de Bélgica derivadas del Acuerdo de Sede deben interpretarse a la luz del principio de buena fe, que forma parte integrante del artículo 10 CE y del Derecho internacional general.
- 40 No obstante, se desprende del escrito de interposición del recurso que la supuesta infracción del artículo 10 CE por parte del Reino de Bélgica no presenta sino un carácter accesorio respecto del incumplimiento alegado, que se refiere al Acuerdo de Sede. En efecto, según la Comisión, el incumplimiento por parte del Reino de Bélgica de las obligaciones que le incumben en virtud del Acuerdo de Sede conlleva, igualmente, una infracción del artículo 10 CE.
- 41 Por otra parte, en su escrito de réplica, la Comisión ha precisado expresamente que en el presente asunto no ha invocado en ningún momento el artículo 10 CE *per se*; esto es, independientemente del Acuerdo de Sede.

- 42 En estas circunstancias, la eventual incompetencia del Tribunal de Justicia para declarar, sobre la base del artículo 226 CE, que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Acuerdo de Sede implicaría necesariamente la inadmisibilidad del recurso en su conjunto.
- 43 Por lo que se refiere a los convenios internacionales en general, es necesario señalar que, según la jurisprudencia de Tribunal de Justicia, si la Comunidad no es parte contratante de un convenio, el Tribunal de Justicia no es, en principio, competente para interpretar, en el marco de un procedimiento prejudicial, las disposiciones de dicho Convenio (véanse la sentencia de 27 de noviembre de 1973, Vandeweghe y otros, 130/73, Rec. p. 1329, apartado 2; el auto de 12 de noviembre de 1998, Hartmann, C-162/98, Rec. p. I-7083, apartado 9, y las sentencias de 22 de octubre de 2009, Bogiatzi, C-301/08, Rec. p. I-10185, apartado 24, y de 4 de mayo de 2010, TNT Express Nederland, C-533/08, Rec. p. I-4107, apartado 61).
- 44 Por lo que respecta en concreto al Convenio de 1957, es necesario recordar que el Tribunal de Justicia se ha declarado ya incompetente para pronunciarse sobre la interpretación de este Convenio y de las obligaciones que impone a los Estados miembros, por cuanto, a pesar de los vínculos que este Convenio presenta con la Comunidad y con el funcionamiento de sus instituciones, se trata de un convenio internacional celebrado por los Estados miembros que no forma parte integrante del Derecho comunitario (véase la sentencia de 15 de enero de 1986, Hurd, 44/84, Rec. p. 29, apartados 20 a 22).
- 45 Esta apreciación, tal como señaló el Abogado General en el punto 46 de sus conclusiones, no puede limitarse al contexto procesal del asunto que dio lugar a la sentencia Hurd, antes citada, en el que el Tribunal de Justicia se pronunciaba con carácter prejudicial, sino que es igualmente válida respecto del procedimiento previsto en el artículo 226 CE, limitado en su objeto a un incumplimiento por parte de un Estado miembro de alguna de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE.

- ⁴⁶ Se desprende, en efecto, del preámbulo del Acuerdo de Sede que éste se basaba en el artículo 28 del Convenio de 1957, el cual reconocía al Consejo Superior la facultad de negociar con el Gobierno del Estado miembro de sede cualquier acuerdo complementario con el fin de garantizar a las Escuelas Europeas las mejores condiciones materiales y morales de funcionamiento. De ello se desprende que el régimen de este Acuerdo sigue el del Convenio de 1957.
- ⁴⁷ La tesis de la Comisión de que la CECA y, posteriormente, la Comunidad deben ser consideradas partes contratantes del Acuerdo de Sede, toda vez que la Alta Autoridad de la CECA era miembro con derecho a voto del Consejo Superior y que la Comisión sustituyó a ésta, no desvirtúa la conclusión del apartado anterior y, en consecuencia, debe ser rechazada.
- ⁴⁸ En efecto, nada indica que la posibilidad, prevista en el Convenio de 1957 por las partes contratantes, de reconocer a la Alta Autoridad de la CECA el derecho a participar en el Consejo Superior como miembro con derecho a voto –derecho que posteriormente ejerció– implicara que las partes firmantes del Acuerdo de Sede deseaban atribuir a la CECA la condición de parte contratante de este Acuerdo. Esta conclusión coincide, por otro lado, con lo alegado por el Reino de Bélgica, una de las partes contratantes del Acuerdo de Sede.
- ⁴⁹ En consecuencia, no puede sostenerse que la Comunidad esté implicada, como parte contratante, en el Acuerdo de Sede y que, en consecuencia, este Acuerdo establezca derechos y obligaciones para la Comunidad.

- 50 Tampoco cabe acoger la otra tesis de la Comisión, según la cual el Acuerdo de Sede forma parte de los derechos y obligaciones suscritos por las Comunidades en 1994. Este punto de vista se basa en que el Convenio de 1994, celebrado y aprobado por las Comunidades, perseguía consolidar el acervo del Convenio de 1957 y en la circunstancia de que el Convenio de 1994 prevé la celebración de acuerdos de sede.
- 51 Procede señalar a este respecto que ni la supuesta consolidación del acervo del Convenio de 1957 por el Convenio de 1994, que, por otra parte, no entró en vigor hasta el 1 de octubre de 2002, ni la referencia contenida en este último a los acuerdos de sede permiten modificar retroactivamente la naturaleza jurídica del Acuerdo de Sede, el cual es un acuerdo internacional suscrito entre el Consejo Superior y el gobierno de un único Estado miembro.
- 52 Por lo que se refiere a la eventual aplicación de la cláusula compromisoria incluida en el artículo 26 del Convenio de 1994, es necesario precisar que el procedimiento por incumplimiento al que se refieren el Tratado CE y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia únicamente puede iniciarse sobre la base del artículo 226 CE, tal como por otra parte, ha sido el caso en el presente asunto.
- 53 En estas circunstancias, procede declarar que el Tribunal de Justicia es incompetente para pronunciarse sobre el recurso interpuesto por la Comisión, sobre la base del artículo 226 CE, por el que se denuncia un supuesto incumplimiento por parte del Reino de Bélgica de las obligaciones que le incumben en virtud del Acuerdo de Sede, en relación con el artículo 10 CE.

Costas

- 54 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado el Reino de Bélgica que se condene en costas a la Comisión y haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

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

- 1) Declarar la incompetencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para pronunciarse sobre el recurso interpuesto por la Comisión Europea, sobre la base del artículo 226 CE, por el que se denuncia un supuesto incumplimiento por parte del Reino de Bélgica de las obligaciones que le incumben en virtud del Acuerdo de Sede celebrado el 12 de octubre de 1962 entre el Consejo Superior de la Escuela Europea y el Gobierno del Reino de Bélgica, en relación con el artículo 10 CE.**
- 2) Condenar en costas a la Comisión Europea.**

Firmas