

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 29 de octubre de 2009\*

En el asunto C-246/08,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 3 de junio de 2008,

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por los Sres. P. Aalto y D. Triantafyllou, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

**República de Finlandia**, representada por la Sra. A. Guimaraes-Purokoski, en calidad de agente,

parte demandada,

\* Lengua de procedimiento: finés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. J.N. Cunha Rodrigues, Presidente de la Sala Segunda, en funciones de Presidente de la Sala Tercera, y la Sra. P. Lindh y los Sres. A. Rosas, U. Löhmus y A. Ó Caoimh, (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;  
Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 7 de julio de 2009;

dicta la siguiente

**Sentencia**

- <sup>1</sup> En su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Finlandia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2, número 1, y 4, apartados 1, 2 y 5, de la Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, Sexta Directiva en materia de armonización de las legislaciones de los Estados Miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios — Sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido:

base imponible uniforme (DO L 145, p. 1; EE 09/01, p. 54) (en lo sucesivo, «Sexta Directiva»), al no gravar con el impuesto sobre el valor añadido (en lo sucesivo, «IVA»), de conformidad con la normativa finlandesa relativa a la asistencia jurídica, los servicios de asesoría jurídica prestados a cambio de una remuneración parcial por las oficinas públicas de asistencia jurídica, es decir, por los asesores jurídicos públicos empleados por dichas oficinas, mientras que los servicios equivalentes están sujetos al IVA cuando los prestan asesores privados.

## **Marco jurídico**

### *La normativa comunitaria*

<sup>2</sup> El artículo 2 de la Sexta Directiva es del siguiente tenor:

«Estarán sujetas al [IVA]:

1. Las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas a título oneroso en el interior del país por un sujeto pasivo que actúe como tal.
2. Las importaciones de bienes.»

3 En virtud del artículo 4 de dicha Directiva,

«1. Serán considerados como sujetos pasivos quienes realicen con carácter independiente, y cualquiera que sea el lugar de realización, alguna de las actividades económicas mencionadas en el apartado 2, cualesquiera que sean los fines o los resultados de esa actividad.

2. Las actividades económicas a que se alude en el apartado 1 son todas las de fabricación, comercio o prestación de servicios, incluidas las actividades extractivas, las agrícolas y el ejercicio de profesiones liberales o asimiladas. En especial será considerada como actividad económica la operación que implique la explotación de un bien incorporeal con el fin de obtener ingresos continuados en el tiempo.

[...]

5. Los Estados, las regiones, las provincias, los municipios y los demás organismos de Derecho público no tendrán la condición de sujetos pasivos en cuanto a las actividades u operaciones que desarrollen en el ejercicio de sus funciones públicas, ni siquiera en el caso de que con motivo de tales actividades u operaciones perciban derechos, rentas, cotizaciones o retribuciones.

No obstante, cuando efectúen tales actividades u operaciones deberán ser considerados como sujetos pasivos en cuanto a dichas actividades u operaciones, en la medida en que el hecho de no considerarlos sujetos pasivos lleve a distorsiones graves de la competencia.

[...]]»

4 El artículo 6, apartado 1, de la Sexta Directiva establece:

«Serán consideradas como ‘prestaciones de servicios’ todas las operaciones que no tengan la consideración de entrega de bienes con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5.

Tales operaciones pueden consistir, entre otras:

- en la cesión de un bien incorporeal, representado o no por un título;
- en la obligación de no hacer o de tolerar actos o situaciones determinadas;
- en la realización de un servicio en virtud de requerimiento coactivo de la autoridad pública o en su nombre o en los términos previstos por la Ley.»

*Normativa nacional*

La normativa relativa a la asistencia jurídica

- <sup>5</sup> En Finlandia, el régimen de asistencia jurídica se basa en cuatro textos adoptados en 2002, a saber la Ley sobre asistencia jurídica [oikeusapulaki (257/2002)], de 5 de abril de 2002, la Ley sobre las oficinas de asistencia jurídica del Estado [laki valtion oikeusaputoimistoista (258/2002)], el Decreto ministerial sobre la asistencia jurídica [valtioneuvoston asetus oikeusavusta (388/2002)], de 23 de mayo de 2002, y el Decreto ministerial relativo a los criterios de remuneración de la asistencia jurídica [valtioneuvoston asetus oikeusavun palkkioperusteista (389/2002)], de 23 de mayo de 2002.
- <sup>6</sup> La Ley relativa a la asistencia jurídica establece, en su artículo 1, que ésta se concederá, con cargo a los fondos públicos, a quien necesite asistencia en un asunto jurídico pero no pueda, debido a su situación económica, financiar por sí mismo el tratamiento de su asunto. Podrá concederse la asistencia jurídica tanto en el marco de un procedimiento judicial como en el de un asunto extrajudicial.
- <sup>7</sup> En virtud del artículo 8 de esa Ley, la asistencia jurídica será dispensada en principio por los asesores jurídicos empleados por las oficinas públicas de asistencia jurídica (en lo sucesivo, «oficinas públicas»). Estas oficinas, 60 en total en 2008, emplean a alrededor de 220 de esos asesores jurídicos, que son funcionarios remunerados por el Estado. Los gastos de funcionamiento de esas oficinas públicas se financian con fondos públicos. Los honorarios satisfechos por los beneficiarios de la asistencia jurídica se contabilizan sin embargo como ingresos en el presupuesto de cada oficina, ya que no se concede ninguna financiación pública para los gastos de funcionamiento así cubiertos.

- 8 El propio artículo 8 de la Ley sobre asistencia jurídica establece sin embargo que, en el marco de un procedimiento judicial, podrá designarse igualmente a un asesor jurídico privado, a saber, un abogado u otro jurista privado, que haya dado su consentimiento al efecto. Cuando el propio beneficiario de la asistencia jurídica proponga ser representado por una persona que reúna los requisitos de cualificación profesional exigidos, deberá designarse a dicha persona, salvo que concurran razones particulares en contrario.
- 9 El artículo 17 de la Ley sobre asistencia jurídica regula los honorarios del asesor jurídico privado. Según esta disposición, al asesor jurídico privado se le garantizan unos honorarios razonables y el reembolso de sus gastos, que son a cargo del Estado y le son abonados por éste, previa deducción de la aportación que corresponda pagar al beneficiario. Excepción hecha de esta aportación, el asesor jurídico privado no puede percibir del beneficiario de la asistencia jurídica ninguna cantidad en concepto de remuneración o reembolso de sus gastos.
- 10 El Decreto ministerial sobre asistencia jurídica regula con mayor detalle los requisitos para la concesión de esa asistencia jurídica.
- 11 El artículo 1 de dicho Decreto establece que la asistencia jurídica se concederá en función de los recursos disponibles y del patrimonio del solicitante y que, por esta razón, podrá ser concedida al solicitante gratuitamente o, lo que constituye una de las modificaciones añadidas en 2002 en relación con la normativa vigente con anterioridad, a cambio de una aportación parcial a cargo suyo. El Decreto distingue al respecto entre la aportación de base («perusomavastuu») y la aportación adicional («lisäomavastuu»).
- 12 Según el artículo 5 del Decreto ministerial sobre asistencia jurídica, la aportación de base consiste en un porcentaje de los honorarios y de los gastos corrientes del asesor

jurídico consultado, incluido el IVA si éste se incluye en el cálculo de los gastos. Este porcentaje se fija en función de los siguientes límites mínimos de ingresos disponibles mensuales:

«Para una persona soltera:

650 euros como máximo: 0 %

850 euros como máximo: 20 %

1.000 euros como máximo: 30 %

1.200 euros como máximo: 40 %

1.300 euros como máximo: 55 %

1.400 euros como máximo: 75 %

Para una persona que vive en pareja:

550 euros como máximo: 0 %

650 euros como máximo: 20 %

800 euros como máximo: 30 %

1.000 euros como máximo: 40 %

1.100 euros como máximo: 55 %

1.200 euros como máximo: 75 %».

<sup>13</sup> El artículo 6 del Decreto ministerial sobre asistencia jurídica establece que, en todo caso, no se concederá asistencia jurídica cuando los recursos disponibles sean superiores a 1.400 euros para una persona soltera y 1.200 euros por persona para las parejas.

- <sup>14</sup> Según el artículo 7 del mismo Decreto ministerial, se exigirá una aportación adicional cuando el beneficiario disponga de depósitos o de otros elementos patrimoniales similares fácilmente movilizables de un valor superior a 5.000 euros. Esta aportación será igual a la mitad del valor de tales depósitos y de los elementos patrimoniales de un valor superior a esta última cantidad.
- <sup>15</sup> El Decreto ministerial sobre los criterios de remuneración de la asistencia jurídica establece los criterios aplicables al pago de honorarios. Los artículos 2 a 7 de ese Decreto contienen al respecto disposiciones detalladas sobre el cálculo de los honorarios ordinarios, mientras que los artículos 8 y 9 regulan las situaciones en las que los honorarios se fijan a un importe superior o, por el contrario, inferior al de los honorarios ordinarios. Según el artículo 11 del Decreto mencionado, se aplican los mismos criterios cuando una oficina pública presta servicios de asistencia jurídica en el marco de un procedimiento judicial.

#### **La normativa sobre el IVA**

- <sup>16</sup> En virtud del artículo 1 de la Ley relativa al impuesto sobre el valor añadido [arvonlisäverolaki (1501/1993)], de 30 de diciembre de 1993, la asistencia jurídica prestada por un asesor jurídico privado en el marco de un procedimiento judicial está sujeta al IVA en concepto de prestación de servicios jurídicos. Por el contrario, la asistencia jurídica que prestan las oficinas públicas gratuitamente o a cambio de una aportación parcial no es una actividad sujeta a este impuesto.

#### **Procedimiento administrativo previo**

- <sup>17</sup> El 13 de octubre de 2004, la Comisión envió a las autoridades finlandesas un escrito relativo a la diferencia de trato aplicada, en relación con el régimen del IVA, a unos servicios de asistencia jurídica de la misma naturaleza, según los prestasen asesores

jurídicos privados u oficinas públicas. Según la información recogida por la Comisión, este régimen supone una distorsión grave de la competencia en perjuicio de los asesores jurídicos privados.

- <sup>18</sup> Mediante escrito de 17 de diciembre de 2004, las autoridades finlandesas describieron el régimen del IVA aplicable a los servicios de asistencia jurídica y explicaron que sus efectos sobre la competencia eran insignificantes, ya que son factores distintos del IVA, tales como la experiencia profesional o el volumen de trabajo de las oficinas públicas, los que determinan la elección que realiza el beneficiario de la asistencia jurídica entre las oficinas públicas y los asesores jurídicos privados.
- <sup>19</sup> El 19 de diciembre de 2005, considerando que tales explicaciones eran insuficientes, la Comisión, en aplicación del artículo 226 CE, envió un escrito de requerimiento a la República de Finlandia, en el que alegaba que, cuando el propio beneficiario de la asistencia jurídica paga una contraprestación parcial y esta asistencia puede prestarla igualmente un asesor jurídico privado, es decir, en el marco de un procedimiento judicial, los servicios prestados por las oficinas públicas deben estar sujetos al IVA. En efecto, en opinión de la Comisión, en ese caso, las oficinas públicas no actúan en el ejercicio de sus funciones públicas, en el sentido del artículo 4, apartado 5, párrafo primero, de la Sexta Directiva, y la no sujeción de los servicios de que se trata supone una distorsión grave de la competencia, en el sentido del segundo párrafo de esa disposición.
- <sup>20</sup> En su respuesta de 16 de febrero de 2006, la República de Finlandia reiteró sus alegaciones, al tiempo que subrayaba lo artificioso de la premisa de la Comisión, según la cual las oficinas públicas actúan en el ejercicio de sus funciones públicas cuando intervienen al margen de los procedimientos judiciales, pero no cuando esta intervención se produce en el marco de dichos procedimientos, al igual que cuando la asistencia jurídica se presta gratuitamente, pero no cuando ésta se presta a cambio de una aportación parcial abonada por el beneficiario.

- 21 Insatisfecha con esa respuesta, el 15 de diciembre de 2006 la Comisión remitió un dictamen motivado a la República de Finlandia, en el que, por una parte, afirmaba que ésta había infringido los artículos 2, número 1, y 4, apartados 1, 2 y 5, de la Sexta Directiva en lo que atañe a determinados servicios prestados por las oficinas públicas en contrapartida de una remuneración parcial y, por otra parte, instaba a dicho Estado miembro a que se atuviera al citado dictamen motivado en un plazo de dos meses a partir de la recepción del mismo.
- 22 Mediante escrito de 15 de febrero de 2007, la República de Finlandia respondió al mencionado dictamen motivado manteniendo la postura defendida en su respuesta al escrito de requerimiento.
- 23 Dadas estas circunstancias, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

## **Sobre el recurso**

### *Alegaciones de las partes*

- 24 En el presente recurso, la Comisión aclara que únicamente reprocha a la República de Finlandia que no someta al IVA los servicios de asistencia jurídica cuando son prestados por las oficinas públicas en el marco de un procedimiento judicial en contrapartida de una aportación parcial del beneficiario de tal asistencia. Por tanto, su recurso no pretende cuestionar la falta de sujeción al IVA de estos mismos servicios cuando son prestados gratuitamente por las oficinas públicas, aunque los servicios prestados por un asesor jurídico privado, por su parte, estén en todo caso sujetos al IVA, siendo el Estado quien abona los honorarios y el IVA facturados por el asesor. En efecto, en este último caso, la falta de sujeción al IVA de las oficinas públicas se debe al hecho de que dichos servicios se prestan sin una contrapartida a cargo del beneficiario de la asistencia jurídica, pues los juristas empleados por estas oficinas perciben como única remuneración su salario normal. Por tanto, tales servicios no pueden considerarse prestados a título oneroso, en el sentido del artículo 2, número 1, de la Sexta Directiva.

- 25 Por el contrario, en opinión de la Comisión, cuando las oficinas públicas prestan servicios de asistencia jurídica en el marco de un procedimiento judicial en contrapartida de una aportación parcial del beneficiario, ejercen una actividad económica en el sentido de la Sexta Directiva. Esta actividad económica da lugar a una prestación de servicios efectuada a título oneroso, en el sentido del artículo 2, número 1, de esta Directiva, ya que existe una relación directa entre el servicio prestado por la oficina pública y la contrapartida pagada por el beneficiario.
- 26 Dadas estas circunstancias, la Comisión considera necesario examinar la aplicabilidad de las excepciones contempladas en el artículo 4, apartado 5, de esta Directiva.
- 27 Al respecto alega que, en relación con los servicios de que se trata, las oficinas públicas no actúan en el ejercicio de sus funciones públicas en el sentido del primer párrafo de dicha disposición, ya que no prestan esos servicios en el ámbito del régimen jurídico que les es propio (véase, en particular, la sentencia de 14 de diciembre de 2000, Fazenda Pública, C-446/98, Rec. p. I-11435, apartado 17 y jurisprudencia citada). En efecto, las oficinas públicas no prestan tales servicios en virtud de disposiciones específicas no aplicables a los asesores jurídicos privados, sino que actúan en el mismo marco jurídico que estos últimos. A este respecto, la situación es distinta cuando las oficinas públicas prestan servicios de asistencia jurídica al margen de un procedimiento judicial. En efecto, como los asesores privados no tienen acceso al ejercicio de dicha actividad, las oficinas públicas no la ejercen en condiciones jurídicas idénticas a las aplicables a esos asesores.
- 28 En todo caso, la Comisión considera que la falta de sujeción al IVA de las oficinas públicas en lo que respecta a los servicios de asistencia jurídica prestados en contrapartida de una aportación parcial lleva a distorsiones graves de la competencia, en el sentido del artículo 4, apartado 5, párrafo segundo, de la Sexta Directiva. En efecto, habida cuenta del bajo nivel de los límites de ingresos y de patrimonio a los que se supedita la concesión de esta asistencia, una diferencia del 22 % en el importe de la contrapartida que debe abonarse, correspondiente al tipo del IVA aplicable en

Finlandia, falsea sensiblemente la competencia, en especial cuando los consumidores finales no tienen derecho a deducir dicho impuesto. Esta distorsión de la competencia debe considerarse «algo más que insignificante», en el sentido de la jurisprudencia (véase la sentencia de 16 de septiembre de 2008, Isle of Wight Council y otros, C-288/07, Rec. p. I-7203, apartado 79), ya que más de 4.000 personas reciben cada año servicios de asistencia jurídica en contrapartida de una aportación parcial.

- <sup>29</sup> El Gobierno finlandés sostiene que los servicios de asistencia jurídica prestados por las oficinas públicas forman un todo indivisible que no puede considerarse una actividad económica en el sentido del artículo 2, número 1, de la Sexta Directiva. En efecto, esos servicios no se prestan de modo que cubran los gastos que generan, sino que se financian principalmente con fondos públicos. El ejercicio de esas actividades no va acompañado, pues, del riesgo económico que caracteriza a la actividad comercial ordinaria. Además, las aportaciones no cubren, ni siquiera de modo parcial, los gastos de tales servicios. Según dicho Gobierno, resulta imposible individualizar como actividad económica específica una parte aislada de la actividad de dichas oficinas. Tal individualización no puede justificarse ni por la aportación mínima que deben abonar determinados beneficiarios de la asistencia, en función de su situación financiera, ni por el contenido de esos servicios.
- <sup>30</sup> Respecto a la aplicación del artículo 4, apartado 5, párrafo primero, de la Sexta Directiva, el Gobierno finlandés subraya que la asistencia jurídica sólo puede prestarse con arreglo al régimen jurídico particular correspondiente. En efecto, las oficinas públicas cumplen con la tarea específica que les confía la Ley y tienen, en virtud de ésta, la obligación de proporcionar tal asistencia. Ciertamente, la posibilidad de que un asesor privado preste tal asistencia jurídica se basa igualmente en la misma Ley. No obstante, en tal caso, esa asistencia tiene lugar tras una decisión de una oficina pública y el asesor jurídico privado debe dar su consentimiento. La autoridad pública habilita de este modo a un tercero independiente para llevar a cabo una actividad comprendida en las prerrogativas de la autoridad pública.

- 31 En todo caso, el Gobierno finlandés considera que la no sujeción al IVA de los servicios controvertidos no causa una distorsión grave de la competencia en el sentido del artículo 4, apartado 5, párrafo segundo, de la Sexta Directiva. En efecto, además de que no está claro que pueda hablarse de distorsión de la competencia, ya que la concesión de la asistencia jurídica requiere una decisión al respecto y las remuneraciones están reguladas por la normativa, los datos estadísticos ponen de relieve que los clientes que abonan una aportación parcial por los servicios de asistencia jurídica constituyen una clara minoría entre los clientes de la asistencia jurídica de los asesores jurídicos privados. Además, respecto de los asuntos que han dado lugar a una contrapartida parcial, la proporción entre los que han sido examinados por un asesor jurídico privado y los que han sido tratados por un asesor jurídico público en el marco de procedimientos judiciales permaneció estable durante el periodo comprendido entre 2004 y 2006. Por último, en la elección de asesor jurídico influyen factores distintos del IVA, principalmente la relación de clientela anterior y la competencia del asesor.

*Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 32 Con carácter previo debe precisarse que con el presente recurso la Comisión no cuestiona la falta de sujeción al IVA de los servicios de asistencia jurídica prestados por las oficinas públicas cuando estas prestaciones se llevan a cabo, por una parte, gratuitamente en el marco de procedimientos judiciales y, por otra parte, al margen de tales procedimientos, con independencia de su gratuidad.
- 33 El presente recurso de la Comisión tiene como único objeto, en efecto, la falta de sujeción al IVA de los servicios de asistencia jurídica prestados por las oficinas públicas en el marco de procedimientos judiciales a cambio de una aportación parcial a cargo del beneficiario, a partir del momento en que los ingresos disponibles de este último excedan del límite mínimo establecido para beneficiarse de la asistencia jurídica gratuita, pero sean inferiores al límite máximo que excluye el beneficio de toda asistencia jurídica. Queda así de manifiesto que el recurso de la Comisión tiene su origen en la extensión, en contrapartida de una retribución parcial de los beneficiarios, del régimen de asistencia jurídica vigente en Finlandia a personas que disponen de ingresos que, aunque modestos, son sin embargo más elevados que los de las personas

que se benefician de la asistencia jurídica gratuita. Lo expuesto a continuación se refiere, por tanto, únicamente a esta parte de las actividades de asistencia jurídica de las oficinas públicas.

- <sup>34</sup> Se ha de precisar que, si bien la Sexta Directiva asigna un ámbito de aplicación muy amplio al IVA, dicho impuesto sólo contempla las actividades de carácter económico (véanse, en particular, las sentencias de 11 de julio de 1996, *Régie dauphinoise*, C-306/94, Rec. p. I-3695, apartado 15; de 26 de junio de 2003, *MKG-Kraftfahrzeuge-Factoring*, C-305/01, Rec. p. I-6729, apartado 39, y de 26 de junio de 2007, *Hutchison 3G* y otros, C-369/04, Rec. p. I-5247, apartado 28).
- <sup>35</sup> En efecto, en virtud del artículo 2 de la Sexta Directiva, relativo a las operaciones imponibles, estarán sujetas al IVA, junto con las importaciones de bienes, las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas a título oneroso en el interior del país. Además, a tenor del artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva, serán considerados como sujetos pasivos quienes realicen, con carácter independiente, una actividad económica, cualesquiera que sean los fines o los resultados de esa actividad (véanse, en particular, las sentencias de 26 de marzo de 1987, *Comisión/Países Bajos*, 235/85, Rec. p. 1471, apartado 6; de 12 de septiembre de 2000, *Comisión/Grecia*, C-260/98, Rec. p. I-6537, apartado 24, y *Isle of Wight Council* y otros, antes citada, apartados 26 y 27).
- <sup>36</sup> El artículo 4, apartado 2, de la Sexta Directiva define el concepto de «actividades económicas» incluyendo en él todas las actividades de fabricación, comercio o prestación de servicios, en especial las operaciones que impliquen la explotación de un bien corporal o incorporeal con el fin de obtener ingresos continuados en el tiempo (véanse, en particular, las sentencias de 26 de mayo de 2005, *Kretztechnik*, C-465/03, Rec. p. I-4357, apartado 18, y *Hutchison 3G* y otros, antes citada, apartado 27).
- <sup>37</sup> El análisis de esas definiciones pone de relieve la extensión del ámbito de aplicación cubierto por el concepto de actividades económicas y el carácter objetivo de dicho concepto, en el sentido de que la actividad se considera en sí misma, con independencia

de sus fines o de sus resultados (véanse, en particular, las sentencias Comisión/Grecia, antes citada, apartado 26, y de 21 de febrero de 2006, University of Huddersfield, C-223/03, Rec. p. I-1751, apartado 47 y jurisprudencia citada). De este modo, una actividad se califica generalmente de económica cuando presenta un carácter permanente y se efectúa a cambio de una remuneración que percibe el autor de la operación (sentencias Comisión/Países Bajos, antes citada, apartados 9 y 15, y de 13 de diciembre de 2007, Götz, C-408/06, Rec. p. I-11295, apartado 18).

- <sup>38</sup> Por el contrario, se desprende de la jurisprudencia que la percepción de un canon no puede, por sí misma, conferir carácter económico a una actividad determinada (véanse las sentencias antes citadas Hutchison 3G y otros, apartado 39 y jurisprudencia citada, y Götz, apartado 21).
- <sup>39</sup> Para apreciar la procedencia del recurso presentado por la Comisión, procede, por tanto, examinar en primer lugar si los servicios de asistencia jurídica prestados por las oficinas públicas en el marco de procedimientos judiciales a cambio de una remuneración parcial constituyen actividades económicas en el sentido de los artículos 2, número 1, y 4, apartados 1 y 2, de la Sexta Directiva.
- <sup>40</sup> Procede señalar en primer lugar que, dado el carácter objetivo del concepto de actividades económicas, es irrelevante que la actividad de las oficinas públicas consista en el desempeño de funciones conferidas y reguladas mediante ley por motivos de interés público y sin ningún tipo de objetivo empresarial o comercial. En efecto, la Sexta Directiva, en su artículo 6, prevé expresamente la sujeción al régimen del IVA de determinadas actividades ejercidas por mandato legal (véanse, en este sentido, las sentencia, antes citadas, Comisión/Países Bajos, apartado 10, y Comisión/Grecia, apartado 28).
- <sup>41</sup> Por otra parte, consta que las oficinas públicas prestan de modo permanente los servicios de asistencia jurídica controvertidos.

- 42 Dadas estas circunstancias, es preciso comprobar si dichos servicios pueden considerarse prestados por esas oficinas públicas a cambio del pago de una remuneración.
- 43 Al respecto, procede destacar que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, en el marco del sistema del IVA, las operaciones imponibles implican la existencia de una transacción entre las partes y que se haya pactado un precio o un contravalor. De este modo, cuando la actividad de quien efectúa una prestación consiste exclusivamente en realizar prestaciones sin contrapartida directa, no existe base imponible y, por tanto, estas prestaciones no están sujetas al IVA (véanse las sentencias de 1 de abril de 1982, Hong-Kong Trade Development Council, 89/81, Rec. p. 1277, apartados 9 y 10, y de 3 de marzo de 1994, Tolsma, C-16/93, Rec. p. I-743, apartado 12).
- 44 De ello se deduce, según la jurisprudencia, que una prestación de servicios sólo se realiza «a título oneroso», en el sentido del artículo 2, número 1, de la Sexta Directiva, si existe entre quien efectúa la prestación y su destinatario una relación jurídica en cuyo marco se intercambian prestaciones recíprocas, de modo que la retribución percibida por quien efectúa la prestación constituye el contravalor efectivo del servicio prestado al destinatario (véanse, en particular, las sentencias Tolsma, antes citada, apartado 14; de 5 de junio de 1997, SDC, C-2/95, Rec. p. I-3017, apartado 45, y MKG-Kraftfahrzeuge-Factoring, antes citada, apartado 47).
- 45 En consecuencia, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la existencia de una prestación de servicios a título oneroso, en el sentido del artículo 2, número 1, de la Sexta Directiva, supone la existencia de una relación directa entre el servicio prestado y la contraprestación recibida (véanse, en particular, las sentencias de 8 de marzo de 1988, Apple and Pear Development Council, 102/86, Rec. p. 1443, apartados 11 y 12; de 16 de octubre de 1997, Fillibeck, C-258/95, Rec. p. I-5577, apartado 12, y Comisión/Grecia, antes citada, apartado 29).
- 46 En el presente caso, procede hacer constar que los servicios de asistencia jurídica a que se refiere el presente recurso no los prestan las oficinas públicas gratuitamente y, por

tanto, sin contrapartida, ya que los beneficiarios de estos servicios deben abonar una retribución a las oficinas públicas.

- <sup>47</sup> Sin embargo, consta que esa retribución sólo es parcial, en el sentido de que no cubre la totalidad del importe de los honorarios establecidos por la normativa nacional, en función de la naturaleza del litigio, en concepto de remuneración de los servicios de asistencia jurídica prestados por las oficinas públicas y los asesores jurídicos privados. En efecto, como se desprende de los apartados 12 a 14 de la presente sentencia, la retribución constituida por la aportación de base representa un porcentaje de dicho importe, que oscila entre el 20 % y el 75 %. Ciertamente, esta retribución puede completarse con una aportación adicional, en función del patrimonio del beneficiario. No obstante, la Comisión no sostiene que esta aportación adicional pueda conducir al pago por el beneficiario de una retribución equivalente a la totalidad de los honorarios establecidos por la normativa nacional para la prestación de servicios de asistencia jurídica, y además ello resulta improbable, como ha señalado el Abogado General en el punto 48 de sus conclusiones, habida cuenta del límite de ingresos establecido por esta normativa para la concesión de la asistencia jurídica.
- <sup>48</sup> Pues bien, aunque el importe de esta retribución parcial representa una parte de esos honorarios, dicho importe no se calcula únicamente en función de los honorarios, sino que depende igualmente de los ingresos y del patrimonio del beneficiario. De este modo, es el nivel de estos últimos lo que determina la parte de los honorarios que queda a cargo del beneficiario y no, por ejemplo, el número de horas de trabajo prestado por las oficinas públicas o el grado de dificultad del asunto de que se trate.
- <sup>49</sup> De ello deriva que la retribución parcial pagada a las oficinas públicas por los beneficiarios de los servicios de asistencia jurídica sólo depende parcialmente del valor real de los servicios prestados, siendo la relación con éste tanto más tenue cuanto más modestos sean los ingresos y el patrimonio de los beneficiarios.

- 50 Como señala el Abogado General en los apartados 50 y 51 de sus conclusiones, corrobora esta constatación el hecho de que, según los datos facilitados por el Gobierno finlandés en el marco del presente recurso, el importe de las retribuciones parciales pagadas en 2007 por los beneficiarios de servicios de asistencia jurídica prestados por oficinas públicas, que corresponden a sólo un tercio de la totalidad de los servicios prestados por las oficinas públicas, ascendió a 1,9 millones de euros, mientras que los gastos de funcionamiento brutos de dichas oficinas fueron de 24,5 millones de euros. Aunque estos datos incluyen igualmente los servicios de asistencia jurídica prestados al margen de los procedimientos judiciales, una diferencia de esta importancia tiende a sugerir que la retribución parcial a cargo de los beneficiarios debe asimilarse más a un canon, cuyo cobro no puede conferir, por sí solo, carácter económico a una actividad determinada, que a una remuneración propiamente dicha.
- 51 Por tanto, a la luz de estos datos, no ha quedado de manifiesto que la relación entre los servicios de asistencia jurídica prestados por las oficinas públicas y el contravalor que deben pagar los beneficiarios sea de carácter directo, tal como se exige para poder considerar que dicho contravalor constituye la remuneración de esos servicios y para calificar, por tanto, dichos servicios de actividades económicas en el sentido de los artículos 2, número 1, y 4, apartados 1 y 2, de la Sexta Directiva.
- 52 Ahora bien, en este asunto, la Comisión no ha aportado otros datos que puedan demostrar que los servicios en cuestión constituyen actividades económicas. En concreto, si bien la Comisión sostiene, en su recurso, que existe una relación directa entre la retribución parcial pagada por los beneficiarios de los servicios de asistencia jurídica y las prestaciones efectuadas por las oficinas públicas, no ha desarrollado ninguna argumentación específica en apoyo de esta alegación ni ha aportado ninguna prueba concluyente de la existencia de dicha relación directa, en especial habida cuenta de que, para determinar tal aportación, se toma en consideración el importe de los ingresos y del patrimonio de los beneficiarios. Sin embargo, según reiterada jurisprudencia, en un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 226 CE, incumbe a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado. Es ella quien debe aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin poder basarse en presunciones (véase, en particular, la sentencia de 26 de abril de 2005, Comisión/Irlanda, C-494/01, Rec. p. I-3331, apartado 41 y jurisprudencia citada).

- 53 Dadas estas circunstancias, como no existe una actividad económica de las oficinas públicas y la aplicabilidad del artículo 4, apartado 5, párrafo primero, de la Sexta Directiva supone una constatación previa del carácter económico de la actividad de que se trate (véanse, en este sentido, las sentencias mencionadas Hutchison 3G y otros, apartado 42, y Götz, apartado 15), no es necesario examinar, en segundo lugar, la argumentación de la Comisión sobre la cuestión de si, por una parte, esas oficinas ejercen la actividad de prestación de servicios de asistencia jurídica de que se trata en el ejercicio de sus funciones públicas, en el sentido del párrafo primero de dicho apartado, y si, por otra parte, la falta de sujeción al IVA de esa actividad conduce, en todo caso, a distorsiones graves de la competencia, en el sentido del párrafo segundo del mismo apartado.
- 54 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede desestimar el presente recurso.

## **Costas**

- 55 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. La República de Finlandia ha solicitado la condena en costas de la Comisión y los motivos formulados por ésta han sido desestimados, por lo que procede condenarla en costas.

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

### **1) Desestimar el recurso.**

**2) Condenar en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas.**

Firmas