



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 18 de marzo de 2014*

«Recurso de anulación — Elección de la base jurídica — Artículos 290 TFUE y 291 TFUE — Acto delegado y acto de ejecución — Reglamento (UE) n° 528/2012 — Artículo 80, apartado 1 — Biocidas — Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas — Fijación de tasas por la Comisión»

En el asunto C-427/12,

que tiene por objeto un recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE, presentado el 19 de septiembre de 2012,

Comisión Europea, representada por los Sres. B. Smulders, C. Zadra y E. Manhaeve, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Parlamento Europeo, representado por los Sres. L. Visaggio y A. Troupiotis, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

Consejo de la Unión Europea, representado por el Sr. M. Moore y la Sra. I. Šulce, en calidad de agentes,

partes demandadas,

apoyados por:

República Checa, representada por los Sres. M. Smolek, E. Ruffer y D. Hadroušek, en calidad de agentes,

Reino de Dinamarca, representado por la Sra. V. Pasternak Jørgensen y el Sr. C. Thorning, en calidad de agentes,

República Francesa, representada por los Sres. G. de Bergues y D. Colas y por la Sra. N. Rouam, en calidad de agentes,

Reino de los Países Bajos, representado por las Sras. M. Bulterman y M. Noort, en calidad de agentes,

República de Finlandia, representada por la Sra. H. Leppo y el Sr. J. Leppo, en calidad de agentes,

* Lengua de procedimiento: francés.

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por la Sra. C. Murrell y el Sr. M. Holt, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. B. Kennelly, Barrister,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts (Ponente), Vicepresidente, el Sr. A. Tizzano, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. T. von Danwitz, E. Juhász y M. Safjan, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot y A. Arabadjiev, la Sra. C. Toader y los Sres. D. Šváby y S. Rodin, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Cruz Villalón;

Secretario: Sr. V. Tourrès, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 1 de octubre de 2013;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 19 de diciembre de 2013;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita la anulación del artículo 80, apartado 1, del Reglamento (UE) n° 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, relativo a la comercialización y el uso de los biocidas (DO L 167, p. 1), en la medida en que esta disposición establece la adopción de medidas que fijan las tasas adeudadas a la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (en lo sucesivo, «Agencia») mediante un acto basado en el artículo 291 TFUE, apartado 2 (en lo sucesivo, «acto de ejecución»), y no mediante un acto basado en el artículo 290 TFUE, apartado 1 (en lo sucesivo, «acto delegado»).

Marco jurídico

Reglamento n° 528/2012

- 2 El Reglamento n° 528/2012, que armoniza determinadas normas relativas a la comercialización y el uso de biocidas, atribuye a la Agencia, según se desprende de su considerando 17, «ciertas tareas especificadas relativas a la evaluación de sustancias activas y a la autorización en la Unión de determinadas categorías de biocidas [...]»
- 3 El considerando 64 de dicho Reglamento indica lo siguiente:

«Los costes de los procedimientos vinculados con la aplicación del presente Reglamento deben correr a cargo de quienes comercialicen biocidas y de quienes se propongan hacerlo, además de los que soliciten la aprobación de sustancias activas. A fin de facilitar el buen funcionamiento del mercado interior, procede establecer ciertos principios comunes aplicables a las tasas que han de pagarse a la Agencia y a las autoridades competentes de los Estados miembros, entre ellos la necesidad de tener en cuenta, según corresponda, las necesidades específicas de las [pequeñas y medianas empresas (PYME)].»

- 4 En virtud de los artículos 7, apartado 2, párrafo primero, 13, apartado 3, párrafo segundo, 43, apartado 2, párrafo primero, 45, apartados 1 y 3, 50, apartado 2, párrafo segundo, 54, apartados 1 y 3, y 80, apartado 1, letra a), del Reglamento n° 528/2012, se pagará una tasa a la Agencia por su intervención en los procedimientos de aprobación de una sustancia activa o solicitud de modificación posterior de las condiciones de aprobación de una sustancia activa, renovación de dicha aprobación, autorización de biocidas en la Unión, renovación y modificación de dicha autorización y establecimiento de una equivalencia técnica de sustancias activas, respectivamente. En virtud del artículo 77, apartado 1, párrafo tercero, del mismo Reglamento, «la persona que interponga un recurso [contra las decisiones de la Agencia] podrá tener que pagar una tasa».
- 5 Por lo que se refiere a los plazos de pago de las tasas adeudadas a la Agencia, los artículos 7, apartado 2, párrafo primero, 13, apartado 3, párrafo segundo, 43, apartado 2, párrafo primero, 45, apartado 3, párrafo segundo, y 54, apartado 3, de dicho Reglamento disponen que «la Agencia informará al solicitante de las tasas adeudadas con arreglo al artículo 80, apartado 1, y rechazará la solicitud si el solicitante no paga las tasas en un plazo de 30 días».
- 6 El artículo 78, apartado 1, del Reglamento n° 528/2012, relativo al presupuesto de la Agencia, establece:
«A efectos del presente Reglamento, los ingresos de la Agencia consistirán en lo siguiente:
- a) una subvención de la Unión, inscrita en el presupuesto general de la Unión Europea (sección de la Comisión);
 - b) las tasas pagadas a la Agencia con arreglo al presente Reglamento;
 - c) todo derecho pagado a la Agencia por los servicios que presta en virtud del presente Reglamento;
 - d) las eventuales contribuciones voluntarias de Estados miembros.»
- 7 El artículo 80 del Reglamento n° 528/2012, titulado «Tasas y derechos», dispone:
- «1. La Comisión adoptará, sobre la base de los principios establecidos en el apartado 3, un reglamento de ejecución que especifique:
- a) las tasas adeudadas a la Agencia, incluida una tasa anual, para los productos a los que se les conceda una autorización de la Unión con arreglo al capítulo VIII y una tasa para las solicitudes de reconocimiento mutuo con arreglo al capítulo VII;
 - b) las normas que definen las condiciones para tasas reducidas, la exención de tasas y el reembolso del miembro del Comité de Biocidas que actúa como ponente, y
 - c) las condiciones de pago.

Dicho Reglamento de ejecución se adoptará de conformidad con el procedimiento de examen a que se refiere el artículo 82, apartado 3. Solo se aplicará con respecto a las tasas pagadas a la Agencia.

La Agencia podrá cobrar derechos por otros servicios que preste.

Las tasas adeudadas a la Agencia se fijarán a un nivel tal que quede garantizado que los ingresos procedentes de las tasas, junto con las demás fuentes de ingresos de la Agencia de acuerdo con el presente Reglamento, son suficientes para cubrir el coste de los servicios prestados. La Agencia publicará las tasas que se hayan de abonar.

2. Los Estados miembros cargarán directamente a los solicitantes las tasas por los servicios que presten en relación con los procedimientos contemplados en el presente Reglamento, incluidos los servicios prestados por las autoridades competentes de los Estados miembros cuando actúen como autoridad competente de evaluación.

Basándose en los principios contemplados en el apartado 3, la Comisión planteará una orientación relativa a la estructura armonizada de tasas.

Los Estados miembros podrán recaudar tasas anuales con respecto a los biocidas introducidos en sus mercados.

Los Estados miembros podrán cobrar derechos por otros servicios que presten.

Los Estados miembros fijarán y publicarán las tasas pagaderas a sus autoridades competentes.

3. Tanto el Reglamento de ejecución contemplado en el apartado 1 como las propias normas de los Estados miembros relativas a las tasas respetarán los siguientes principios:

- a) las tasas quedarán fijadas a un nivel tal que quede garantizado que los ingresos derivados de las mismas es, en principio, suficiente para cubrir el coste de los servicios prestados y no excederá de lo que sea necesario para cubrir dichos costes;
 - b) se reembolsará una parte de la tasa si el solicitante no presenta la información solicitada dentro del plazo especificado;
 - c) se tendrán en cuenta, según corresponda, las necesidades específicas de las pequeñas y medianas empresas (PYME), incluida la posibilidad de dividir los pagos en varios plazos y fases;
 - d) la estructura y el importe de las tasas tendrán en cuenta si la información se ha presentado conjuntamente o por separado;
 - e) en circunstancias debidamente justificadas y cuando sea aceptado por la autoridad competente o la Agencia, será posible la exención del pago total o parcial de la tasa;
 - f) los plazos para el pago de las tasas se fijarán teniendo debidamente en cuenta los plazos de los procedimientos previstos en el presente Reglamento.»
- 8 En virtud del artículo 97, párrafo segundo, del Reglamento n° 528/2012, éste será aplicable a partir del 1 de septiembre de 2013.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

- 9 Mediante decisiones del Presidente del Tribunal de Justicia de 15 de enero y 5 de febrero de 2013, respectivamente, se admitió la intervención de la República Checa, la República Francesa, el Reino de los Países Bajos, la República de Finlandia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea. Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 2013, se admitió la intervención del Reino de Dinamarca en apoyo de las pretensiones del Consejo.

- 10 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule el artículo 80, apartado 1, del Reglamento n° 528/2012, por cuanto prevé la adopción de medidas para fijar las tasas adeudadas a la Agencia mediante un acto de ejecución en virtud del artículo 291 TFUE, y no mediante un acto delegado de conformidad con el artículo 290 TFUE.
 - Mantenga los efectos de la disposición anulada, así como de cualquier acto que pueda ser adoptado con base en la misma, hasta la entrada en vigor, dentro de un plazo razonable, de una nueva disposición que la sustituya.
 - Condene en costas al Parlamento y al Consejo.
- 11 Con carácter subsidiario, para el supuesto de que el Tribunal de Justicia considere que esta pretensión de anulación parcial de dicho Reglamento no es admisible, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que lo anule en su totalidad y mantenga sus efectos en el tiempo.
- 12 El Parlamento y el Consejo solicitan al Tribunal de Justicia que:
- Desestime el recurso.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 13 El Parlamento solicita, además, con carácter subsidiario, para el supuesto de que el Tribunal de Justicia estime el recurso, que se mantengan los efectos del artículo 80, apartado 1, del Reglamento n° 528/2012, y de cualquier acto que pueda haber sido adoptado con base en el mismo, hasta la entrada en vigor, dentro de un plazo razonable, de una nueva disposición que sustituya la disposición anulada.

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

- 14 El Consejo, apoyado por el Reino de los Países Bajos y el Reino Unido, alega que el recurso de anulación parcial del Reglamento n° 528/2012 es inadmisibile, ya que el artículo 80, apartado 1, de este Reglamento, cuya anulación solicita la Comisión, no puede separarse de las restantes disposiciones de éste. En apoyo de esta pretensión, el Consejo y los Estados miembros se remiten al hecho de que el pago de la tasa es un requisito para la intervención de la Agencia a lo largo de un procedimiento de aprobación de un biocida.
- 15 Por el contrario, el Parlamento, la Comisión y la República de Finlandia consideran que la anulación del artículo 80, apartado 1, del Reglamento n° 528/2012 no afectaría a la sustancia de éste, por lo que estiman que el recurso de anulación parcial es admisible.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 16 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la anulación parcial de un acto de la Unión sólo es posible en la medida en que los elementos cuya anulación se solicita puedan separarse del resto del acto (véanse, en particular, las sentencias Comisión/Consejo, C-29/99, EU:C:2002:734, apartado 45, y Alemania/Comisión, C-239/01, EU:C:2003:514, apartado 33). El Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones que no se cumple dicha exigencia de separabilidad cuando la anulación parcial de un acto modifica la esencia de éste (sentencia Comisión/Polonia, C-504/09 P, EU:C:2012:178, apartado 98 y jurisprudencia citada).

- 17 En el caso de autos, debe recordarse que el Reglamento n° 528/2012 establece reglas armonizadas relativas a la comercialización y el uso de biocidas. En el marco de este Reglamento, la Agencia lleva a cabo tareas relativas a la evaluación de sustancias activas y a la autorización en la Unión de determinadas categorías de biocidas.
- 18 Como ha señalado el Abogado General en el punto 19 de sus conclusiones, el artículo 80, apartado 1, del Reglamento n° 528/2012 se limita a conferir específicamente a la Comisión la facultad necesaria para adoptar un reglamento de ejecución en el que se fijen las tasas exigibles por la Agencia por las tareas llevadas a cabo en el marco de la aplicación de este Reglamento, así como las condiciones de pago de estas tasas.
- 19 De ello se desprende que el artículo 80, apartado 1, del Reglamento n° 528/2012 tiene por objeto un aspecto que puede separarse del marco normativo establecido por éste y, en consecuencia, su eventual anulación no afectaría la sustancia de este Reglamento.
- 20 Por lo tanto, el recurso de anulación parcial del Reglamento n° 528/2012 interpuesto por la Comisión es admisible.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

- 21 La Comisión alega un único motivo en apoyo de su recurso, basado en la infracción del Tratado FUE y que consiste en el desconocimiento del sistema de atribución de los poderes que el legislador de la Unión puede conferir a la Comisión en virtud de los artículos 290 TFUE y 291 TFUE.
- 22 En cuanto a los ámbitos de aplicación respectivos de dichos artículos, la Comisión mantiene, en primer lugar, que el poder que se le confiere sobre la base del artículo 291 TFUE es puramente ejecutivo, mientras que aquellos de los que dispone en virtud del artículo 290 TFUE son de naturaleza *quasi* legislativa.
- 23 En segundo lugar, la opción elegida por el legislador de la Unión de atribuir a la Comisión la facultad de adoptar un acto delegado o un acto de ejecución debe basarse, según ésta, en criterios objetivos y claros que puedan ser objeto de control jurisdiccional. A este respecto, la Comisión subraya, por una parte, que los ámbitos de aplicación respectivos de los artículos 290 TFUE y 291 TFUE son diferentes y mutuamente excluyentes. Por otra parte, habida cuenta de la propia redacción de estos artículos, el único criterio decisivo que permite distinguir entre un acto delegado y un acto de ejecución se refiere a la naturaleza y el objeto de las facultades conferidas a la Comisión. Si éstas tienen por objeto la adopción de normas de alcance general, no esenciales, cuya función jurídica es la de completar el marco normativo del acto legislativo en cuestión, estas normas completan el acto legislativo, con arreglo al artículo 290 TFUE, apartado 1, párrafo primero. En cambio, si estos actos tienen como único objeto hacer efectivos actos ya previstos en el acto de base asegurando condiciones uniformes de ejecución en la Unión, están comprendidas en el ámbito del artículo 291 TFUE. El ejercicio de facultades de ejecución al amparo de este último artículo no puede afectar de ningún modo el contenido del acto legislativo.
- 24 Según la Comisión, no pueden considerarse criterios determinantes para diferenciar los actos delegados de los actos de ejecución, tomados aisladamente, el hecho de que la disposición legislativa que confiere el poder a la Comisión sea muy detallada, el margen de apreciación de la Comisión que se desprende de dicha disposición ni tampoco la cuestión de si el acto que debe adoptar la Comisión establece

nuevos derechos y obligaciones. En opinión de la Comisión, es la naturaleza y el objeto de la facultad que se le confiere lo que determina si ésta se sitúa dentro del ámbito de una delegación legislativa o de una competencia de ejecución.

- 25 En cuanto a la legalidad del artículo 80, apartado 1, del Reglamento n° 528/2012, la Comisión mantiene que, a través de esta disposición, el legislador de la Unión le ha conferido equivocadamente una facultad de ejecución al amparo del artículo 291 TFUE. Un examen de la naturaleza y del objeto de las facultades que se le atribuyen demuestra, según la Comisión, que, efectivamente, tendrá que adoptar un acto que complete determinados elementos no esenciales del acto legislativo, en el sentido del artículo 290 TFUE.
- 26 En primer lugar, la Comisión señala que, según el artículo 78 del Reglamento n° 528/2012, los ingresos de la Agencia no sólo consisten en las tasas abonadas a ésta, sino también en una subvención de la Unión, en todo derecho pagado a la Agencia por los servicios que presta y en las eventuales contribuciones voluntarias de Estados miembros. Sin embargo, la Comisión añade que el artículo 80 de este Reglamento no establece criterios para asegurar la coordinación y la coherencia entre las diferentes modalidades de financiación de la Agencia.
- 27 En segundo lugar, según la Comisión, de una lectura combinada de los apartados 1 y 3 del artículo 80 del Reglamento n° 528/2012 resulta que, según los «principios» en materia de tasas establecidos por estas disposiciones, la Comisión no sólo tiene la función de determinar, para cada procedimiento de autorización, el importe de la tasa correspondiente. En efecto, los apartados 1, letra a), y 3, letra a), de este artículo prevén, en opinión de la Comisión, por un lado, que, «en principio», las tasas deben ser proporcionales a los servicios prestados y cubrir los costes. Por tanto, la Comisión deberá definir las excepciones al principio basándose en criterios específicos y completar así la disposición legislativa. Por otro lado, en lo que respecta a las normas que establecen los requisitos para aplicar tasas reducidas, para la exención de tasas y para el reembolso, a las que se refiere el mismo artículo 80, apartados 1, letra b), y 3, letra e), la Comisión considera que el legislador de la Unión no ha precisado las circunstancias que justifican que no se adeude la tasa, o una parte de ella. Según la Comisión, dichas disposiciones le otorgan la facultad de completar la legislación en esta materia añadiendo elementos no esenciales.
- 28 Lo mismo ocurre, en opinión de la Comisión, con las «condiciones de pago» previstas en el artículo 80, apartado 1, letra c), del Reglamento n° 528/2012, concepto del que no se precisa su alcance y que puede así cubrir tanto simples modalidades de pago cuya inobservancia no tiene ningún efecto sobre el procedimiento de autorización como otras condiciones cuyo incumplimiento puede obstaculizar, en su caso, la aceptación de una solicitud de autorización.
- 29 La Comisión alega también que el artículo 80, apartado 3, letra c), del Reglamento n° 528/2012 dispone que debe tener en cuenta las necesidades específicas de las pequeñas y medianas empresas (PYME) «según corresponda», lo que le otorga no sólo la elección de las modalidades de «ejecución», sino también la facultad de completar el marco legislativo estableciendo criterios generales relativos a las tasas reducidas de las que podrían beneficiarse las PYMES.
- 30 Finalmente, el hecho de que el artículo 80, apartado 3, del Reglamento n° 528/2012 precise también los principios que deben respetar las normas de los Estados miembros relativas a las tasas no tiene según la Comisión ninguna incidencia para determinar si la facultad que se le confiere está comprendida en el ámbito de los actos delegados conforme al artículo 290 TFUE o en el de los actos de ejecución adoptados sobre la base del artículo 291 TFUE.
- 31 El Parlamento, el Consejo y los Estados miembros que intervienen en el presente litigio mantienen que el artículo 80, apartado 1, del Reglamento n° 528/2012 confiere acertadamente a la Comisión una facultad de ejecución al amparo del artículo 291 TFUE. En efecto, en su opinión, el régimen de tasas

que establece este artículo 80 está suficientemente detallado y definido a nivel legislativo, de manera que las facultades conferidas a la Comisión tienen únicamente carácter ejecutivo, en el sentido del artículo 291 TFUE.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 32 El artículo 80, apartado 1, del Reglamento nº 528/2012 atribuye a la Comisión la facultad de adoptar un reglamento de ejecución, en aplicación del artículo 291 TFUE, apartado 2, relativo a las tasas adeudadas a la Agencia por las distintas intervenciones de ésta en el marco de la aplicación de este Reglamento.
- 33 Es importante señalar que el artículo 291 TFUE no define el concepto de acto de ejecución, sino que se limita a referirse, en su apartado 2, al hecho de que se requiera que la Comisión o, en casos específicos, el Consejo, adopte tal acto para asegurar que los actos jurídicamente vinculantes de la Unión se ejecuten de manera uniforme en ésta.
- 34 Además, del artículo 291 TFUE, apartado 2, se desprende que, sólo «cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, éstos conferirán competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en los artículos 24 [TUE] y 26 [TUE], al Consejo».
- 35 Finalmente, el concepto de acto de ejecución en el sentido del artículo 291 TFUE debe apreciarse en relación con el de acto delegado del artículo 290 TFUE.
- 36 En efecto, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la expresión «competencias de ejecución» contenida en el artículo 202 CE, tercer guión, incluía, por una parte, la competencia para la aplicación, a escala de la Unión, de un acto legislativo de ésta o algunas de sus disposiciones y, por otra parte, en determinadas circunstancias, la competencia para adoptar actos normativos que completan o modifican los elementos no esenciales de un acto legislativo. La Convención Europea propuso una distinción entre estos dos tipos de competencias, que aparece en los artículos I-35 y I-36 del proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Esta modificación se introdujo finalmente en el Tratado de Lisboa en los artículos 290 TFUE y 291 TFUE.
- 37 En virtud del artículo 290 TFUE, apartado 1, párrafo primero, «un acto legislativo podrá delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo».
- 38 Cuando el legislador de la Unión confiere a la Comisión, en un acto legislativo, un poder delegado en virtud del artículo 290 TFUE, apartado 1, ésta debe adoptar normas que completen o modifiquen elementos no esenciales de este acto. Según el párrafo segundo de esta disposición, el acto legislativo que confiere la delegación delimitará de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes. Esta exigencia implica que la atribución de un poder delegado tiene como objeto la adopción de normas que se encuadran dentro del marco reglamentario definido por el acto legislativo de base.
- 39 En cambio, cuando el mismo legislador confiere un poder de ejecución a la Comisión sobre la base del artículo 291 TFUE, apartado 2, ésta debe precisar el contenido de un acto legislativo, para asegurar su aplicación en condiciones uniformes en todos los Estados miembros.
- 40 Es preciso señalar que el legislador de la Unión dispone de una facultad de apreciación cuando decide atribuir a la Comisión un poder delegado en virtud del artículo 290 TFUE, apartado 1, o un poder de ejecución en virtud del artículo 291 TFUE, apartado 2. Por lo tanto, el control jurisdiccional se limita a los errores manifiestos de apreciación en cuanto a si el legislador de la Unión pudo considerar

razonablemente, por una parte, que, para que pueda aplicarse el marco jurídico que ha establecido en relación con el régimen de tasas contemplado en el artículo 80, apartado 1, del Reglamento n° 528/2012, sólo se requiere que dicho régimen se especifique, sin que deba modificarse ni completarse en elementos no esenciales y, por otra parte, que las disposiciones del Reglamento n° 528/2012 relativas a este régimen exigen condiciones uniformes de ejecución.

- 41 En primer lugar, el artículo 80, apartado 1, del Reglamento n° 528/2012 atribuye a la Comisión la facultad de «especificar» las tasas adeudadas a la Agencia, sus condiciones de pago y determinadas normas relativas a la reducción, la exención y el reembolso de tasas, «sobre la base de los principios establecidos en el apartado 3 [de dicho artículo]».
- 42 A este respecto, debe señalarse, primeramente, que el considerando 64 del Reglamento n° 528/2012 establece el propio principio de pago de tasas a la Agencia y, seguidamente, que éste dispone en su artículo 80, apartado 1, último párrafo, que dichas tasas «se fijarán a un nivel tal que quede garantizado que los ingresos procedentes de las tasas, junto con las demás fuentes de ingresos de la Agencia de acuerdo con el presente Reglamento, son suficientes para cubrir el coste de los servicios prestados».
- 43 Así, el principio director del régimen de tasas previsto en el artículo 80, apartado 1, del Reglamento n° 528/2012 fue establecido por el legislador mismo al decidir que las tasas sólo servirán para cubrir los costes del servicio, sin que puedan utilizarse con otra finalidad ni fijarse en una cuantía que exceda de los costes del servicio prestado por la Agencia.
- 44 Contrariamente a lo que pretende la Comisión, el hecho de que el Reglamento n° 528/2012 no establezca los criterios de coordinación entre las diferentes fuentes de financiación de la Agencia mencionadas en el artículo 78, apartado 1, de este Reglamento y de que, conforme al artículo 80, apartado 3, letra a), de éste, las tasas exigibles deban «en principio» cubrir el coste no apunta en modo alguno a la atribución de un poder delegado a la Comisión.
- 45 Resulta necesario subrayar a este respecto que la fijación del importe de las tasas pagadas a la Agencia a un nivel suficiente para cubrir el coste de los servicios prestados por ésta es por naturaleza un ejercicio de previsión sujeto a determinados aspectos de carácter aleatorio, como, en particular, el número de solicitudes presentadas a la Agencia. Como señalan el Parlamento y el Consejo, la expresión «en principio» expresa por tanto esencialmente la dificultad de garantizar en todas las circunstancias que las tasas percibidas por la Agencia sean suficientes para cubrir el coste de los servicios correspondientes. Por lo demás, ésta es la razón por la que el artículo 78, apartado 1, de dicho Reglamento establece también otras fuentes de financiación de la Agencia, que, junto con las tasas, permitan asegurar tal cobertura.
- 46 Debe señalarse además que el ejercicio por parte de la Comisión de la facultad que le atribuye el artículo 80, apartado 1, del Reglamento n° 528/2012 está sometido a otros requisitos y criterios, fijados por el propio legislador de la Unión en este acto legislativo. A este respecto, el apartado 3 del mismo artículo dispone que se reembolsará una parte de la tasa si el solicitante no presenta la información solicitada dentro del plazo especificado [apartado 3, letra b)]; que se tendrán en cuenta, según corresponda, las necesidades específicas de las PYME, incluida la posibilidad de dividir los pagos en varios plazos y fases [apartado 3, letra c)]; que la estructura y el importe de las tasas tendrán en cuenta si la información se ha presentado conjuntamente o por separado [apartado 3, letra d)]; que, en circunstancias debidamente justificadas y cuando sea aceptado por la Agencia, será posible la exención del pago total o parcial de la tasa [apartado 3, letra e)] y, finalmente, que los plazos para el pago de las tasas se fijarán teniendo debidamente en cuenta los plazos de los procedimientos previstos en dicho Reglamento [apartado 3, letra f)].

- 47 No obstante, en lo que respecta a las normas que definen las condiciones para la reducción, la exención y el reembolso de tasas, a las que se refiere el artículo 80, apartados 1, letra b), y 3, letra e), del Reglamento n° 528/2012, la Comisión alega que el legislador de la Unión no ha precisado las circunstancias que justifican que la tasa no se adeude, o que no se adeude en su totalidad, por lo que implícitamente ha conferido a la Comisión la facultad de completar el acto legislativo. Igualmente, en opinión de la Comisión, el artículo 80, apartado 1, letra c), del Reglamento n° 528/2012 infringe el artículo 291 TFUE al atribuir a la Comisión la facultad de determinar las «condiciones de pago» de las tasas adeudadas a la Agencia.
- 48 No puede acogerse esta argumentación. En efecto, el legislador de la Unión pudo razonablemente considerar que el Reglamento n° 528/2012 constituye un marco jurídico completo en el sentido del apartado 40 de la presente sentencia en materia de reducción, exención y reembolso de tasas adeudadas a la Agencia estableciendo en los artículos 7, apartado 4, 43, apartado 4, y 80, apartado 3, letra b), de este Reglamento las distintas situaciones en las que el reembolso parcial de las tasas debe autorizarse, afirmando en dicho artículo 80, apartado 3, que «se tendrán en cuenta [...] las necesidades específicas de las pequeñas y medianas empresas (PYME)», y que no se adeudará la totalidad de la tasa o una parte de ella «en circunstancias debidamente justificadas y cuando sea aceptado por [...] la Agencia».
- 49 Lo mismo ocurre con la facultad de fijar las «condiciones de pago» que el artículo 80, apartado 1, letra c), del Reglamento n° 528/2012 confiere a la Comisión. En efecto, los artículos 7, apartado 2, párrafo primero, 13, apartado 3, párrafo segundo, 43, apartado 2, párrafo primero, 45, apartado 3, párrafo segundo, y 54, apartado 3, de este Reglamento fijan ellos mismos un plazo de treinta días para el pago de la tasa adeudada a la Agencia por las distintas intervenciones de ésta. A tenor del artículo 80, apartado 3, letra f), los plazos para el pago de las tasas adeudadas para las demás intervenciones de la Agencia «se fijarán teniendo debidamente en cuenta los plazos de los procedimientos previstos en [este mismo] Reglamento». En cuanto a las restantes condiciones de pago, el artículo 80, apartado 3, letra c), establece la «posibilidad de dividir los pagos en varios plazos y fases» para tener en cuenta las necesidades específicas de las PYME. Así, el ejercicio por parte de la Comisión de la facultad que le confiere el artículo 80, apartado 1, letra c), se inscribe en un marco normativo establecido por el propio acto legislativo y que el acto de ejecución no puede ni modificar ni completar en elementos no esenciales.
- 50 Finalmente, la Comisión invoca en apoyo de su recurso el hecho de que el artículo 80, apartado 3, letra c), del Reglamento n° 528/2012 dispone que debe tener en cuenta las necesidades específicas de las PYME «según corresponda», lo que, en su opinión, le confiere no sólo la elección de las modalidades de «ejecución», sino también la facultad de establecer criterios generales para determinar si las PYME pueden beneficiarse de tasas reducidas y, en su caso, en qué medida.
- 51 Esta alegación tampoco puede ser acogida. La utilización de la expresión «según corresponda» indica que el reglamento de ejecución de la Comisión no deberá establecer, en todos los casos, una tasa reducida para las PYME. Dicha reducción será de aplicación sólo cuando lo exijan las particularidades de estas empresas. Así, la obligación de la Comisión de tener en cuenta las necesidades específicas de las PYME «según corresponda» corrobora el hecho de que el legislador de la Unión ha estimado necesario establecer él mismo un marco jurídico completo, en el sentido del apartado 40 de la presente sentencia, relativo al régimen de tasas previsto en el artículo 80, apartado 1, del Reglamento n° 528/2012. De este modo, de conformidad con el apartado 3, letras a) y c), de este artículo, las tasas deben fijarse a un nivel que no sólo permita cubrir el coste de los servicios prestados por la Agencia, sino que, en lo que respecta a las PYME, tenga en cuenta las particularidades de estas empresas. En cuanto a las condiciones de pago, este mismo apartado 3, letra c), establece él mismo la posibilidad de que las PYMES dividan los pagos en varios plazos y fases.

- 52 De cuanto antecede se desprende que el legislador de la Unión pudo razonablemente considerar que el artículo 80, apartado 1, del Reglamento n° 528/2012 no confiere a la Comisión la facultad de completar elementos no esenciales de este acto legislativo, sino la de precisar el contenido normativo de éste, conforme al artículo 291 TFUE, apartado 2.
- 53 En segundo lugar, dado que el régimen de tasas contemplado en el artículo 80, apartado 1, del Reglamento n° 528/2012 se refiere a las tasas adeudadas a una agencia de la Unión, la atribución de una facultad de ejecución a la Comisión al amparo del artículo 291 TFUE, apartado 2, puede considerarse razonable para asegurar condiciones uniformes de ejecución de este régimen en la Unión.
- 54 De las consideraciones precedentes resulta que el motivo único invocado por la Comisión en apoyo de su recurso carece de fundamento y, en consecuencia, el recurso debe desestimarse.

Costas

- 55 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado el Parlamento y el Consejo que se condene en costas a la Comisión y haber sido desestimado el motivo formulado por ésta, procede condenarla en costas. La República Checa, el Reino de Dinamarca, la República Francesa, el Reino de los Países Bajos, la República de Finlandia y el Reino Unido, que han intervenido en apoyo de las pretensiones del Parlamento y del Consejo, cargarán con sus propias costas, de conformidad con el artículo 140, apartado 1, de dicho Reglamento.

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

- 1) Desestimar el recurso.**
- 2) Condenar en costas a la Comisión Europea.**
- 3) La República Checa, el Reino de Dinamarca, la República Francesa, el Reino de los Países Bajos, la República de Finlandia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargarán con sus propias costas.**

Firmas