CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F.G. JACOBS presentadas el 15 de junio de 1995 *

1. En el presente procedimiento Alemania solicita la anulación del Reglamento (CEE) nº 2186 del Consejo, de 22 de julio de 1993, relativo a la coordinación comunitaria del desarrollo de los registros de empresas utilizados con fines estadísticos. [1] El Reglamento se adoptó basándose en el artículo 213 del Tratado, con el voto de Alemania en contra. El artículo 213 establece lo siguiente:

«Para la realización de las funciones que le son atribuidas, la Comisión podrá recabar todo tipo de informaciones y proceder a todas las comprobaciones necesarias, dentro de los límites y en las condiciones fijados por el Consejo, de conformidad con las disposiciones del presente Tratado.»

Los términos del Reglamento nº 2186/93

2. El Reglamento nº 2186/93 del Consejo obliga a los Estados miembros a crear, con fines estadísticos, uno o varios registros armonizados (artículo 1). El apartado 1 del artículo 3 define el contenido de los registros en el sentido de que se registrarán todas las empresas [2] que ejerzan una actividad económica que suponga una contribución al producto interior bruto a precios de mercado (PIB), las unidades jurídicas que respondan de ellas y todas las unidades locales que dependan de ellas. Para definir los términos «empresa», «unidad jurídica» y «unidad local», el artículo 2 se remite al Anexo del Reglamento (CEE) nº 696/93 del Consejo, de 15 de marzo de 1993, relativo a las unidades estadísticas de observación y de análisis del sistema de producción en la Comunidad. [3] Aunque las definiciones son complejas, se pueden resumir de la siguiente forma. Una *unidad jurídica* es una persona jurídica o natural que desempeña una actividad profesional por cuenta propia. Una *empresa* es una combinación de unidades jurídicas (o una sola unidad jurídica) que constituye una unidad organizativa de producción de bienes y servicios y que disfruta de una cierta de autonomía de decisión. Una *unidad local* es una empresa o parte de una empresa (por ejemplo, un taller, fábrica, almacén, oficinas, mina o depósito) sita en un lugar delimitado topográficamente.

3. Algunas actividades están expresamente excluidas del ámbito de aplicación del Reglamento, especialmente la producción de bienes en los hogares destinada al autoconsumo, mientras que la inclusión de empresas relacionadas con los ámbitos de agricultura,

* Lengua original: inglés.

1 — DO L 196, p. 1.

2 — Nota referida únicamente al texto inglés.

3 — DO L 76, p. 1.

caza, silvicultura, pesca, administración pública, defensa y seguridad social obligatoria se dejan a la discreción de los Estados miembros [párrafos segundo y tercero del apartado 1 del artículo 3 en relación con el Reglamento (CEE) nº 3037/90 del Consejo, de 9 de octubre de 1990, relativo a la nomenclatura estadística de actividades económicas en la Comunidad Europea]. [4]

4. El artículo 4 establece que las unidades registradas tendrán un identificador y un descriptor, tal y como se especifica en el Anexo II. Conforme a este Anexo, las anotaciones relativas a las unidades jurídicas incluirán, entre otros, un número de identificación, el nombre o razón social, la dirección de la unidad, la fecha de constitución para las personas jurídicas o la fecha de reconocimiento administrativo como operador económico para las personas físicas, y la forma jurídica de la unidad. El registro de una unidad local debe contener, entre otros, un número de identificación, el nombre y la dirección de la unidad, un código que identifique la actividad de la unidad y el volumen de la mano de obra. El registro de una empresa debe contener, entre otros, un número de identificación, el número de identificación de la unidad o de las unidades jurídicas que sirven de apoyo jurídico a la empresa, el código de actividad, el tamaño de la empresa medido en función del número de personas empleadas, el importe neto del volumen de negocios, producto de la venta de bienes y servicios así como los activos netos.

4 — DO L 293, p. 1.

5. A petición de la Comisión y previo dictamen del Comité del programa estadístico, los Estados miembros procederán a análisis estadísticos del registro y enviarán los resultados a la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (artículo 6).

6. El artículo 7 autoriza a los institutos nacionales de estadística a recoger, con fines estadísticos, la información contenida en los ficheros administrativos o jurídicos constituidos en su territorio nacional, con arreglo a lo dispuesto en su normativa nacional.

7. Por último, los artículos 8 a 10 contienen disposiciones relativas a la aplicación del Reglamento.

8. La demandante invoca fundamentalmente tres motivos de anulación: en primer lugar, el artículo 213 del Tratado no constituye una base jurídica autónoma para la adopción de medidas legislativas; en segundo lugar, con carácter subsidiario, el artículo 213 no constituye la base jurídica adecuada al Reglamento impugnado; en tercer lugar, las disposiciones del Reglamento violan, en cualquier caso, el principio de proporcionalidad.

9. La Comisión ha intervenido en apoyo de las pretensiones del Consejo.

El primer motivo de anulación: el artículo 213 no constituye una base jurídica autónoma

10. El Gobierno alemán alega que el artículo 213 del Tratado no proporciona una base jurídica autónoma para adoptar actos legislativos. Esta tesis se basa en cuatro elementos: a) el tenor literal del artículo 213, b) la función del artículo, c) la comparación con otras disposiciones del Tratado en las que se pueden basar actos normativos y d) la posición del artículo 213 en la sistemática del Tratado. Resumiré brevemente las alegaciones del Gobierno Alemán a este respecto.

a) *El tenor literal del artículo 213*

11. La demandante alega que el tenor literal, del artículo 213 muestra claramente que no constituye una base jurídica autónoma, sino más bien una norma que sólo se aplica en combinación con otras disposiciones. El derecho reconocido a la Comisión a recabar información se le concede únicamente «para la realización de las funciones que le son atribuidas». Por consiguiente, afirma el Gobierno alemán, este derecho implica que otra disposición haya asignado una tarea a la Comisión. En opinión del Gobierno demandante, el punto decisivo es la inexistencia, en el artículo 213, de algún tipo de normas procedimentales que deban ser seguidas por el Consejo al determinar los límites y el derecho de la Comisión a recabar informaciones. El artículo 213 se limita a establecer que el Consejo debe actuar «de conformidad con las disposiciones del presente Tratado». La falta de normas procedimentales, afirma la demandante, confirma la dependencia de este artículo de otras disposiciones del Tratado; el motivo por el que no se menciona el procedimiento que debe seguirse en el marco del artículo 213 reside en que el procedimiento apropiado es, precisamente, el establecido en la disposición que encomiende la misión para cuyo cumplimiento se requieren las informaciones.

b) *La función del artículo 213*

12. La parte demandante alega que la función del artículo 213 es puramente complementaria. Este artículo muestra claramente que la Comisión está facultada para recabar la información que necesite para cumplir las tareas que se le han conferido. Conforme al artículo 4 del Tratado, las Instituciones comunitarias actuarán dentro de los límites de las competencias atribuidas por el Tratado. Si la Comisión necesita información para cumplir una tarea conferida por una disposición específica del Tratado, esta disposición proporciona la base jurídica del acto del Consejo que regule el derecho de la Comisión a recabar información.

13. La parte demandante cita, a título de ejemplo, la necesidad de información de la

Comisión en materia de política del medio ambiente. Tal información puede ser necesaria para que la Comisión aprecie, por ejemplo, las consecuencias de la contaminación en las diferentes partes de la Comunidad. El Consejo puede facultar a la Comisión, basándose en el artículo 130 S del Tratado, para obtener las informaciones necesarias. Por consiguiente, la función del artículo 213 del Tratado consiste en aclarar que una disposición como el artículo 130 S del Tratado también faculta para adoptar medidas que regulen la obtención de informaciones.

14. Según la parte demandante, el Consejo compartía en el pasado su punto de vista, como confirma la Decisión 83/338/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, [5] relativa a la adopción del programa de trabajo de la Comisión referente a un proyecto experimental para la recogida, coordinación y coherencia de la información sobre la situación del medio ambiente y de los recursos naturales en la Comunidad, que fue modificado por la Decisión 90/150/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1990. [6] La Decisión anterior se basaba en el artículo 235 del Tratado. [7] La Decisión de modificación, adoptada después de la entrada en vigor del Acta Unica Europea, se basaba en el artículo 130 S del Tratado. Según la parte demandante, el Consejo no se basó en el artículo 213 porque no consideraba que éste artículo proporcionara una base jurídica adecuada.

5 — DO L 176, p. 14.

6 — DO L 81, p. 38.

7 — El artículo 235 establece lo siguiente:
«Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, ha propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes.»

c) *Comparación con otras disposiciones del Tratado*

15. La parte demandante contrasta el artículo 213 con otras disposiciones del Tratado que proporcionan bases jurídicas de atribución de competencias, especialmente los artículos 49 y 57, el apartado 2 del artículo 63 y los artículos 69, 75, 87 y 100 A del Tratado CEE.

16. Conforme a todas estas disposiciones, el Consejo actúa a propuesta de la Comisión y, generalmente, previa consulta al Comité Económico y Social y al Parlamento Europeo o en cooperación con este último.

17. En opinión de la parte demandante, la estructura del artículo 213 es completamente diferente de las anteriores. Este artículo establece simplemente que el Consejo puede fijar, de conformidad con el Tratado, los límites y las condiciones a que se supedita la facultad de la Comisión de recabar informaciones. La Comisión no tiene derecho de iniciativa. El artículo 213 no establece la consulta o la cooperación con el Parlamento Europeo y tampoco se contempla la participación del Consejo Económico y Social.

d) *La situación de los artículos 213 en la sistemática del Tratado*

18. Por último, la situación del artículo 213 en la sistemática del Tratado confirma, en opinión de la demandante, que este artículo no faculta al Consejo para adoptar actos jurídicos vinculantes. Esta disposición está situada en la parte del Tratado titulada «Disposiciones generales y finales» la cual, aparte del artículo 235, contiene normas destinadas a completar las demás disposiciones del Tratado. Por el contrario, las disposiciones del Tratado que autorizan la adopción de actos legislativos siempre guardan relación directa con un objetivo específico, por ejemplo, la libre prestación de servicios o la armonización de legislaciones.

19. No considero convincente ninguna de las alegaciones expuestas.

20. En primer lugar, por lo que se refiere al tenor literal del artículo 213, esta disposición autoriza expresamente al Consejo a fijar los límites de la facultad de la Comisión de recabar información y a definir las condiciones a que se supedita el ejercicio de esta facultad. El Consejo debe fijar tales límites y condiciones «de conformidad con las disposiciones del presente Tratado». Ello debe ser entendido, en primer lugar y fundamentalmente, como una referencia al artículo 189 del Tratado, que define los distintos instrumentos (incluidos los Reglamentos) que pueden utilizar el Consejo y la Comisión con objeto de cumplir las tareas que les encomienda el Tratado. El artículo 213 implica, por tanto, que el Consejo puede adoptar actos normativos como Reglamentos.

21. Las inexistencia de normas procedimentales específicas en el artículo 213 no puede impedir que este artículo funcione como una base jurídica autónoma. Esta laguna resulta colmada por el apartado 1 del artículo 148 del Tratado, el cual establece lo siguiente:

«Salvo disposición en contrario del presente Tratado, el Consejo adoptará sus acuerdos por mayoría de los miembros que lo componen.»

22. La parte demandante no ha formulado ninguna alegación convincente que muestre el motivo por el que no se puede aplicar el apartado 1 del artículo 148 cuando el Consejo legisla para definir los límites y las condiciones en las que la Comisión puede recabar informaciones conforme al artículo 213. Por el contrario, el apartado 1 del artículo 148 sería superfluo si se aceptara el criterio de que la falta de disposiciones procedimentales específicas en una disposición impide que ésta funcione como base jurídica autónoma.

23. Respecto a la alegación conforme a la cual la función del artículo 213 es puramente complementaria, opino que aunque es cierto que el derecho de la Comisión de recabar información no existe en un *vacuum*, no se puede disociar dicho derecho de las facultades de que dispone la Comisión en virtud de las diferentes disposiciones del Tratado que le confieren misiones específicas en ámbitos como la agricultura, los transportes, la política de competencia, la protección del medio ambiente, el mercado interior, etc. El derecho a recabar informaciones es subordinado y accesorio en el sentido de que la Comisión cumplirá indudablemente sus funciones en todos esos ámbitos con mayor eficacia si tiene acceso a informaciones precisas.

24. El error en el razonamiento de la parte demandante reside en que la actividad de recabar informaciones es una función común a varios ámbitos o —por emplear los mismos términos que utilizan en el presente asunto el Consejo y la Comisión— una función caracterizada por su naturaleza horizontal. Un determinado tipo de información puede presentar interés para más de un sector de actividad. Por ejemplo, la información sobre la estructura industrial puede ser interesante para la política del la competencia, el mercado interior y la protección del medio ambiente. Si hubiera que considerar que el artículo 213 no puede constituir una base jurídica autónoma, el Consejo no podría adoptar un único acto que regulara el derecho de la Comisión a recabar informaciones relativas a más de un sector de actividad. A menudo no sería posible basar una medida en varios artículos diferentes del Tratado, puesto que las normas de procedimiento que prescriben las diferentes bases jurídicas no son idénticas. Así, si se excluye la posibilidad de recurrir al artículo 213, la única alternativa posible (al margen del artículo 235, que sólo puede emplearse si ninguna otra disposición del Tratado proporciona una base jurídica) [8] consista en una serie de medidas separadas basadas en las distintas disposiciones del Tratado relativas a cada uno de los ámbitos de que se tratara. Sería ciertamente ilógico obligar al Consejo a adoptar una serie de medidas basadas en distintas disposiciones del Tratado cuando, por motivos prácticos, se requiere una única medida, que regule de la forma más coherente posible la competencia general de la Comisión para recabar las informaciones necesarias para llevar a cabo las múltiples misiones que le encomienda el Tratado.

25. Por los mismos motivos no se puede deducir de la posición del artículo 213 en la sistemática del Tratado que dicho artículo no constituye una base jurídica autónoma. Por el contrario, la inclusión del artículo 213 entre las Disposiciones Generales y Finales es una consecuencia lógica del carácter horizontal de la obtención de informaciones, en la medida en que la posesión de datos exactos es imprescindible si la Comisión quiere cumplir adecuadamente las misiones que le encomiendan las diferentes partes del Tratado. Además, muchas otras disposiciones contenidas en esta parte del Tratado constituyen bases jurídicas de habilitación, en concreto, el artículo 217, los apartados 2 y 3 del artículo 223 y el artículo 235.

8 — Sentencia de 11 de junio de 1991, Reino Unido y otros/Consejo (asuntos acumulados C-51/89, C-90/89 y C-94/89, Rec. p. I-2757), apartado 6.

26. Considero irrelevante la contraposición entre el artículo 213 y otras disposiciones del Tratado que sirven de base jurídica para adoptar medidas legislativas. Es evidente que las normas procedimentales contenidas en las distintas disposiciones del Tratado difieren considerablemente. El alcance de la competencia legislativa conferida por estas disposiciones depende de su tenor literal y de sus objetivos y no de la mayor o menor participación del Parlamento Europeo o del Comité Económico y Social. Si se considera anómala la ausencia de participación del Parlamento Europeo, ello deberá ser objeto de discusión de la Conferencia Intergubernamental, conforme al artículo N de Tratado de la Unión Europea. Es interesante señalar que ni el Acta Unica Europea ni el Tratado de la Unión Europea han modificado el tenor literal del artículo 213. También conviene señalar que el Parlamento Europeo no interviene en este procedimiento para alegar que, al haber empleado una base jurídica que le priva de participación en el procedimiento legislativo, el Consejo ha menoscabado sus prerrogativas.

27. Por último, respecto a la alegación de la parte demandante basada en la práctica anterior del Consejo, el hecho de que la Decisión 85/338 del Consejo se basara en el artículo 235 y que la Decisión que la modificó se basara en el artículo 130 S no implica en forma alguna que el artículo 213 no pueda constituir una base jurídica autónoma. Por el contrario, la práctica de las Instituciones induce insistentemente a pensar que las medidas legislativas pueden estar basadas exclusivamente en el artículo 213. El Consejo ha puesto de manifiesto que entre 1960 y 1993 se adoptaron aproximadamente cincuenta actos basándose exclusivamente en el artículo 213 y que ninguno de ellos fue impugnado alegando que dicho artículo no constituía una base jurídica autónoma. La Comisión ha afirmado en la vista que las operaciones de la Oficina Estadística se fundan en medidas adoptadas basándose en el artículo 213. Aunque, como el Consejo reconoce, la práctica de las Instituciones no puede alterar los términos del Tratado, no puede desconocerse una práctica aceptada por todos y existente desde hace más de treinta años. Esta práctica constituye una prueba elocuente de que los actos jurídicos pueden basarse en el artículo 213.

28. Por los motivos expuestos considero que el Reglamento impugnado no puede declararse inválido debido a que el artículo 213 no constituye una base jurídica autónoma.

El segundo motivo de anulación: el artículo 213 no constituye una base jurídica apropiada

29. La parte demandante afirma que, aún suponiendo que el artículo 213 pudiera constituir, en principio, una base jurídica autónoma, dicho artículo no es la base jurídica apropiada al Reglamento impugnado. Según la demandante, para poder basarse legal-

mente en el artículo 213, el Reglamento debía haberse limitado a autorizar a la Comisión para recabar las informaciones de registros de empresas ya existentes. El Reglamento sobrepasa estos límites puesto que su finalidad primordial es crear un instrumento para armonizar los registros de empresas de los Estados miembros. La parte demandante cita el primer considerando de la exposición de motivos, en el que se afirma que «el mercado único crea una mayor necesidad de mejorar la comparabilidad entre las distintas estadísticas elaboradas para responder a las necesidades comunitarias». La demandante señala también que el Reglamento contiene once artículos, de los que sólo uno (el artículo 6) guarda relación directa con la transmisión de información desde los Estados miembros a la Comisión; la mayor parte del texto del Reglamento se refiere a la creación y puesta al día de los registros armonizados de los Estados miembros. Según la demandante, la base jurídica apropiada habría sido el artículo 100 A del Tratado, puesto que el objetivo primordial del Reglamento consiste en contribuir a la creación y al funcionamiento del mercado interior. La demandante considera que la práctica anterior del Consejo confirma su criterio; la Decisión 81/971/CEE del Consejo, de 3 de diciembre de 1981, por el que se establece un sistema comunitario de información para el control y la disminución de la contaminación causada por el vertido de hidrocarburos en el mar, [9] se basaba en los artículos 213 y 235 del Tratado; y el Reglamento (CEE) nº 3330/91 del Consejo, de 7 de noviembre de 1991, relativo a las estadísticas de los intercambios de bienes entre Estados miembros, [10] se adoptó basándose en el artículo 100 A del Tratado. La demandante afirma que el Reglamento impugnado no podía basarse simultáneamente en el artículo 100 A y en el artículo 213 habida cuenta de las diferencias procedimentales entre ambas disposiciones. Remitiéndose a la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo, [11] la demandante niega que, habida cuenta la imposibilidad de recurrir a una base jurídica doble, el Reglamento debería haberse basado únicamente en el artículo 100 A con objetivo de evitar lesionar los derechos de otras instituciones (a saber, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social).

30. Mi criterio respecto a estas afirmaciones es el siguiente:

31. En primer lugar, no considero que la alegación de la demandante conforme a la cual el artículo 213 (suponiendo que pueda ser empleado como base jurídica) únicamente pueda servir como base de medidas que autoricen a la Comisión a recabar informaciones ya existentes en los Estados miembros, en concreto, informaciones contenidas en registros ya existentes. Aun a riesgo de afirmar lo evidente, señalaré que antes de que los Estados miembros puedan transmitir información a la Comisión, dicha información debe existir. El Reglamento impugnado reconoce que la Comisión sólo puede disponer de estadísticas útiles si los Estados miembros han obtenido previamente los datos empleando criterios uniformes. Si se lee el artículo 213 poniéndolo en relación con el artículo 5 del Tratado, conforme al cual los Estados miembros deben facilitar a la Comisión el cumplimiento de sus tareas, puede esperarse razonablemente que las autoridades

9 — DO L 355, p. 52; EE 15/03, p. 79.
10 — DO L 316, p. 1.
11 — Asunto C-300/89, Rec. p. I-2867.

locales apoyen a la Comisión en su tarea de reunir información empleando criterios uniformes. Puesto que la cuestión del alcance de dicha obligación de los Estados miembros plantea un problema de proporcionalidad (que es objeto del tercer motivo de impugnación) me limitaré a afirmar por el momento que considero demasiado rígida la tesis conforme a la cual basándose en el artículo 213 sólo se puede exigir de los Estados miembros que extraigan informaciones de los registros existentes y las remitan a Bruselas.

32. Es jurisprudencia reiterada que la elección de la base jurídica apropiada a una medida legal debe basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional. Entre tales elementos figuran, en particular, el objetivo y el contenido de la medida. [12]

33. Es innegable que la exposición de motivos del Reglamento impugnado es bastante vaga respecto al objetivo del Reglamento. El primer considerando afirma que «el mercado único crea una mayor necesidad de mejorar la comparabilidad entre las distintas estadísticas elaboradas para responder a las necesidades comunitarias» y que «para lograr dicha mejora, es necesario adoptar definiciones y descriptores comunes del campo de las empresas y de las demás unidades cuya actividad es objeto de estadísticas». Conforme al tercer considerando «existe una necesidad creciente de información sobre la estructura de las empresas y esta necesidad no puede ser cubierta por la situación actual de las estadísticas comunitarias». Según el cuarto considerando «los registros de empresas utilizables con fines estadísticos constituyen un instrumento necesario para el seguimiento de las modificaciones estructurales de la economía resultantes de operaciones como alianzas, asociaciones, compras, fusiones o absorciones».

34. La exposición de motivos no especifica los sectores de actividad de los que la Comunidad necesita mejores estadísticas y no indica qué tareas de la Comisión se facilitarán mediante la creación de registros de empresas utilizadas con fines estadísticos. El Consejo y la Comisión señalan en sus observaciones escritas que las misiones generales de la Comisión están definidas en el artículo 155 del Tratado, que establece que:

«Con objeto de garantizar el funcionamiento y el desarrollo del mercado común, la Comisión:

— velará por la aplicación de las disposiciones del presente Tratado, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud de este mismo Tratado;

— formulará recomendaciones o emitirá dictámenes respecto de las materias comprendidas en el presente Tratado, si éste expresamente lo prevé o si la Comisión lo estima necesario;

12 — Comisión/Consejo, citado en la nota 11, apartado 10.

— dispondrá de un poder de decisión propio y participará en la formación de los actos del Consejo y del Parlamento Europeo en las condiciones previstas en el presente Tratado;

— ejercerá las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas por él establecidas.»

El Consejo alega que el Reglamento impugnado ayudará a la Comisión a cumplir estas tareas generales; en particular, la Comisión podrá vigilar mejor el funcionamiento del mercado interior, lo que implica una vigilancia de la estructura industrial (respecto, por ejemplo, al control de fusiones) y la situación competitiva de las empresas. El Consejo destaca el carácter «horizontal» del Reglamento y afirma que los registros de empresas permitirán a la Comisión seguir el desarrollo de todos los sectores de actividad y proponer medidas en el marco de cada política específica a la que se extienda la competencia de la Comunidad.

35. En la vista el representante de la Comisión destacó la importancia de la estadística para la Comisión calificando la información de arteria vital y corazón de la Comisión; en efecto, la información estadística es tan indispensable para la Comisión que su Oficina Estadística (Eurostat) constituye una división independiente de los departamentos que administran las distintas políticas sectoriales y a su servicio se encuentran 800 personas.

36. En mi opinión, es lamentable que la exposición de motivos del Reglamento no indique claramente qué tareas específicas de la Comisión se verán facilitadas por la creación de registros de empresas. La reunión de informaciones no es un fin en sí mismo, sino únicamente un medio para alcanzar un fin. Una medida que facilita a la Comisión recabar informaciones sólo puede basarse en el artículo 213 si la información es necesaria «para la realización de las funciones que le son atribuidas [a la Comisión]».

37. A pesar de esta insuficiencia de la exposición de motivos (lo que, como se ha podido ver, no ha dado lugar a ninguna impugnación basada en la insuficiencia de motivación), considero posible inferir de la naturaleza de la información que debe ser registrada, conforme a lo establecido en el Anexo II del Reglamento, qué tareas de la Comisión deben ser facilitadas mediante la disponibilidad de estadísticas exactas, confeccionadas empleando criterios uniformes. Los registros contemplados por el Reglamento constituirán, por decirlo así, una fotografía de la estructura industrial del conjunto de la Comunidad. De ellas se debe poder deducir, por ejemplo, cuántas empresas operan en un sector determinado de la economía, qué estructura jurídica tienen, qué papel desempeñan las empresas públicas o las pequeñas y medianas empresas (PYME), cuál es el grado

de concentración, qué cuota de mercado tienen las distintas empresas, cuántas personas están ocupadas en un sector económico determinado, la importancia de la mano de obra empleada en determinada zona geográfica, etc.

38. Es evidente que la posesión de tal información, obtenida siguiendo criterios uniformes, ayudará a la Comisión en el cumplimiento de muchas de las tareas especiales que se le han encomendado. El control del mercado interior es una de esas tareas pero, desde luego, no la única. Sin pretender ser exhaustivo, desearía citar, por ejemplo, la política de competencia (Título V de la Tercera Parte del Tratado), la política social, de educación, de formación profesional y de juventud (Título VIII), la industria (Título XIII) y la cohesión económica y social (Título XIV). En todas esas áreas la Comisión cumplirá sus tareas de manera más eficaz si tiene acceso a estadísticas útiles (es decir, estadísticas elaboradas con arreglo a criterios uniformes) que reflejen la estructura industrial del conjunto de la Comunidad. Puesto que la importancia del sistema registral establecido mediante el Reglamento excede ampliamente de los límites del mercado interior y afecta, directa o indirectamente, muchas de las políticas sectoriales en las que la Comisión debe desempeñar un papel conforme al Tratado, es dudoso que el artículo 100 A del Tratado pueda proporcionar una base jurídica adecuada al Reglamento.

39. En mi opinión, el artículo 100 A sólo habría podido proporcionar una base jurídica adecuada si la finalidad primordial del Reglamento hubiera consistido en armonizar las legislaciones y prácticas nacionales relativas a obtención de información estadística, en particular con objeto de garantizar que el mercado interior funciona correctamente. Por el contrario, si el elemento de armonización previsto en el Reglamento fuera accesorio y el Reglamento pretendiera fundamentalmente garantizar que la Comisión obtiene informaciones estadísticas que le permitan cumplir sus múltiples funciones derivadas del Tratado, se impone el artículo 213 como base jurídica apropiada.

40. La parte demandante niega que la armonización sea el principal objetivo del Reglamento porque la mayor parte de sus once artículos definen los pasos que deben dar las autoridades nacionales para establecer registros de empresas armonizados y únicamente un artículo (artículo 6) trata de la obligación de los Estados miembros de llevar a cabo análisis estadísticos de los registros y de transmitir los resultados a la Oficina Estadística de la Comisión.

41. Esta alegación no me parece convincente. Como ya he señalado, antes de poder transmitir a la Comisión datos estadísticos, dichos datos deben existir. Obviamente, para que la

información sea útil a efectos estadísticos, debe obtenerse aplicando criterios uniformes. Por ese motivo no sorprende que muchas de las disposiciones fundamentales del Reglamento estén consagradas a fijar normas comunes para la recabar esas informaciones. Ello no modifica el hecho de que la «raison d'être» del Reglamento consista en permitir a la Comisión obtener datos útiles acerca de la estructura de las empresas en la Comunidad. A decir verdad, es difícil averiguar la utilidad de una obligación impuesta a los Estados miembros de crear registros de empresas armonizados si las informaciones contenidas en los mismos no se ponen a disposición de la Comisión o de otra Institución comunitaria. La armonización es necesaria únicamente porque proporciona a la Comisión información útil sobre la situación en los Estados miembros y, de esa forma, permite que la Comisión esté mejor informada cuando ejerce las competencias que le ha conferido el Tratado.

42. Existe una diferencia significativa ente la armonización perseguida por el Reglamento impugnado y la clase de armonización a que se refiere el artículo 100 A del Tratado. El artículo 100 A del Tratado pretende, al igual que el artículo 100, eliminar los obstáculos que causan al comercio las disparidades en la legislación nacional como, por ejemplo, normas distintas sobre la fabricación de mercancías o sobre la publicidad. La adopción de normativas uniformes elimina automáticamente tales obstáculos y, por tanto, contribuye directamente a la creación del mercado interior. La armonización de los registros de empresas no presenta una conexión tan estrecha con el mercado interior. No suprimirá por sí sola ningún obstáculo a los intercambios comerciales. Simplemente permitirá a la Comisión llevar a cabo sus numerosas tareas con conocimiento de causa, que sólo puede obtenerse a través de informaciones exactas y amplias. Esto confirma que el artículo 213 es una base jurídica más apropiada al Reglamento impugnado que el artículo 100 A.

43. Por lo que se refiere a la práctica anterior del Consejo, existen, en mi opinión, diferencias fundamentales entre el Reglamento impugnado y los dos actos del Consejo a los que se refiere la demandante. El tenor de la primera de las dos medidas (Decisión 81/971) muestra claramente que su objeto principal no consistía en desencadenar un aluvión de informaciones procedentes de los Estados miembros y destinadas a la Comisión, sino un intercambio de informaciones entre los Estados miembros a través de la Comisión. Por ese motivo el artículo 1 establece un sistema de información «*para que las autoridades competentes de los Estados miembros dispongan* de los datos necesarios para control y la reducción de la contaminación causada por el vertido de hidrocarburos en el mar» (el subrayado es mío). El artículo 213 por sí solo no parece ser una base jurídica adecuada para tal medida. Otro motivo para basar la Decisión en el artículo 235, además de en el articulo 213, radica en que, como ha señalado el Consejo, en aquella época, anterior a la adopción del Acta Unica Europea, existían algunas dudas sobre la

competencia de la Comunidad en materia de protección del medio ambiente.

El tercer motivo de impugnación: el Reglamento viola el principio de proporcionalidad

44. Por lo que respecta al segundo de los actos que menciona la demandante (Reglamento nº 3330/91), de su exposición de motivos y del tenor literal del Reglamento se deduce claramente que está mucho más vinculado con el mercado interior que el Reglamento impugnado. Así, el artículo 1 exige de la Comunidad y de los Estados miembros la creación de estadísticas del tráfico de mercancías entre Estados miembros. El primer considerando muestra que la necesidad de un nuevo sistema de confección de estadísticas se desprende directamente de la realización del mercado interior: tras la eliminación de las fronteras físicas entre los Estados miembros las informaciones sobre el tráfico de mercancías entre los mismos ya no puede realizarse mediante controles en las fronteras interiores. Por consiguiente, el artículo 100 A constituía la base jurídica adecuada para un sistema completamente armonizado de control estadístico del intercambio de mercancías. Hay que señalar, además, que el artículo 14 del Reglamento obliga a los Estados miembros a imponer sanciones a las personas que incumplieren la obligación de suministrar la información estadística exigida por el Reglamento. Es difícil comprender cómo una medida basada en el artículo 213 del Tratado pudo imponer a los particulares obligaciones cuyo incumplimiento puede ser sancionado.

45. Todo ello me lleva a la conclusión de que el Reglamento impugnado no puede ser declarado inválido debido a que el artículo 213 del Tratado no es la base jurídica apropiada.

46. La parte demandante señala que el principio de proporcionalidad es un principio general del Derecho comunitario que ha sido recogido en el párrafo tercero del artículo 3 B del Tratado CE, tal como ha sido modificado por el Tratado de la Unión Europea. Esta disposición establece lo siguiente:

«Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado.»

La parte demandante afirma que el principio de proporcionalidad impone que una medida de la Comunidad sea adecuada y necesaria para alcanzar el fin perseguido, y que los Estados miembros no pueden imponer cargas inútiles o desproporcionadas desde el punto de vista del objetivo que se pretende alcanzar.

47. Según la parte demandante, el Reglamento impugnado viola el principio de proporcionalidad en dos aspectos. En primer lugar, exige la inclusión en el registro de empresas de información innecesaria, en concreto a) datos relacionados con las «unidades

jurídicas», que son irrelevantes para fines estadísticos y b) el volumen de ventas de empresas así como el número de empleados. En segundo lugar, los costes de creación del registro son excesivos.

48. En apoyo de su criterio de que las unidades jurídicas son irrelevantes a efectos estadísticos, la parte demandante alega que no han sido incluidas en el Reglamento (CEE) nº 696/93 del Consejo relativo a las unidades estadísticas de observación y de análisis del sistema de producción en la Comunidad. [13] La demandante deduce de ello que la inclusión de informaciones sobre las unidades jurídicas en los registros de empresas sólo es útil a fines no estadísticos. Así lo confirma, en su opinión, el octavo considerando del Reglamento impugnado, conforme al cual los registros de empresas proporcionarán instrumentos de seguimiento de lo exigido a las empresas, especialmente a las contempladas en las Directivas Cuarta y Séptima del Consejo en materia de Derecho de sociedades.

49. La parte demandante considera innecesario incluir el volumen de negocios en los registros de empresas puesto que, desde un punto de vista estadístico, la mención del número de personas empleadas refleja suficientemente el tamaño y la importancia de una empresa; además, en algunos sectores (como bancos y compañías de seguros), el volumen de negocios constituye un criterio no realista.

50. La parte demandante considera que el coste de creación de los registros de empresas no guarda relación con las ventajas que se podrían derivar de la existencia de estadísticas comunitarias armonizadas. Este punto de vista se basa en un estudio elaborado por la Oficina Estadística alemana relativo a la viabilidad de la creación y el mantenimiento de registros de empresas armonizados. Según este estudio, basado en los precios de 1977, el coste medio por empresa sería de 23 DM por crear el registro y de 11 DM por mantenerlo. El coste total del registro alcanzaría los 43,7 millones de DM sin tener en cuenta la inflación ni el aumento del territorio de la República Federal de Alemania a consecuencia de la reunificación alemana. La parte demandante considera que, para la creación de tal registro, se necesitarían de cinco a siete años.

51. Mi opinión al respecto es la siguiente.

52. El principio de proporcional se aplica, indudablemente, al presente asunto y se refleja en el propio artículo 213, que faculta a la Comisión para recabar todo tipo de informaciones y para proceder a todas las com-

13 — Citado en la nota 3.

probaciones *necesarias* para la realización de las funciones que le son atribuidas. Sin embargo, no creo que el Reglamento pueda ser anulado por falta de proporcionalidad al exigir que las «unidades jurídicas» sean incluidas en los registros de empresas. Considero que del Reglamento nº 696/93 no puede deducirse que las unidades jurídicas son irrelevantes a efectos estadísticos. La Sección I del Anexo a este Reglamento enumera ocho «unidades estadísticas del sistema de producción» entre las que se encuentran la empresa y la unidad local, pero no la unidad jurídica. Estas unidades estadísticas se definen basándose en criterios establecidos en la Sección II del Anexo. Uno de los criterios es la unidad jurídica. La Parte A de la Sección III define la empresa como «la combinación más pequeña de unidades jurídicas que constituye una unidad organizativa de producción de bienes y servicios y que disfruta de una cierta autonomía de decisión, principalmente a la hora de emplear los recursos corrientes de que dispone». Por tanto, la unidad jurídica es un elemento fundamental de la definición de empresa, que constituye uno de los conceptos claves tanto en el Reglamento impugnado como en el Reglamento nº 696/93. Afirmar que las unidades jurídicas no son relevantes para el control estadístico de las empresas equivale en cierta forma a decir que, para una descripción del universo son irrelevantes los electrones y los protones porque toda la materia está hecha de átomos.

53. Haciendo abstracción de las alegaciones de técnica jurídica basados en una análisis del Reglamento nº 696/93, considero evidente que las unidades jurídicas —que son simplemente personas jurídicas y personas naturales que desempeñan una actividad económica por cuenta propia— son relevantes a efectos de crear un registro de empresas destinado a reflejar, entre otros, «la estructura de las empresas» [14] y «las modificaciones estructurales de la economía resultantes de operaciones como alianzas, asociaciones, compras, fusiones o absorciones». [15]

54. Igualmente infundado es, en mi opinión, la alegación de la demandante conforme a la cual no es necesario registrar el volumen de negocios de las empresas además del número de empleados. Baste señalar que el volumen de negocios y el número de empleados son universalmente considerados como los dos criterios clave para medir el tamaño de una empresa. Aunque la demandante tenga razón al señalar que el volumen de negocios puede ser un criterio engañoso en algunos sectores, el número de empleados también puede ser engañoso en otros sectores. Como ha señalado el Consejo, el número de empleados puede dejar de ser un indicador fiable de la importancia relativa de una empresa a consecuencia de los cambios estructurales de la economía. Por último, como señala la Comisión, la inclusión del volumen de negocios es opcional para empresas cuyo volumen de

14 — Véase el tercer considerando del Reglamento impugnado.
15 — Véase el cuarto considerando.

negocios no exceda los 2 millones de ECU. Esto puede constituir una concesión suficiente a las exigencias de proporcionalidad.

55. Por lo que se refiere a las cargas económicas causadas por el Reglamento impugnado, no es fácil llegar a conclusiones definitivas sobre el coste de creación de registros de empresas basándose en la información y las alegaciones formuladas por las partes. Más difícil todavía resulta cifrar en términos económicos las ventajas que cabe esperar de tal registro. Tales ventajas existen ciertamente. Como han señalado la Comisión y el Consejo, algunas de ellas están descritas en el estudio de viabilidad al que se remite la demandante. Entre dichas ventajas se incluye el hecho de que un registro completo puede hacer superfluas algunas investigaciones, en particular las relativas a sectores específicos.

56. No me convence en absoluto la afirmación de la demandante conforme a la cual los costes de creación de un registro de empresas completo puedan ser estimados de forma precisa mediante una simple extrapolación de los resultados del estudio de viabilidad efectuado por la Oficina Estadística alemana. Este estudio únicamente se refiere a algunos sectores de la economía. El criterio seguido por la parte demandante olvida la posibilidad de que la preparación de un registro completo pueda permitir ahorrar algunos costes por razón de su magnitud y que algunas informaciones se puedan obtener de registros ya existentes, para lo que faculta expresamente el artículo 7 del Reglamento impugnado. Aunque la demandante alega que no existen registros comparables en Alemania, es difícil creer que las autoridades de un país con tan larga tradición administrativa no dispongan ya de algunas de las informaciones necesarias. Más significativo es, quizás, el hecho de que la demandante no ha tenido en cuenta los progresos efectuados desde 1977 en el tratamiento de datos. Puesto que el 75 % de los costes estimados de la creación de los registros se atribuye a los costes de personal, es razonable suponer que la utilización de técnicas avanzadas de tratamiento de datos permitirá considerables ahorros. El propio estudio de viabilidad (p. 129) reconoce que los costes de gestión del registro se reducirán considerablemente con el desarrollo en el ámbito del tratamiento electrónico de datos. Por último, conviene recordar que la inclusión de algunos tipos de empresas es opcional y que en el marco del procedimiento de comité establecido en el artículo 9 del Reglamento, se puede decidir la exclusión de las pequeñas empresas (último párrafo del apartado 1 del artículo 3).

57. Teniendo en cuenta las consideraciones que preceden opino que la demandante no ha probado que los costes ocasionados por la creación de los registros de empresas impuestos por el Reglamento impugnado son desproporcionadas en relación con las ventajas que pueden obtener la Comunidad y los

Estados miembros de la disponibilidad de informaciones estadísticas sobre la estructura de la economía en el conjunto de la Comunidad.

58. Por consiguiente, considero que le Reglamento impugnado no puede ser anulado por violación del principio de proporcionalidad.

Conclusión

59. Por todo ello propongo al Tribunal de Justicia que:

«1) Desestime el recurso.

2) Condene a la parte demandante al pago de todas las costas, excepto las de la Comisión, parte coadyuvante.

3) Imponga a la Comisión el pago de las costas en que haya incurrido como parte coadyuvante.»