SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
18 de marzo de 1986 *

En el asunto 85/85,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. Claire Durand, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el de Georges Kremlis, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

parte demandante,

contra

Reino de Bélgica, representado por su Ministro de Asuntos Exteriores y, como Agente, el Sr. Robert Hoebaer, Director del Comercio Exterior y de Cooperación para el Desarrollo en el Ministerio de Asuntos Exteriores, que designa como domicilio la sede de la Embajada de Bélgica en Luxemburgo, 4, rue des Girondins, Résidence Champagne,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 12, letra b), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas y 5 y 7 del Tratado CEE, al no adoptar las medidas necesarias para eximir de un tributo sobre las residencias secundarias a las personas que, en virtud de dicho Protocolo, están dispensadas de la inscripción en las oficinas de empadronamiento y residen de modo principal en el municipio, al proceder a través de sus autoridades municipales a la percepción de dichos tributos con cargo a las personas mencionadas y al no reembolsar los importes percibidos de este modo, con sus intereses legales,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. Mackenzie Stuart, Presidente; T. Koopmans, U. Everling y R. Joliet, Presidentes de Sala; G. Bosco, Y. Galmot y C. Kakouris, Jueces,

Abogado General: Sr. P. VerLoren van Themaat
Secretario: Sr. H. A. Rühl, administrador principal

* Lengua de procedimiento: francés.

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de diciembre de 1985,

dicta la presente

SENTENCIA

(No se reproducen los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 3 de abril de 1985, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso, de acuerdo con el artículo 169 del Tratado CEE, un recurso dirigido a obtener la declaración de que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12, letra b), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas (en adelante el Protocolo) y de los artículos 5 y 7 del Tratado CEE: a) al no adoptar las medidas necesarias para que en los reglamentos de determinados ayuntamientos se exima del tributo sobre las residencias secundarias a los funcionarios y agentes de las Comunidades Europeas, así como a los miembros de su familia que residan de modo principal en el municipio en cuestión y que están dispensados de la inscripción en las oficinas de empadronamiento; b) al proceder, a través de sus autoridades municipales, a la percepción de dichos tributos con cargo a las personas mencionadas, y c) no reembolsando los importes percibidos de este modo con sus intereses legales.

2 Se desprende del expediente que cinco ayuntamientos del área metropolitana de Bruselas aprobaron, en 1983 y 1984, reglamentos en los que se establecía un tributo sobre las residencias secundarias de un importe anual de 10 000 FB. Los reglamentos de los ayuntamientos de Etterbeek, Uccle, Jette y Evere, redactados en similares términos, sometían al tributo «a las personas no inscritas en las oficinas de empadronamiento» del municipio, que «son propietarios, arrendatarios o usuarios a título gratuito de una vivienda que utilicen como residencia secundaria». Según el reglamento del Ayuntamiento de Woluwé-Saint Pierre, «el sujeto pasivo del tributo es la persona que dispone de una segunda residencia», definiendo ésta última como «toda vivienda [...] a disposición de una persona no inscrita como vecino en las oficinas de empadronamiento».

3 Según la legislación nacional, las oficinas de empadronamiento comprenden: a) una oficina de empadronamiento propiamente dicho, y b) un registro especial de extranjeros. Las personas obligadas a la inscripción en uno de dichos registros deben inscribirse en el municipio en que tengan su residencia principal. La inscripción en las oficinas de empadronamiento de un municipio constituye la prueba de que una persona reside de modo principal en ese municipio. En efecto, tras el Real Decreto de 18 de marzo de 1981, una persona con varias residencias en el reino debe inscribirse en el municipio en que tenga su residencia principal.

4 Los funcionarios y agentes de las Comunidades que no tengan la nacionalidad belga, y sus cónyuges y familiares que de ellos dependan están, como señala una circular de 19 de marzo de 1981 del Ministro del Interior, exentos de la inscripción. El Ministerio de Asuntos Exteriores de Bélgica les entrega un permiso especial de residencia, válido durante 4 años, en el que figura el sello: «Dispensado de inscripción en los registros de extranjeros, según la ley de 13 de mayo de 1966, relativa al Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas». Este permiso especial de residencia contiene una rúbrica a efectos de la mención del domicilio de su titular. Las direcciones particulares se comunican al servicio de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Bélgica, que los transmite de oficio a los ayuntamientos interesados.

5 La Comisión consideró que los citados reglamentos municipales ponían en una situación difícil a los funcionarios ya que, al no estar inscritos en la oficina de empadronamiento, se presume que tienen una residencia secundaria en el municipio donde residen de modo principal.

6 La Comisión, a medida que iba teniendo conocimiento de la existencia de los reglamentos municipales en cuestión, consideró que eran incompatibles con el Protocolo y emprendió desde el mes de mayo de 1984 varias actuaciones ante el Gobierno belga; en particular propuso suspender la aplicación de los reglamentos hasta que se encontrara una solución global conforme con el Protocolo.

7 Al no haber tenido buen fin dichas gestiones y al haber recibido algunos funcionarios comunitarios avisos de pago de las cuotas del tributo a finales de 1984, la Comisión decidió iniciar el procedimiento del artículo 169 por la vía de urgencia.

Mediante requerimiento de 12 de febrero de 1985 se fijó un plazo de 15 días para que el Gobierno belga presentara sus observaciones. Al quedar sin respuesta este escrito, la Comisión comunicó el 8 de marzo de 1985 su dictamen motivado, fijando un nuevo plazo de 15 días para que el Gobierno belga modificara su legislación. Una solicitud de prórroga de este plazo por parte del Gobierno belga fue rechazada por la Comisión. Al no recibir respuesta al dictamen motivado, la Comisión sometió al Tribunal de Justicia la presente demanda por incumplimiento el 3 de abril de 1985. Para acelerar el procedimiento no presentó escrito de réplica.

Sobre la admisibilidad del recurso

8 El Gobierno belga ha propuesto dos excepciones de inadmisibilidad contra el recurso de la Comisión.

9 Mediante la primera excepción, el Gobierno belga adujo que la Comisión, al reducir a menos de dos meses los plazos entre el escrito de requerimiento (12 de febrero de 1985) y el dictamen motivado (8 de marzo de 1985), y posteriormente entre éste último y la interposición del recurso (3 de abril de 1985), había ignorado el principio en virtud del cual todo Estado miembro tiene derecho a esperar de la Comisión un plazo razonable. Esta actitud de la Comisión sería contraria tanto al espíritu como a la letra del artículo 169 del Tratado: la fase previa que el artículo 169 prevé no debería ser un medio de presión a los gobiernos, sino un procedimiento que permita un diálogo y una eventual solución del litigio. Y en este caso no había sido posible adecuarse al dictamen motivado en un plazo tan breve, dada la gran autonomía de que gozan en esta materia los municipios de Bélgica.

10 La Comisión sostiene que esta excepción de inadmisibilidad no está fundada. Los plazos habían sido razonables y suficientes para permitir al Reino de Bélgica tomar las medidas necesarias para poner fin al incumplimiento. En efecto, el problema no era ninguna novedad para el Gobierno belga, que ya conocía las múltiples gestiones que la Comisión había emprendido hacía más de un año. En los plazos establecidos se podrían haber producido decisiones de los Conseils communaux y resoluciones sobre las reclamaciones interpuestas por los funcionarios contra los avisos de pago de las cuotas. Por otra parte, estas medidas eran las que el Representante permanente de Bélgica ante las Comunidades Europeas proponía en la carta que el 24 de enero de 1985 dirigió a la Comisión.

11 A este respecto debe recordarse que la finalidad del procedimiento previo previsto en el artículo 169 del Tratado, que se sitúa en el marco de la función de vigilancia encomendada a la Comisión por el primer guión del artículo 155, es proporcionar al Estado miembro la oportunidad de justificar su posición o, en su caso, de permitirle ajustarse voluntariamente a las exigencias del Tratado. En el caso de que este esfuerzo del Reglamento no se vea coronado por el éxito, el Estado miembro será invitado a cumplir sus obligaciones, detalladas en el dictamen motivado, en el plazo que éste señala.

12 Tratándose del plazo establecido en el escrito de requerimiento, es manifiesto que el Gobierno belga estaba al corriente del punto de vista que la Comisión mantenía, mucho antes de iniciarse el procedimiento por incumplimiento. En efecto, la primera carta del Director General de Personal y Administración de la Comisión, dirigida al Representante permanente de Bélgica ante las Comunidades, en la que solicitaba un examen en común del problema y una suspensión de la aplicación de los Reglamentos tributarios debatidos, es de fecha 24 de mayo de 1984. A esta carta siguieron varias gestiones más durante el mismo año. En la carta del Representante de 24 de enero de 1985 se enumeran las actuaciones que el Gobierno belga se proponía llevar a cabo ante los ayuntamientos interesados. Los cambios de impresiones continuaron hasta el escrito de requerimiento. Conviene hacer constar que en esas circunstancias el Gobierno belga tenía la posibilidad de presentar sus observaciones, incluso en el plazo reducido de quince días que el escrito de notificación le imponía.

13 En cuanto al plazo fijado en el dictamen motivado, está probado que el Gobierno belga estaba al corriente del punto de vista de la Comisión mucho antes de iniciarse el procedimiento previo. También hay que destacar que el Gobierno belga no ha impugnado el punto de vista de la Comisión durante los numerosos contactos que procedieron al inicio del procedimiento previo. Además, ni siquiera mantiene que haya iniciado posteriormente los procedimientos apropiados para adecuarse o al menos para suspender la aplicación de los Reglamentos en cuestión hasta lograrse un arreglo definitivo. En esas circunstancias, el Gobierno belga carece de fundamento para invocar la brevedad del plazo establecido en el dictamen motivado.

14 Mediante la segunda excepción, el Gobierno belga alega que el recurso no es admisible porque el problema planteado no concierne a la interpretación ni a la aplicación del Derecho comunitario. El artículo 12, letra b), del Protocolo, afirma, se ha respetado, y sólo existe controversia sobre la definición de la residencia secundaria, cuestión que corresponde a la ley y a la jurisdicción belga. Los funcionarios deben utilizar los recursos de derecho interno contra los actos que les afectan.

15 Esta segunda excepción de inadmisibilidad también debe rechazarse. En materia de admisibilidad, es suficiente que la Comisión invoque formalmente una infracción del Derecho comunitario como fundamento de su acción. La cuestión de si efectivamente hay una infracción del Derecho comunitario corresponde al enjuiciamiento de fondo del asunto.

En cuanto al fondo

16 La Comisión sostiene que, al establecer como criterio determinante para considerar una residencia como no principal el hecho de que la persona que ocupa la vivienda no esté inscrita en las oficinas municipales de empadronamiento, los reglamentos municipales debatidos tienen la consecuencia de obligar a los funcionarios comunitarios a pagar el tributo o a inscribirse en las oficinas de empadronamiento del municipio para que no se presuma que tienen en él una residencia secundaria. Por ello, aduce, los reglamentos son incompatibles con el artículo 12, letra b), del Protocolo, ya que vinculan una consecuencia fiscal a su aplicación, en la medida en que no se prevé la exención de las personas dispensadas de la inscripción en los registros. La Comisión señala a este respecto que los funcionarios se encuentran en la imposibilidad de solicitar su inscripción en las oficinas de empadronamiento, ya que no pueden renunciar al privilegio del artículo 12, letra b), establecido, según el artículo 18 del Protoclo, en beneficio de las Comunidades. Considera que el Gobierno belga, al adoptar y aplicar los reglamentos debatidos, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 5 del Tratado CEE y 12, letra b), del mencionado Protocolo.

17 Además, la Comisión considera que, dado que los funcionarios comunitarios de nacionalidad belga están inscritos en las oficinas de empadronamiento y están por tanto exentos del tributo, la imposición recae en este caso únicamente sobre los funcionarios nacionales de otros Estados miembros y constituye por tanto una discriminación por razón de la nacionalidad prohibida por el artículo 7 del Tratado. Estos funcionarios ni siquiera reciben el mismo trato que se garantiza a los trabaja-

dores nacionales de otros Estados miembros establecidos en Bélgica. A este respecto, la Comisión se remite a la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1983 (Forcheri, asunto 152/82, Rec. 1983, p. 2323).

18 El Gobierno belga opina que es necesario distinguir entre las dos clases de reglamentos que se presentan en este caso. Los reglamentos de la primera clase, que prevén dos condiciones para la tributación, no estar inscrito en el registro de la población y la cualidad de propietario o de arrendatario de una residencia secundaria, no suponen, afirma, un perjuicio para los funcionarios comunitarios, ya que éstos pueden probar que, aun sin estar inscritos, su residencia en el municipio es una residencia principal. En la segunda clase, representada por el Reglamento del Ayuntamiento de Woluwé-Saint Pierre, que adopta como criterio exclusivo el de la no inscripción en el registro, los funcionarios comunitarios podrían evitar que les fuera aplicado este reglamento utilizando los recursos de Derecho interno. El Gobierno belga invoca a este respecto una resolución de la Députation permanente competente, dictada a consecuencia de la reclamación de un funcionario, que declara ilegal el criterio exclusivo de la no inscripción.

19 Tampoco habría discriminación por razón de la nacionalidad, en el sentido del artículo 7 del Tratado. Los reglamentos municipales se referían a todas las residencias secundarias, sin que la Comisión pueda poner en duda el derecho de los ayuntamientos a gravar las residencias secundarias de los funcionarios.

20 Durante el procedimiento oral, el Gobierno belga explicó, además, que el órgano de tutela dirigió a los ayuntamientos una circular, publicada el 17 de octubre de 1985 en *Moniteur belge*, invitándoles a modificar los reglamentos debatidos de manera que los funcionarios dispensados de inscripción, fueran asimilados a las personas inscritas. De este modo se había informado a los ayuntamientos de la interpretación oficial que el Gobierno belga daba al concepto de residencia secundaria y, por consiguiente, se les había hecho ver que todos los recursos contra los actos tributarios, adoptados en virtud de los reglamentos en cuestión, darían lugar a su anulación. Esta circular constituía la única medida que el ejecutivo podía adoptar a este nivel, necesitándose una ley para que no se presumiera que los funcionarios dispensados de las formalidades de inscripción tienen una residencia secundaria en el municipio, cuando lo que tienen en él es su residencia principal.

21 Procede, en primer lugar, determinar cuáles son las obligaciones que para los Estados miembros se desprenden del artículo 12, letra b), del Protocolo. Según dicho artículo «en el territorio de cada uno de los Estados miembros e independientemente de su nacionalidad, los funcionarios y agentes de la Comunidad, a) [...], b) ni ellos, ni sus cónyuges, ni los familiares que de ellos dependan estarán sujetos [...] a las formalidades de registro de extranjeros». De esta disposición se desprende que los funcionarios y agentes de la Comunidad están exentos de toda obligación de inscripción en las oficinas de empadronamiento en los Estados miembros en que las instituciones de la Comunidad tienen sus lugares de trabajo. Esta interpretación está reforzada por el artículo 16 del mismo Protocolo, según el cual los nombres y dirección de los funcionarios y agentes se comunican periódicamente a los Gobiernos de los Estados miembros. Las autoridades de los Estados miembros en que radican los lugares de trabajo de las instituciones tienen conocimiento de las direcciones de los funcionarios y agentes de las Comunidades a través de este cauce.

22 Según el artículo 5 del Tratado, los Estados miembros tienen la obligación de adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Tratado, de facilitar a la Comunidad el cumplimiento de su misión y de abstenerse de todas las medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del Tratado. De esta obligación se deriva que los Estados miembros deben evitar toda medida contraria a las disposiciones del Derecho comunitario y, por consiguiente, toda medida que, en contra de lo dispuesto en el artículo 12, letra b), del Protocolo, tuviera por efecto constreñir a los funcionarios y agentes de la Comunidad, directa o indirectamente, a solicitar su inscripción en las oficinas de empadronamiento. Semejante coacción indirecta se produce en particular cuando un Estado miembro hace sufrir a los funcionarios y agentes consecuencias desfavorables derivadas de su no inscripción.

23 En el caso que nos ocupa, ambas clases de reglamentos municipales tuvieron como resultado someter a los funcionarios y agentes de las Comunidades residentes en el término municipal a una obligación indirecta dirigida a su inscripción en las oficinas de empadronamiento. Estos reglamentos son, pues, contrarios al artículo 5 del Tratado en relación con el artículo 12, letra b), del Protocolo.

24 No contradice lo anterior el hecho de que los funcionarios y agentes afectados por los reglamentos municipales dispongan, para impugnar las decisiones fiscales que les atañen, de los recursos en vía jurisdiccional que el Derecho belga ofrece a los contribuyentes. En efecto, como consideró el Tribunal de Justicia en su sentencia del 17 de febrero de 1970 (República Italiana, asunto 31/69, Rec. 1970, p. 25), la

existencia de recursos ante los órganos jurisdiccionales nacionales no es obstáculo para el ejercicio del recurso previsto en el artículo 169 del Tratado, ya que las dos acciones tienen finalidades y efectos diferentes.

25 Queda por examinar la acusación de la Comisión según la cual los reglamentos municipales debatidos llevan a una discriminación por razón de la nacionalidad y son, por tanto, contrarios al artículo 7 del Tratado.

26 A este respecto hay que señalar que tal discriminación no se deriva necesariamente de las consideraciones anteriores. En efecto, la coacción directa o indirecta para inscribirse en las oficinas de empadronamiento sólo puede afectar a los funcionarios y agentes no inscritos, por cualquier razón, en dichos registros. Ahora bien, la Comisión no ha justificado que la distinción entre funcionarios inscritos y no inscritos constituya una dicriminación por razón de la nacionalidad. Por tanto, el argumento basado en el artículo 7 del Tratado debe rechazarse.

27 De lo anterior resulta que procede declarar que al imponer, mediante los reglamentos fiscales de los ayuntamientos de Etterbeek, Uccle, Jette, Evere y Woluwé-Saint Pierre, a los funcionarios y agentes de las Comunidades Europeas y a los familiares que de ellos dependan, dispensados de la inscripción en las oficinas de empadronamiento y que residen de modo principal en dichos municipios, una coacción indirecta para inscribirse en los registros, el reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5 del Tratado CEE y el artículo 12, letra b), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas.

28 En cuanto a la petición de la Comisión de que además se declare que el Reino de Bélgica ha incumplido sus obligaciones: a) procediendo a través de sus autoridades municipales a la percepción de tributos sobre la residencia secundaria con cargo a determinados funcionarios que no tienen en ese municipio una residencia secundaria, y b) no reembolsando los importes percibidos, con sus intereses legales, procede declarar que tales reproches se refieren a la aplicación de la normativa litigiosa y por ello no pueden considerarse como alegaciones diferentes. Por consiguiente, no procede un pronunciamiento independiente.

Costas

29 En virtud de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento la parte vencida será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos del Reino de Bélgica, procede condenarle en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Declarar que, al imponer, mediante las ordenanzas fiscales de los ayuntamientos de Etterbeek, Uccle, Jette, Evere y Woluwé-Saint-Pierre, a los funcionarios y agentes de las Comunidades Europeas y a los familiares que de ellos dependan, dispensados de la inscripción en las oficinas de empadronamiento, que residen de modo principal en dichos municipios, una coacción indirecta para inscribirse en tales oficinas, el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5 del Tratado CEE y el artículo 12, letra b), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas.**

2) **Condenar en costas al Reino de Bélgica.**

Mackenzie Stuart Koopmans Everling

Joliet Bosco Galmot Kakouris

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, el 18 de marzo de 1986.

El Secretario

P. Heim

El Presidente

A. J. Mackenzie Stuart