SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 13 de noviembre de 1991 *

En el asunto C-303/90,

República Francesa, representada por la Sra. Edwige Belliard, Directora adjunta en la Dirección de asuntos jurídicos del Ministerio de Asuntos Exteriores, y por la Sra. Hélène Duchêne, Secretaria de asuntos jurídicos del mismo Ministerio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Francia, 9, boulevard du Prince Henri,

parte demandante,

apoyada por

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

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. David Gilmour, Consejero Jurídico, y por la Sra. Marie Wolfcarius, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Roberto Hayder, representante del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación del documento 90/C 200/03 titulado «Código de conducta sobre las modalidades de aplicación del apartado 1 del artículo 23 del Reglamento (CEE) nº 4253/88 del Consejo, en lo relativo a las irregularidades y a la organización de un sistema de información sobre las irregularidades»,

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; F.A. Schockweiler, F. Grévisse, P.J.G. Kapteyn, Presidentes de Sala; G.F. Mancini, C.N. Kakouris, J.C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco y M. Zuleeg, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Tesauro;
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

visto el informe del Juez Ponente;

oídos los informes orales de los representantes de las partes en la vista de 11 de julio de 1991, en la que la República Francesa estuvo representada por el Sr. Philippe Pouzoulet, Subdirector de la Dirección de asuntos jurídicos del Ministerio de Asuntos Exteriores, y por la Sra. Hélène Duchêne, y el Reino de Bélgica por el Sr. Jan Devadder, Consejero en el Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 19 de septiembre de 1991;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 4 de octubre de 1990, la República Francesa solicitó, con arreglo al párrafo primero del artículo 173 del Tratado CEE, la anulación de un acto adoptado por la Comisión titulado «Código de conducta sobre las modalidades de aplicación del apartado 1 del artículo 23 del Reglamento (CEE) nº 4253/88 del Consejo, en lo relativo a las irregularidades y a la organización de un sistema de información sobre las irregularidades» (DO 1990, C 200, p. 3; en lo sucesivo, «Código»).

2 El artículo 130 A del Tratado CEE prevé que la Comunidad desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social y que se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

3 A tal fin, fueron adoptados el Reglamento (CEE) nº 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 185, p. 9), y el Reglamento nº 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento nº 2052/88 en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 374, p. 1).

4 El artículo 23 del Reglamento nº 4253/88, antes mencionado, que lleva por título «Control financiero» dispone en su apartado 1:

«1. A fin de garantizar el éxito de las acciones llevadas a cabo por promotores públicos o privados, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para:

— verificar regularmente que las acciones financiadas por la Comunidad se han realizado correctamente;

— prevenir y perseguir las irregularidades;

— recuperar los fondos perdidos por abusos o negligencia. Salvo si el Estado miembro y/o el intermediario y/o el promotor prueban que no les es imputable el abuso o la negligencia en cuestión, el Estado miembro será responsable subsidiario del reembolso de las cantidades abonadas indebidamente.

Los Estados miembros informarán a la Comisión de las medidas adoptadas al efecto y, en particular, del desarrollo de las diligencias administrativas y judiciales.»

5 Mediante escrito de 30 de julio, la Comisión notificó el Código a los Estados miembros.

6 Para una más amplia exposición de los antecedentes y de los hechos del litigio, de la génesis del Código, del desarrollo del procedimiento, así como de los motivos y alegaciones de las partes, este Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

Admisibilidad del recurso

7 La Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad alegando que el Código no constituía un acto que pudiera ser objeto de recurso con arreglo al artículo 173, tanto por las circunstancias en que se adoptó como por su forma de elaboración.

8 Se debe recordar que, según jurisprudencia reiterada, pueden ser objeto de recurso de anulación todas las disposiciones adoptadas por las Instituciones, destinadas a producir efectos jurídicos, con independencia de su forma o de su naturaleza (sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, 22/70, Rec. p. 263).

9 Se trata, en el presente caso, de un acto titulado «modalidades de aplicación», que fue publicado íntegramente en la serie C del Diario Oficial y que, como se deduce de los autos, fue notificado a cada uno de los Estados miembros mediante escrito del comisario competente. En dicho escrito se precisaba que el Código entraba en vigor el día de su notificación y que para cumplir el apartado 1 del artículo 23 del Reglamento nº 4253/88 había que respetar la totalidad de las disposiciones del Código, el cual, según la Comisión, es la expresión de las obligaciones que derivan de este texto legal.

10 Para valorar si el acto impugnado está destinado a producir efectos jurídicos nuevos en relación con los que produce el artículo 23 del Reglamento nº 4253/88, antes mencionado, procede analizar su contenido.

11 De ello se sigue que la apreciación de la excepción de inadmisibilidad depende de la valoración que se haga de los motivos invocados contra el acto objeto de litigio y que, por consiguiente, debe examinarse con el fondo.

El fondo

12 Como fundamento de su recurso, la República Francesa, apoyada por el Reino de Bélgica, invoca tres motivos: incompetencia de la Comisión, violación del Derecho comunitario por esta misma Institución y utilización de procedimiento inadecuado.

13 En lo que respecta a la incompetencia de la Comisión, la República Francesa alega que el Código es, esencialmente, un Reglamento sobre las modalidades de aplicación del apartado 1 del artículo 23 del Reglamento nº 4253/88. Ahora bien, la demandante aduce, por una parte, que dicho artículo no confiere a la Comisión ninguna competencia en este sentido y, por otra, que el apartado 4 del artículo 3 del Reglamento nº 2052/88, antes mencionado, precisa que las disposiciones específicas relativas a la acción de cada fondo estructural se definen en las decisiones de aplicación adoptadas en virtud del artículo 130 E del Tratado, el cual sólo atribuye competencia al Consejo.

14 La Comisión sostiene, por el contrario, que el análisis del Código demuestra que este último se limita a detallar las informaciones que los Estados miembros están obligados a comunicar a la Comisión con arreglo al apartado 1 del artículo 23 del Reglamento nº 4253/88, antes mencionado, y que las expresiones «manual de instrucciones», «consenso negociado» y «gentlemen's agreement» utilizadas para calificar el Código confirman que éste no está destinado a producir nuevos efectos jurídicos obligatorios.

15 En consecuencia, procede examinar, en primer lugar, si el Código se limita a explicitar la obligación de informar a la Comisión impuesta a los Estados miembros por el apartado 1 del artículo 23 del Reglamento nº 4253/88, antes mencionado, o si establece modalidades de aplicación que implican obligaciones específicas.

16 Se debe hacer constar, en este sentido, que el apartado 1 del artículo 23 del Reglamento nº 4253/88 no impone a los Estados miembros la obligación de informar a la Comisión sobre las medidas adoptadas para prevenir y perseguir las irregularidades, ni tampoco sobre el desarrollo de las diligencias administrativas y judiciales.

17 Para un análisis más detallado de las principales disposiciones aplicables al caso del acto controvertido, este Tribunal de Justicia se remite al punto 13 del escrito de conclusiones del Abogado General. Baste recordar que el Código regula detalladamente esta obligación de información estableciendo, en particular, las informaciones que deben comunicarse, la frecuencia y las modalidades de esta comunicación.

18 Así, el Código prevé en el punto 3 que los Estados miembros comunicarán en un plazo de tres meses, a partir de su notificación, no sólo las disposiciones adoptadas en virtud del apartado 1 del artículo 23 del Reglamento nº 4253/88, antes mencionado, sino también la identidad de los servicios responsables de la prevención y de la persecución de las irregularidades, así como las disposiciones procesales de sus Administraciones respectivas.

19 A este respecto, procede hacer constar que la obligación prevista en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 23 del Reglamento nº 4253/88 de comunicar las medidas adoptadas para prevenir y perseguir las irregularidades no implica de forma automática la obligación de comunicar la lista de los servicios encargados de aplicar dichas medidas ni la obligación de comunicar las disposiciones procesales esenciales de sus Administraciones.

20 Por otra parte, el punto 4 del Código establece que deberán comunicarse los casos de irregularidades cada cuatro meses, tanto las que hayan sido comprobadas por una autoridad administrativa como las que hayan sido perseguidas judicialmente. A tal efecto, los Estados miembros proporcionarán los detalles disponibles sobre, entre otros, los datos de identificación de la acción de que se trate, el período o el momento en los que se cometió la irregularidad, las prácticas utilizadas para cometer la irregularidad, las consecuencias de índole financiera y las posibilidades de recuperación así como los servicios u organismos interesados.

21 Por lo que se refiere a estas obligaciones, basta destacar que no pueden reputarse inherentes a la obligación de información, tal como la describe el apartado 1 del artículo 23 del Reglamento nº 4253/88. En particular, es erróneo considerar que, sin los detalles suministrados por el Código, la obligación de informar carece de contenido.

22 El punto 7 del Código establece que los Estados miembros y la Comisión adoptarán todas las medidas de seguridad necesarias para garantizar la confidencialidad de las informaciones intercambiadas.

23 Si, como pretende la Comisión, el Código no es más que un documento explicativo, esta obligación de confidencialidad debe deducirse del apartado 1 del artículo 23 del Reglamento nº 4253/88. Pero esta disposición, que trata de la comunicación de información por los Estados miembros a la Comisión, no establece que los Estados miembros tengan obligación de garantizar la confidencialidad de las informaciones recibidas en el marco del intercambio de información previsto por el Código.

24 De las consideraciones que anteceden se deduce que, al imponer a los Estados miembros obligaciones específicas sobre el contenido de la información, la frecuencia y las modalidades de la comunicación de esta información a la Comisión,

el Código excede lo previsto por el apartado 1 del artículo 23 del Reglamento nº 4253/88.

25 En estas condiciones, se debe hacer constar que el Código constituye un acto destinado a producir efectos jurídicos propios distintos de los producidos por el artículo 23 del Reglamento nº 4253/88 y que, por consiguiente, puede ser objeto de recurso de anulación.

26 Por otra parte, la propia Comisión ha admitido esta conclusión, pues en la vista sostuvo, en contra de lo que había afirmado en el escrito de notificación mencionado en el apartado 9, que un Estado miembro podía infringir el Código sin vulnerar por ello el apartado 1 del artículo 23 del Reglamento nº 4253/88.

27 Procede examinar, a continuación, si la Comisión tenía competencia para adoptar un acto que impone a los Estados miembros obligaciones no previstas en el apartado 1 del artículo 23 del Reglamento nº 4253/88, antes citado.

28 En este sentido, la República Francesa, apoyada por el Reino de Bélgica, alega que la adopción del Código es contraria a los artículos 155 y 189 del Tratado y al Reglamento nº 4253/88, el cual no atribuye a la Comisión competencia alguna para adoptar modalidades de aplicación del citado Reglamento.

29 En cambio, la Comisión pretende que, bien al amparo del artículo 155 del Tratado o del apartado 2 del artículo 4 del Reglamento nº 2052/88, es competente para adoptar medidas destinadas a ejecutar de modo uniforme las obligaciones derivadas del apartado 1 del artículo 23 del Reglamento nº 4253/88. Siempre según la Comisión, el artículo 189 del Tratado no le impide celebrar acuerdos con los Estados miembros sobre el alcance de una disposición comunitaria.

30 Procede afirmar, a este respecto, que el artículo 155 del Tratado confiere a la Comisión la facultad de formular recomendaciones y de emitir dictámenes que, según el artículo 189 del Tratado, no son vinculantes. De ello se deduce que la Comisión no puede ampararse en el artículo 155 para arrogarse la facultad de adoptar un acto que imponga a los Estados miembros obligaciones que exceden lo previsto por el apartado 1 del artículo 23 del Reglamento nº 4253/88.

31 Respecto a la competencia que, a juicio de la Comisión, le atribuye el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento nº 2052/88, hay que decir que esta disposición se limita a indicar que la Comisión podrá adoptar iniciativas y medidas de ejecución basándose en las disposiciones del citado Reglamento, para apoyar la actuación comunitaria con la ayuda de los Fondos estructurales, del Banco Europeo de Inversiones y de los demás instrumentos financieros existentes. Pero del apartado 1 de este mismo artículo se deduce que la actuación comunitaria se considerará un complemento de las acciones nacionales correspondientes o una contribución a las mismas y que se establecerá mediante estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades competentes designadas por el mismo a nivel nacional, regional, local o de otro tipo. También se deduce de este apartado que esta concertación, llamada «cooperación», abarcará únicamente la preparación, financiación, seguimiento y evaluación de las acciones.

32 Se debe recordar, seguidamente, que los apartados 4 y 5 del artículo 3 del Reglamento nº 2052/88 disponen que las modalidades de control de las acciones se definirán en las decisiones de aplicación adoptadas por el Consejo en virtud del artículo 130 E del Tratado.

33 De ello se sigue que la «cooperación» sólo afecta al control de las acciones financiadas por la Comunidad, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 23 del Reglamento nº 4253/88, y que la Comisión no puede ampararse en las disposiciones relativas a la «cooperación» para arrogarse la competencia de adoptar modalidades de control que añadan obligaciones suplementarias a las ya impuestas a los Estados miembros por el apartado 1 de este mismo artículo.

34 Por último, respecto al argumento de la Comisión de que el acto impugnado fue negociado entre ésta y los Estados miembros, basta decir, sin que sea preciso analizar si el acto controvertido constituye efectivamente un acto negociado, que el apartado 1 del artículo 23 del Reglamento nº 4253/88 no prevé la posibilidad de adoptar un acto semejante y que, por consiguiente, el acto de que se trata no puede producir una modificación de la situación jurídica de los Estados miembros resultante de esta disposición.

35 De las consideraciones que anteceden se deduce que la medida impugnada constituye un acto adoptado por una autoridad incompetente. En consecuencia, procede acordar la admisión del recurso de anulación de esta medida y declararlo fundado, sin que haya lugar a pronunciarse sobre los restantes motivos invocados por la República Francesa.

Costas

36 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por no haber prosperado la acción entablada por la Comisión, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Anular el Código de conducta sobre las modalidades de aplicación del apartado 1 del artículo 23 del Reglamento (CEE) nº 4253/88 del Consejo, en lo relativo a las irregularidades y a la organización de un sistema de información sobre las irregularidades, adoptado por la Comisión.**

2) **Condenar en costas a la Comisión.**

Due Schockweiler Grévisse Kapteyn

Mancini Kakouris Moitinho de Almeida Díez de Velasco Zuleeg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de noviembre de 1991.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

O. Due