Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta ampliada)

de 23 de septiembre de 2015 *

«IPCA — Reglamento (CE) nº 2494/95 — Índices de precios al consumo armonizados a impuestos constantes (IPCA-IC) — Reglamento (UE) nº 119/2013 — Índices de precios de las viviendas ocupadas por sus propietarios — Reglamento (UE) nº 93/2013 — Eurostat — Comitología — Normas de desarrollo — Procedimiento de reglamentación con control»

En los asuntos acumulados T-261/13 y T-86/14,

Reino de los Países Bajos, representado por la Sra. M. Bulterman y el Sr. J. Langer, y, en el asunto T-261/13, por la Sra. B. Koopman, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por la Sra. M. Clausen y el Sr. P. van Nuffel, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tienen por objeto, en el asunto T-261/13, con carácter principal, la pretensión de que se anule el Reglamento (UE) nº 119/2013 de la Comisión, de 11 de febrero de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2214/96, relativo a los índices de precios al consumo armonizados (IPCA): transmisión y difusión de los subíndices de los IPCA, por lo que respecta al establecimiento de índices de precios al consumo armonizados a impuestos constantes (DO L 41, p. 1), y, con carácter subsidiario, la pretensión de que se anule el artículo 1, punto 2, del Reglamento nº 119/2013, así como, en el asunto T-86/14, con carácter principal, la pretensión de que se anule el Reglamento (UE) nº 93/2013 de la Comisión, de 1 de febrero de 2013, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 2494/95, relativo a los índices armonizados de precios al consumo, por lo que se refiere a la elaboración de los índices de precios de las viviendas ocupadas por sus propietarios (DO L 33, p. 14), y, con carácter subsidiario, la pretensión de que se anule el artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 93/2013,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta ampliada),

integrado por el Sr. S. Frimodt Nielsen, Presidente, y el Sr. F. Dehousse (Ponente), la Sra. I. Wiszniewska-Białecka y los Sres. A.M. Collins e I. Ulloa Rubio, Jueces;

Secretario: Sr. J. Plingers, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 27 de febrero de 2015;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Sentencia

Marco jurídico y objeto de los presentes recursos

Normativa relativa a los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión Europea

1 La Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO L 184, p. 23) se adoptó sobre la base del artículo 202 CE. Fue modificada por la Decisión 2006/512/CE del Consejo, de 17 de julio de 2006 (DO L 200, p. 11), que, en su artículo 1, punto 7, establece el procedimiento de reglamentación con control (nuevo artículo 5 *bis* de la Decisión 1999/468).

2 El considerando 7 *bis* de la Decisión 1999/468, en su versión modificada, tiene el siguiente tenor:

«Es necesario aplicar el procedimiento de reglamentación con control para las medidas de alcance general que tengan por objeto modificar elementos no esenciales de un acto adoptado con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 251 [CE], incluso suprimiendo algunos de esos elementos, o completando el acto mediante la adición de nuevos elementos no esenciales. Dicho procedimiento debe ofrecer a las dos ramas de la autoridad legislativa la posibilidad de efectuar un control previo a la adopción de tales medidas. Los elementos esenciales de un acto legislativo sólo pueden ser modificados por la propia autoridad legislativa con arreglo al Tratado.»

3 El artículo 2, apartado 2, de la Decisión 1999/468, en su versión modificada, dispone:

«Cuando un acto de base adoptado por el procedimiento establecido en el artículo 251 [CE] disponga la adopción de medidas de alcance general que tengan por objeto modificar elementos no esenciales de dicho acto, incluso suprimiendo algunos de esos elementos, o completando el acto mediante la adición de nuevos elementos no esenciales, dichas medidas se aprobarán por el procedimiento de reglamentación con control.»

4 El desarrollo del procedimiento de reglamentación con control se regula en el artículo 5 *bis* de la Decisión 1999/468, en su versión modificada. En el procedimiento interviene el Comité de reglamentación con control, compuesto por los representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión Europea. El representante de la Comisión presenta al Comité un proyecto de medidas. El Comité emite su dictamen sobre dicho proyecto (artículo 5 *bis*, apartados 1 y 2). A partir de ese momento, el procedimiento difiere en función de si las medidas propuestas son conformes con el dictamen del Comité (artículo 5 *bis*, apartado 3) o si no lo son o no se ha emitido dictamen (artículo 5 *bis*, apartado 4). En todos los casos, el artículo 5 *bis* de la Decisión 1999/468, en su versión modificada, prevé el procedimiento aplicable, en el que intervienen el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo, que pueden oponerse al proyecto de medidas.

5 El artículo 12 del Reglamento (UE) nº 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión (DO L 55, p. 13), deroga la Decisión 1999/468, pero prevé que el artículo 5 *bis* de esta Decisión siga surtiendo efecto con respecto a los actos de base existentes que hagan referencia a dicho artículo.

Normativa sobre los índices de precios

Reglamento (CE) nº 2494/95

6 Para garantizar que la Unión Europea disponga de índices de precios al consumo comparables en los Estados miembros, el Consejo adoptó, el 23 de octubre de 1995, el Reglamento (CE) nº 2494/95, relativo a los índices armonizados de precios al consumo (DO L 257, p. 1). Este Reglamento, relativo a los índices de precios al consumo armonizados (en lo sucesivo, «IPCA»), fue modificado, en particular, por el Reglamento (CE) nº 596/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por el que se adaptan a la Decisión 1999/468 determinados actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control (DO L 188, p. 14).

7 El artículo 4 del Reglamento nº 2494/95, en su versión modificada, prevé lo siguiente, bajo el título «Condiciones de comparabilidad»:

«Los IPCA se considerarán comparables cuando sólo reflejen las diferencias existentes entre las variaciones de precios o los hábitos de consumo nacionales.

Los IPCA que difieran como resultado de diferencias en los conceptos, métodos o prácticas utilizados en su definición y elaboración no se considerarán comparables.

La Comisión (Eurostat) adoptará las disposiciones que deberán seguirse para obtener IPCA comparables. Estas medidas, destinadas a modificar elementos no esenciales del presente Reglamento completándolo, se adoptarán con arreglo al procedimiento de reglamentación con control contemplado en el artículo 14, apartado 3.»

8 El artículo 5, apartado 3, del Reglamento nº 2494/95, titulado «Calendario y excepciones», dispone:

«La Comisión adoptará las normas de desarrollo del presente Reglamento necesarias para garantizar la comparabilidad de los IPCA, así como para preservar y fortalecer su fiabilidad y pertinencia. Estas medidas, destinadas a modificar elementos no esenciales del presente Reglamento completándolo, se adoptarán con arreglo al procedimiento de reglamentación con control contemplado en el artículo 14, apartado 3. La Comisión solicitará al BCE un dictamen sobre las medidas que prevea presentar al Comité.»

9 El artículo 9 del Reglamento nº 2494/95, titulado «Elaboración de los resultados», prevé:

«Los Estados miembros tratarán los datos recogidos a fin de obtener el IPCA sobre la base de un índice de tipo Laspeyres, que incluya las categorías de la clasificación internacional Coicop (Classification of Individual Consumption by Purpose) que será adaptado por la Comisión a fin de establecer IPCA comparables. La Comisión definirá los métodos, los procedimientos y las fórmulas que garanticen el respeto de las condiciones de comparabilidad. Estas medidas, destinadas a modificar elementos no esenciales del presente Reglamento, incluso completándolo, se adoptarán con arreglo al procedimiento de reglamentación con control contemplado en el artículo 14, apartado 3.»

10 El artículo 14, apartado 3, del Reglamento nº 2494/95 establece:

«En los casos en que se haga referencia al presente apartado, serán de aplicación el artículo 5 *bis*, apartados 1 a 4, y el artículo 7 de la Decisión 1999/468[…], observando lo dispuesto en su artículo 8.»

Medidas de ejecución del Reglamento nº 2494/95 en el asunto T-261/13

11 Además del Reglamento (CE) nº 1749/96, de 9 de septiembre de 1996, para la aplicación inicial de las medidas del Reglamento nº 2494/95 (DO L 229, p. 3), la Comisión adoptó el Reglamento (CE) nº 2214/96, de 20 de noviembre de 1996, relativo a los índices de precios al consumo armonizados: transmisión y difusión de los subíndices de los IPCA (DO L 296, p. 8), modificado en diversas ocasiones y, en último término, por el Reglamento (UE) nº 119/2013 de la Comisión, de 11 de febrero de 2013, por el que se modifica el Reglamento nº 2214/96, por lo que respecta al establecimiento de índices de precios al consumo armonizados a impuestos constantes (DO L 41, p. 1).

12 El artículo 1, punto 1, del Reglamento nº 119/2013 añade un párrafo segundo al artículo 2 del Reglamento nº 2214/96, conforme al cual se entiende por «índice de precios al consumo armonizado a impuestos constantes» (en lo sucesivo, «IPCA-IC») el índice que mide la variación de los precios al consumo sin tener en cuenta el impacto de las subidas y bajadas de impuestos en los productos a lo largo de un mismo período.

13 El artículo 1, punto 2, del Reglamento nº 119/2013 sustituye el texto del artículo 3 del Reglamento nº 2214/96 por el siguiente:

«1. Cada mes, los Estados miembros elaborarán y entregarán a la Comisión (Eurostat) todos los subíndices (anexo I) cuya ponderación supere el uno por mil del total del gasto cubierto por los IPCA. Junto con el índice correspondiente a enero de cada año, los Estados miembros comunicarán a la Comisión (Eurostat) la información sobre la ponderación en cuestión.

2. Además, cada mes los Estados miembros elaborarán y entregarán a la Comisión (Eurostat) los mismos subíndices calculados a impuestos constantes (IPCA-IC). La Comisión (Eurostat), en estrecha colaboración con los Estados miembros, impartirá directrices para el establecimiento de un marco metodológico destinado al cálculo de los índices y subíndices de los IPCA-IC. Cuando esté debidamente justificado, la Comisión (Eurostat) actualizará la metodología de referencia, de conformidad con el procedimiento aprobado por el Comité del Sistema Estadístico Europeo.

3. Los índices se entregarán con arreglo a las normas y procedimientos de entrega de datos y metadatos establecidos por la Comisión (Eurostat).»

Medidas de ejecución del Reglamento nº 2494/95 en el asunto T-86/14

14 El 1 de febrero de 2013, la Comisión adoptó el Reglamento (UE) nº 93/2013, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento nº 2494/95, por lo que se refiere a la elaboración de los índices de precios de las viviendas ocupadas por sus propietarios (DO L 33, p. 14).

15 Conforme a su artículo 1, el Reglamento nº 93/2013 «establece los índices de precios de las viviendas ocupadas por sus propietarios, con vistas a mejorar la pertinencia y la comparabilidad de los […] [IPCA]».

16 El artículo 4 del Reglamento nº 93/2013, con el título «Manual metodológico», establece:

«1. La Comisión (Eurostat), en estrecha cooperación con los Estados miembros, elaborará un manual en el que se establezca un marco metodológico para los índices de precios de las viviendas ocupadas por sus propietarios y para los índices de precios de la vivienda establecidos de conformidad con el presente Reglamento (en lo sucesivo, "Manual [IPVOP-IPV]"). Cuando esté debidamente justificado, la Comisión (Eurostat) podrá actualizar el Manual, de conformidad con las disposiciones de procedimiento aprobadas por el Comité del SEE.

2. Los criterios de calidad mencionados en el artículo 12, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo se aplicarán a la compilación de los índices de precios de las viviendas ocupadas por sus propietarios y de los índices de precios de la vivienda.

3. Los Estados miembros facilitarán a la Comisión (Eurostat), a petición de esta, la información necesaria para evaluar la conformidad de los índices de precios de las viviendas ocupadas por sus propietarios y de los índices de precios de la vivienda con las disposiciones del presente Reglamento.»

17 El artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 93/2013 prevé que «los Estados miembros recopilarán y facilitarán a la Comisión (Eurostat) los índices de precios para las categorías establecidas en el artículo 3, de conformidad con el Manual [IPVOP-IPV]».

Normativa en materia estadística

18 El Reglamento (CE) nº 223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, relativo a la estadística europea y por el que se derogan el Reglamento (CE, Euratom) nº 1101/2008 relativo a la transmisión a la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas de las informaciones amparadas por el secreto estadístico, el Reglamento (CE) nº 322/97 del Consejo sobre la estadística comunitaria y la Decisión 89/382/CEE, Euratom del Consejo por la que se crea un Comité del programa estadístico de las Comunidades Europeas (DO L 87, p. 164), prevé que es necesario reforzar la cooperación y la coordinación entre las autoridades que colaboran en el desarrollo, elaboración y difusión de las estadísticas europeas (considerando 1) y que, para aumentar la confianza en las estadísticas europeas, las autoridades estadísticas nacionales en cada Estado miembro, al igual que la autoridad estadística de la Unión en el seno de la Comisión, deben disfrutar de independencia profesional y garantizar su imparcialidad y la alta calidad en la elaboración de estadísticas europeas (considerando 20).

19 El artículo 6 del Reglamento nº 223/2009 dispone:

«1. La Comisión designa a la autoridad estadística comunitaria para desarrollar, elaborar y difundir las estadísticas europeas, denominada, a los efectos del presente Reglamento, “la Comisión (Eurostat)”.

2. A escala comunitaria, la Comisión (Eurostat) garantizará la elaboración de estadísticas europeas con arreglo a las normas establecidas y a los principios estadísticos. A este respecto, tendrá la responsabilidad exclusiva de decidir sobre los procesos, métodos, normas y procedimientos estadísticos, y sobre el contenido y el calendario de las publicaciones estadísticas.

[…]»

20 El artículo 12 del Reglamento nº 223/2009 prevé, en particular, que, «para garantizar la calidad de los resultados, las estadísticas europeas se desarrollarán, elaborarán y difundirán con arreglo a normas uniformes y métodos armonizados».

21 El artículo 3 de la Decisión 2012/504/UE de la Comisión, de 17 de septiembre de 2012, sobre Eurostat (DO L 251, p. 49), constituyó Eurostat (Oficina Estadística de la Unión Europea) como la autoridad estadística de la Unión a la que se refiere el artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 223/2009 y lo definió como un servicio de la Comisión, dirigido por un Director General. Sus cometidos consisten en el desarrollo, la elaboración y la difusión de las estadísticas europeas. En este sentido, el artículo 6, apartado 1, letra b), de la Decisión 2012/504 dispone que, para ello, Eurostat deberá, en particular, desarrollar y promover normas, métodos y procedimientos estadísticos.

22 El artículo 7, apartado 1, de la Decisión 2012/504 establece que, «en lo relativo a las estadísticas europeas, el Director General de Eurostat tendrá la responsabilidad exclusiva de decidir sobre los procesos, métodos, normas y procedimientos estadísticos, o sobre el contenido y el calendario de las publicaciones estadísticas, de conformidad con el programa estadístico europeo y el programa de trabajo anual». Precisa que, «al realizar dichas tareas estadísticas, el Director General de Eurostat actuará de forma independiente» y que «no solicitará ni aceptará instrucciones de las instituciones u organismos de la Unión, de ningún Gobierno de un Estado miembro ni de ninguna otra institución, órgano u organismo».

Sobre el objeto de los presentes recursos

23 Como se desprende del marco jurídico anteriormente expuesto, el Reglamento nº 2494/95 estableció las bases estadísticas necesarias para lograr un cálculo de los índices de precios al consumo comparables a escala de la Unión. Se han adoptado diferentes reglamentos para responder a las condiciones de comparabilidad de los índices, entre los que se encuentran los Reglamentos nºs 119/2013 y 93/2013, controvertidos en los presentes asuntos.

24 El Reino de los Países Bajos indica que se opuso a la adopción de estos reglamentos durante su elaboración. Censura que el artículo 1, punto 2, del Reglamento nº 119/2013 y que el artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 93/2013 no hubieran previsto que las directrices y el manual, que proporcionan los marcos metodológicos aplicables, se adoptaran conforme al procedimiento de reglamentación con control, como las normas de desarrollo, pese a que se destinaban precisamente, tanto por su contenido como por su objetivo, a garantizar la comparabilidad de los IPCA, así como a preservar y fortalecer su fiabilidad y pertinencia, con arreglo al artículo 4, párrafo tercero, y al artículo 5, apartado 3, del Reglamento nº 2494/95.

25 Por lo tanto, los Reglamentos nºs 119/2013 y 93/2013 constituyen el objeto de los presentes recursos.

Procedimiento y pretensiones de las partes

26 Mediante sendas demandas presentadas respectivamente el 3 de mayo y el 25 de abril de 2013, el Reino de los Países Bajos interpuso los presentes recursos.

27 El 5 de marzo de 2014, la Comisión solicitó que se acumularan los asuntos T-261/13 y T-86/14. El 10 de marzo de 2014, el Reino de los Países Bajos indicó que no se oponía a la acumulación. Mediante auto de 10 de diciembre de 2014 del Presidente de la Sala Sexta ampliada del Tribunal, se acumularon los asuntos T-261/13 y T-86/14 a efectos de la fase oral y de la sentencia, con arreglo al artículo 50 del Reglamento de Procedimiento de 2 de mayo de 1991.

28 En el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, se instó a las partes a responder por escrito a ciertas preguntas del Tribunal.

29 En la vista de 27 de febrero de 2015 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas planteadas oralmente por el Tribunal.

30 El Reino de los Países Bajos solicita al Tribunal que:

— En el marco del recurso T-261/13, con carácter principal, anule el Reglamento nº 119/2013 y, con carácter subsidiario, anule el artículo 1, punto 2, del Reglamento nº 119/2013.

— En el marco del recurso T-86/14, con carácter principal, anule el Reglamento nº 93/2013 y, con carácter subsidiario, anule el artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 93/2013.

— Condene en costas a la Comisión.

31 La Comisión solicita al Tribunal que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas al Reino de los Países Bajos.

Fundamentos de Derecho

32 En primer lugar, el Reino de los Países Bajos invoca la infracción del artículo 5, apartado 3, del Reglamento nº 2494/95 y del artículo 13 TUE, apartado 2, al haberse designado a Eurostat, en lugar de a la Comisión, como entidad encargada de impartir y de actualizar las directrices y el manual, que constituyen actos jurídicamente vinculantes (motivos primero y segundo del asunto T-261/13 y primer motivo del asunto T-86/14). En segundo lugar, alega, con carácter subsidiario, que se ha infringido el artículo 338 TFUE, apartado 1, en la medida en que para la definición de los IPCA-IC se utilizan directrices, en vez de los instrumentos jurídicos enumerados en el artículo 288 TFUE (tercer motivo del asunto T-261/13 y segundo motivo del asunto T-86/14). En tercer lugar, invoca, con carácter subsidiario de segundo grado, la infracción de los artículos 5, apartado 3, y 14, apartado 3, del Reglamento nº 2494/95, en relación con el artículo 5 *bis* de la Decisión 1999/468, dado que el procedimiento previsto debería haber sido el procedimiento de reglamentación con control (cuarto motivo del asunto T-261/13 y tercer motivo del asunto T-86/14). En cuarto lugar, alega, con carácter subsidiario de tercer grado, que se ha vulnerado el artículo 291 TFUE, en relación con el Reglamento nº 182/2011, puesto que para impartir y actualizar las directrices debería haberse impuesto uno de los procedimientos previstos por el Reglamento nº 182/2011 (quinto motivo del asunto T-261/13 y cuarto motivo del asunto T-86/14).

33 La Comisión, a su vez, parte de la premisa de que los marcos metodológicos de que se trata no son actos jurídicamente vinculantes. Alega que no constituyen normas de desarrollo a efectos del artículo 5, apartado 3, del Reglamento nº 2494/95, ni, en un sentido más general, medidas de ejecución a efectos del artículo 291 TFUE. A su juicio, estos documentos forman parte de la cooperación administrativa entre la autoridad de la Unión en materia de estadística y las autoridades estadísticas nacionales y, por lo tanto, podían elaborarse en forma de directrices, sin ser adoptadas siguiendo el procedimiento de reglamentación con control. Llega a la conclusión de que deben desestimarse todos los motivos invocados.

34 Con carácter preliminar, el Tribunal señala que, en realidad, con los motivos invocados el Reino de los Países Bajos pretende obtener la anulación del artículo 1, punto 2, del Reglamento nº 119/2013 y del artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 93/2013, por los que Eurostat recibe el cometido de establecer y actualizar los marcos metodológicos para el cálculo de los índices de precios, en estrecha colaboración con los Estados miembros. Por otro lado, el Reino de los Países Bajos ha admitido en la vista que debe considerarse que el recurso T-261/13 sólo se dirige a la anulación del artículo 1, punto 2, del Reglamento nº 119/2013 y que el recurso T-86/14 únicamente tiene por objeto la anulación del artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 93/2013, lo que se hizo constar en el acta de la vista. Por consiguiente, procede considerar que, en realidad, los presentes recursos tienen únicamente por objeto la respectiva anulación del artículo 1, punto 2, del Reglamento nº 119/2013 y del artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 93/2013.

35 El Tribunal considera que procede examinar los motivos basados en la infracción de los artículos 5, apartado 3, y 14, apartado 3, del Reglamento nº 2494/95, en relación con el artículo 5 *bis* de la Decisión 1999/468, por no haberse previsto la aplicación del procedimiento de reglamentación con control (cuarto motivo del asunto T-261/13 y tercer motivo del asunto T-86/14).

36 A este respecto, el Reino de los Países Bajos afirma que los artículos 5, apartado 3, y 14, apartado 3, del Reglamento nº 2494/95 imponen que se siga el procedimiento de reglamentación con control para la adopción de normas de desarrollo de dicho Reglamento y para la adopción de medidas que ejecuten estas normas de desarrollo. En su opinión, las disposiciones impugnadas, conforme a las cuales Eurostat define los marcos metodológicos y garantiza su actualización, sin estar obligada a seguir el procedimiento de reglamentación con control, menoscaban el «equilibrio institucional» de la Unión y deben, por tanto, ser anuladas.

37 Por su parte, la Comisión señala que los marcos metodológicos de que se trata no constituyen normas de desarrollo jurídicamente vinculantes a efectos del artículo 5, apartado 3, del Reglamento nº 2494/95, de modo que no tenían por qué adoptarse siguiendo el procedimiento de reglamentación con control, que ni siquiera es adecuado para organizar el tipo de cooperación administrativa necesaria para impartir las directrices. A juicio de la Comisión, la adopción de un documento de ejecución jurídicamente no vinculante no genera una situación que haga necesaria la ejecución del acto jurídico en condiciones uniformes. La Comisión sostiene que un acto no vinculante no puede, de hecho, establecer condiciones uniformes de ejecución.

38 El Tribunal señala que los artículos 4, párrafo tercero, y 5, apartado 3, del Reglamento nº 2494/95 (apartados 7 y 8 *supra*), en relación con el artículo 14, apartado 3, del mismo Reglamento (apartado 10 *supra*), prevén que la Comisión adopte, de conformidad con el procedimiento de reglamentación con control, las normas de desarrollo necesarias para garantizar la comparabilidad de los IPCA. El artículo 9 del Reglamento nº 2494/95, relativo a la elaboración de los resultados, también prevé la aplicación del procedimiento de reglamentación con control para la definición de los métodos, los procedimientos y las fórmulas que garanticen el respeto de las condiciones de comparabilidad (apartado 9 *supra*).

39 Mediante el procedimiento de reglamentación con control, la Comisión adoptó los Reglamentos nºs 119/2013 y 93/2013, que constituyen medidas de ejecución del Reglamento nº 2494/95.

40 El artículo 1, punto 2, del Reglamento nº 119/2013 y el artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 93/2013 prevén, por su parte, que la Comisión (Eurostat) defina el marco metodológico destinado al cálculo de los índices de que se trata, en concreto, los IPCA-IC y los índices de precios de las viviendas ocupadas por sus propietarios (en lo sucesivo, «IPVOP»), en estrecha colaboración con los Estados miembros y, en consecuencia, sin aplicar el procedimiento de reglamentación con control.

41 Por lo tanto, los motivos por los que el Reino de los Países Bajos censura que no se previera la aplicación del procedimiento de reglamentación con control plantean la cuestión de si la Comisión ha ejecutado correctamente el Reglamento nº 2494/95 al haber confiado a Eurostat, en las disposiciones impugnadas, el cometido de definir y actualizar los marcos metodológicos para el cálculo de los índices, sin prever la aplicación del procedimiento de reglamentación con control.

42 A este respecto, el Tribunal observa que el artículo 291 TFUE, apartado 2, prevé que cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, éstos conferirán competencias de ejecución a la Comisión.

43 De la jurisprudencia se desprende que cuando se confiere un poder de ejecución a la Comisión sobre la base del artículo 291 TFUE, apartado 2, ésta debe precisar el contenido del acto legislativo, para asegurar su aplicación en condiciones uniformes en todos los Estados miembros (sentencias de 18 de marzo de 2014, Comisión/Parlamento y Consejo, C-427/12, Rec, EU:C:2014:170, apartado 39, y de 15 de octubre de 2014, Parlamento/Comisión, C-65/13, Rec, EU:C:2014:2289, apartado 43).

44 Asimismo, se deriva de una reiterada jurisprudencia que, en el marco de su poder de ejecución, cuyos límites deben apreciarse especialmente en función de los objetivos generales esenciales del acto legislativo de que se trate, la Comisión puede aprobar todas las normas de desarrollo necesarias o útiles para la ejecución de dicho acto, siempre que no sean contrarias a éste (véase la sentencia Parlamento/Comisión, apartado 43 anterior, EU:C:2014:2289, apartado 44 y jurisprudencia citada).

45 Por lo tanto, debe considerarse que la Comisión precisa el acto legislativo en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 43 de la presente sentencia cuando las disposiciones del acto de ejecución que adopte, por un lado, respeten los objetivos generales esenciales perseguidos por el acto legislativo y, por otro, sean necesarias o útiles para la ejecución de éste (véase, en este sentido, la sentencia Parlamento/Comisión, apartado 43 *supra*, EU:C:2014:2289, apartado 46).

46 En los presentes asuntos, por lo que respecta a los objetivos generales que se pretende conseguir, debe recordarse que, en el marco de la realización de la Unión Económica y Monetaria con objeto de alcanzar un nivel elevado de estabilidad de precios, la inflación ha de calcularse por medio de los índices de precios al consumo sobre una base comparable, habida cuenta de las diferencias existentes entre las definiciones nacionales (considerandos 1 y 2 del Reglamento nº 2494/95). Por consiguiente, la normativa aplicable tiene por objeto establecer las bases estadísticas necesarias para el cálculo de índices de precios al consumo comparables a escala de la Unión, con el fin de disponer de instrumentos fiables de medida de la inflación, en aras de la gestión de la política monetaria. El considerando 3 del Reglamento nº 2494/95 recuerda, a este respecto, que es necesario que las autoridades fiscales y monetarias de la Unión dispongan de forma regular y rápida de índices de precios al consumo con objeto de establecer comparaciones de los niveles de inflación en el contexto macroeconómico e internacional, que son distintos de los utilizados con fines nacionales y microeconómicos.

47 En este contexto, las disposiciones impugnadas en los presentes recursos prevén la adopción de marcos metodológicos que constituyen medidas necesarias o útiles para la ejecución, en condiciones uniformes, del Reglamento nº 2494/95. Las disposiciones de estos marcos metodológicos tienen efectivamente por objeto establecer los conceptos, los métodos y las prácticas que permitan la comparabilidad de los IPCA a efectos del artículo 4, párrafo segundo, del Reglamento nº 2494/95 (apartado 7 *supra*) y, en consecuencia, forman parte de las disposiciones que deben seguirse para obtener IPCA comparables, como prevén los artículos 4, párrafo tercero, y 5, apartado 3, del Reglamento nº 2494/95.

48 Por consiguiente, estos marcos metodológicos constituyen normas de desarrollo que deben ser respetadas para garantizar la eficacia de los reglamentos aplicables y la comparabilidad de los IPCA. En consecuencia, los marcos metodológicos de que se trata son como tales, al igual que los Reglamentos nºs 93/2013 y 119/2013, normas de desarrollo del Reglamento nº 2494/95, que resultan necesarias para garantizar la comparabilidad de los IPCA y preservar y fortalecer su fiabilidad y pertinencia, en el sentido de los artículos 4, párrafo tercero, y 5, apartado 3, del Reglamento nº 2494/95.

49 Ahora bien, debe recordarse a este respecto que las normas relativas a la formación de la voluntad de las instituciones de la Unión están establecidas en el Tratado y, por lo tanto, no tienen carácter dispositivo ni para los Estados miembros ni para las propias instituciones. Reconocer a una institución la posibilidad de crear bases jurídicas derivadas, para reforzar o para aligerar la forma de adopción de un acto, supone atribuirle una facultad legislativa que excede de lo previsto en el Tratado. Esto conduciría también a permitirle vulnerar el principio de equilibrio institucional, que implica que cada una de las instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de las demás (véase, por analogía, la sentencia de 6 de mayo de 2008, Parlamento/Consejo, C-133/06, Rec, EU:C:2008:257, apartados 54 a 57).

50 De lo anterior se deriva que las disposiciones impugnadas deberían haber previsto la aplicación del procedimiento de reglamentación con control para adoptar las medidas de ejecución necesarias, conforme a lo dispuesto en el Reglamento nº 2494/95.

51 Los argumentos de la Comisión no desvirtúan esa conclusión.

52 En primer lugar, la Comisión alega que los marcos metodológicos de que se trata, que no son actos jurídicos en el sentido del artículo 288 TFUE, no son normas de desarrollo jurídicamente vinculantes y, por lo tanto, no tenían por qué ser adoptados siguiendo el procedimiento de reglamentación con control.

53 Sin embargo, procede señalar que estos marcos metodológicos sirven para precisar y completar los reglamentos existentes en cuanto a los conceptos, los métodos y las prácticas, con el objeto de permitir que los índices elaborados cumplan las condiciones de comparabilidad exigidas por los artículos 4 y 5 del Reglamento nº 2494/95. Por lo tanto, al igual que los Reglamentos nºs 93/2013 y 119/2013, dichos marcos metodológicos constituyen, en principio, actos orientados a la precisión del contenido de un acto legislativo, en concreto el Reglamento nº 2494/95, al objeto de garantizar que su ejecución tenga lugar en condiciones uniformes en aras de la obtención de IPCA comparables.

54 Por otro lado, esta apreciación se ve confirmada por las circunstancias de los presentes asuntos. Por lo que respecta a los IPCA-IC, el Reglamento nº 119/2013 se limita a prever el principio en que se basan y remite, para su cálculo y el de los subíndices, al marco metodológico, constituido en este caso, en particular, por la «metodología de referencia» establecida en 2011. Procede observar que esta «metodología de referencia» proporciona indicaciones sobre, entre otros extremos, los tipos de impuestos que deben o no tomarse en consideración, las fórmulas matemáticas y los períodos de referencia. Por lo tanto, tal metodología viene a aportar las precisiones necesarias para que los índices elaborados cumplan las condiciones de comparabilidad exigidas por el Reglamento nº 2494/95. A este respecto, resulta además de las precisiones proporcionadas por la Comisión en la vista que los elementos relativos al período de referencia que debe tenerse en cuenta o a los tipos de impuestos que han de quedar excluidos del ámbito de aplicación del cálculo, definidos por la «metodología de referencia» establecida en 2011, constituyen elementos esenciales para la comparabilidad de los índices y deberían figurar en el Reglamento nº 119/2013.

55 Asimismo, en el marco del recurso T-86/14, referente a los IPVOP, se desprende del propio texto del artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 93/2013 que los IPVOP se comunican «de conformidad con el Manual [IPVOP-IPV]». Por consiguiente, el propio texto del Reglamento nº 93/2013 prevé que el marco metodológico debe ser respetado por los Estados miembros y, en la práctica, por las autoridades estadísticas nacionales que proporcionan los índices, de modo que se garantice la ejecución de los reglamentos aplicables en condiciones uniformes.

56 De lo anterior se deriva que, en los presentes asuntos, los marcos metodológicos a los que se remiten las disposiciones impugnadas constituyen normas de desarrollo del Reglamento nº 2494/95, al igual que los Reglamentos nºs 119/2013 y 93/2013.

57 Debe añadirse que esta constatación no influye en la posibilidad que se reconoce a Eurostat de elaborar los marcos metodológicos.

58 En efecto, el artículo 4, párrafo tercero, del Reglamento nº 2494/95 menciona expresamente a Eurostat. Si bien los artículos 5, apartado 3, y 9 del Reglamento nº 2494/95 no prevén expresamente que la Comisión confíe a Eurostat el cometido de definir el marco metodológico, tampoco lo impiden.

59 Además, la normativa en materia de estadística prevé precisamente que la autoridad estadística de la Unión designada por la Comisión para desarrollar, elaborar y difundir las estadísticas europeas se denomina «Comisión (Eurostat)» y que, a escala de la Unión, la «Comisión (Eurostat)» garantizará la

elaboración de estadísticas europeas con arreglo a las normas establecidas y a los principios estadísticos. A este respecto, el artículo 6 del Reglamento nº 223/2009 dispone que la Comisión (Eurostat) tendrá la responsabilidad exclusiva de decidir sobre los procesos, métodos, normas y procedimientos estadísticos, y sobre el contenido y el calendario de las publicaciones estadísticas. Con arreglo al Reglamento nº 223/2009, la Decisión 2012/504 constituyó Eurostat como la autoridad estadística de la Unión a la que se refiere el artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 223/2009 y lo definió como un servicio de la Comisión, dirigido por un Director General. Dicha autoridad estadística tiene como cometidos el desarrollo, la elaboración y la difusión de las estadísticas europeas. Para ello, debe, en particular, desarrollar y promover normas, métodos y procedimientos estadísticos.

60 Se deriva de lo anterior que, como Dirección General, Eurostat constituía el servicio competente, en el seno de la Comisión, para elaborar los marcos metodológicos de que se trata.

61 Por otro lado, tampoco procede cuestionar la pertinencia de la cooperación administrativa y de la coordinación entre estadísticos europeos y nacionales, de efecto jurídicamente no vinculante, en el proceso de elaboración de dichos marcos metodológicos.

62 Sin embargo, no deja de ser cierto que, una vez elaboradas por Eurostat en el marco de esta cooperación administrativa, las disposiciones que deben seguirse y las normas de desarrollo que precisan el contenido del acto legislativo, en concreto el Reglamento nº 2494/95, en aras de su ejecución en condiciones uniformes, y que resultan necesarias para garantizar la comparabilidad de los IPCA deben ser adoptadas por la Comisión siguiendo el procedimiento de reglamentación con control, conforme a los artículos 4, párrafo tercero, y 5, apartado 3, del Reglamento nº 2494/95, en relación con el artículo 14, apartado 3, del mismo Reglamento.

63 Ahora bien, las disposiciones impugnadas no imponen la aplicación de dicho procedimiento.

64 Por lo tanto, procede anular las disposiciones impugnadas en los presentes recursos, por cuanto prevén la adopción de marcos metodológicos que constituyen normas de desarrollo en el sentido del Reglamento nº 2494/95, sin imponer la aplicación del procedimiento de reglamentación con control, en contra de lo dispuesto en dicho Reglamento.

65 En segundo lugar, la Comisión alega que el procedimiento de reglamentación con control no es adecuado para organizar el tipo de cooperación administrativa necesaria para la definición de los marcos metodológicos.

66 Sin embargo, por su naturaleza de normas de desarrollo, dichos marcos metodológicos deberían haberse adoptado siguiendo el procedimiento previsto por el Reglamento nº 2494/95, con independencia de si tal procedimiento era o no adecuado.

67 A este respecto, como indica el Reino de los Países Bajos, si la Comisión considera que este procedimiento no es adecuado, debe plantearse la modificación del Reglamento nº 2494/95. El que esta modificación ya haya cristalizado en una reciente propuesta de la Comisión, que ha sido invocada durante la vista, carece de relevancia en los presentes asuntos. Por otro lado, la formulación del artículo 4, apartado 4, de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los índices de precios de consumo armonizados y por el que se deroga el Reglamento nº 2494/95 [COM(2014) 724 final] resulta clara. Con arreglo a esta disposición, a fin de garantizar la uniformidad de las condiciones, la metodología adecuada para elaborar índices armonizados comparables deberá definirse por medio de actos de ejecución, que se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen a que se refiere el artículo 11, apartado 2, disposición que a su vez se remite al artículo 5 del Reglamento nº 182/2011. Por lo tanto, esta disposición confirma que los marcos metodológicos son actos de ejecución, que deben adoptarse mediante el procedimiento previsto para ello.

68 En tercer lugar, la Comisión considera que la adopción de un documento de ejecución jurídicamente no vinculante no genera una situación que haga necesaria la ejecución del acto jurídico en condiciones uniformes. Sostiene que un acto no vinculante no puede, de hecho, establecer condiciones uniformes de ejecución.

69 No obstante, ese argumento debe desestimarse. La exigencia de comparabilidad de los IPCA y la eficacia de los reglamentos aplicables imponen precisamente que los marcos metodológicos contemplados por las disposiciones impugnadas se respeten y ejecuten en condiciones uniformes, de modo que se garantice la comparabilidad de los IPCA.

70 De todo lo anterior resulta que procede acoger el cuarto motivo del asunto T-261/13 y el tercer motivo del asunto T-86/14, que se basan en la infracción de los artículos 5, apartado 3, y 14, apartado 3, del Reglamento nº 2494/95, en relación con el artículo 5 *bis* de la Decisión 1999/468, en la medida en que debería haberse previsto el procedimiento de reglamentación con control para la adopción de los marcos metodológicos controvertidos, que constituyen las normas de desarrollo necesarias para garantizar la comparabilidad de los IPCA.

71 Por consiguiente, procede anular el artículo 1, punto 2, del Reglamento nº 119/2013 y el artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 93/2013, sin que sea necesario examinar los demás motivos.

Costas

72 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que se han desestimado las pretensiones de la Comisión, procede condenarla a cargar con las costas en que haya incurrido el Reino de los Países Bajos, conforme a lo solicitado por éste.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta ampliada)

decide:

1) En el asunto T-261/13, anular el artículo 1, punto 2, del Reglamento (UE) nº 119/2013 de la Comisión, de 11 de febrero de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2214/96, relativo a los índices de precios al consumo armonizados (IPCA): transmisión y difusión de los subíndices de los IPCA, por lo que respecta al establecimiento de índices de precios al consumo armonizados a impuestos constantes.

2) En el asunto T-86/14, anular el artículo 4, apartado 1, del Reglamento (UE) nº 93/2013 de la Comisión, de 1 de febrero de 2013, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 2494/95, relativo a los índices armonizados de precios al consumo, por lo que se refiere a la elaboración de los índices de precios de las viviendas ocupadas por sus propietarios.

3) La Comisión Europea cargará con sus propias costas y con las costas en que haya incurrido el Reino de los Países Bajos.

Frimodt Nielsen Dehousse Wiszniewska-Białecka

Collins Ulloa Rubio

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 23 de septiembre de 2015.

Firmas