

|

61998J0478

Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de septiembre de 2000. - Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de Bélgica. - Empréstitos emitidos en el extranjero - Prohibición de adquisición por residentes belgas. - Asunto C-478/98.

Recopilación de Jurisprudencia 2000 página I-07587

Índice

Partes

Motivación de la sentencia

Decisión sobre las costas

Parte dispositiva

Palabras clave

Libre circulación de capitales - Restricciones - Normativa nacional que prohíbe que personas residentes en un Estado miembro adquieran títulos de empréstitos emitidos en el extranjero - Improcedencia - Justificación - Inexistencia

[Tratado CE, arts. 73 B y 73 D, ap. 1, letra b) (actualmente arts. 56 CE y 58 CE, ap. 1, letra b)]

Índice

\$\$El hecho de que un Estado miembro prohíba que personas residentes en su territorio adquieran títulos de empréstitos emitidos en el extranjero constituye una restricción a la libre circulación de capitales prohibida por el artículo 73 B, apartado 1, del Tratado (actualmente artículo 56 CE, apartado 1). Dicha medida, adoptada por el Estado en su condición de autoridad pública, no puede justificarse sobre la base de la necesidad de preservar la coherencia fiscal puesto que no existe ningún vínculo directo entre una ventaja fiscal y una desventaja correlativa que sea preciso mantener para garantizar esa coherencia. La referida medida tampoco puede fundarse en la necesidad de evitar la evasión fiscal y garantizar la eficacia de los controles fiscales, según lo dispuesto en el artículo 73 D, apartado 1, letra b), del Tratado [actualmente artículo 58 CE, apartado 1, letra b)], ya que una presunción general de evasión o de fraude fiscales no puede justificar una medida fiscal consistente en la prohibición total de ejercer una libertad fundamental garantizada por el artículo 73 B del Tratado.

(véanse los apartados 27, 35, 36, 40, 45 y 47)

Partes

En el asunto C-478/98,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. H. Michard y el Sr. B. Mongin, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

Reino de Bélgica, representado por la Sra. A. Snoecx, conseiller adjoint de la direction générale des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, en calidad de Agente, asistida por Me B. van de Walle de Ghelcke, Abogado de Bruselas, 15, rue des Petits Carmes, Bruselas,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 73 B del Tratado CE (actualmente artículo 56 CE), al prohibir que personas residentes en su territorio adquieran títulos de un empréstito emitido en el extranjero,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; J.C. Moitinho de Almeida, D.A.O. Edward, L. Sevón y R. Schintgen, Presidentes de Sala; P.J.G. Kapteyn (Ponente), C. Gulmann, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, P. Jann y H. Ragnemalm, Jueces;

Abogado General: Sr. F.G. Jacobs;

Secretaria: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 28 de marzo de 2000, en la que la Comisión estuvo representada por el Sr. B. Mongin y el Reino de Bélgica por Me B. van de Walle de Ghelcke, asistido por el Sr. M. Massart, en calidad de Inspector principal de la administration belge des affaires fiscales del ministère des Finances;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 15 de junio de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

Motivación de la sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 21 de diciembre de 1998, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso, con arreglo al artículo 169 del

Tratado CE (actualmente artículo 226 CE), un recurso con objeto de que se declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 73 B del Tratado CE (actualmente artículo 56 CE), al prohibir que personas residentes en su territorio adquieran títulos de un empréstito emitido en el extranjero.

2 Con arreglo a un Real Decreto de fecha 4 de octubre de 1994 (en lo sucesivo, «Real Decreto»), el Ministro de Hacienda belga contrató un empréstito público en el mercado de eurobonos por un importe de mil millones de DEM.

3 El artículo 1 del Real Decreto dispone:

«Se autoriza al Ministro de Hacienda a contratar un empréstito público a un tipo de interés fijo, por un importe de mil millones de Deutsche Mark con el Dresdner Bank AG y el Schweizerischer Bankverein (Deutschland) AG de Fráncfort. Dicho empréstito podrá ser objeto, en todo o en parte, de una o de varias operaciones de canje.»

4 El artículo 2 del Real Decreto prevé:

«Los términos y condiciones del empréstito y de las operaciones de canje que, en su caso, se realicen se establecerán mediante convenios que se celebrarán con las instituciones financieras interesadas.»

5 El artículo 3 del Real Decreto establece:

«Los intereses del presente empréstito no estarán sujetos a retención fiscal en la fuente.

No se admitirá la suscripción por residentes belgas, con excepción de los bancos, los intermediarios financieros y los inversores institucionales a los que se refieran los convenios mencionados en el artículo 2 y en las condiciones que en éstos se establezcan.

Los títulos definitivos sólo se expedirán a los beneficiarios previa presentación de un certificado que acredite que no son residentes o que cumplen los requisitos contemplados en el párrafo precedente.»

6 Lo dispuesto en el artículo 3, párrafo segundo, del Real Decreto se plasmó en los convenios celebrados con las instituciones financieras interesadas (bajo el título «Restricciones de venta»), en los que se establecen los términos y las condiciones del empréstito de que se trata. En particular, en tales convenios se precisa lo siguiente:

«The Bonds may not be offered or sold, directly or indirectly, to residents of, or corporations or other legal entities having their domicile in, The Kingdom of Belgium except, provided that the offer or sale does not constitute an offer to the public of the Kingdom of Belgium, to (i) a bank which is so resident or domiciled, (ii) a broker, similar intermediary or institution of international standing whose business involves dealing in securities or managing customers' funds, which is so resident or domiciled and (iii) an insurance company which is so resident or domiciled».

[«Los títulos no podrán ser ofrecidos o vendidos, directa o indirectamente, a residentes en el Reino de Bélgica, ni a sociedades u otras personas jurídicas que tengan en él su domicilio social, excepto a i) bancos establecidos o domiciliados en Bélgica, ii) agentes de valores, intermediarios o instituciones similares de ámbito internacional cuya actividad consista en negociar títulos mobiliarios o administrar fondos de clientes, establecidos o domiciliados en Bélgica y iii) compañías de seguros establecidas o domiciliadas en Bélgica, a condición de que la oferta o la venta no constituya una oferta al público en el Reino de Bélgica».]

El procedimiento administrativo previo

7 El 6 de enero de 1995, la Comisión solicitó a las autoridades belgas que le proporcionaran información sobre las disposiciones del Real Decreto. La Comisión consideraba que la prohibición de suscribir un empréstito emitido en el extranjero que el artículo 3 del Real Decreto impone a los residentes belgas constituía un obstáculo a la libre circulación de capitales contrario al artículo 73 B del Tratado.

8 El 13 de febrero de 1995, las autoridades belgas respondieron que la prohibición impuesta a los residentes belgas era compatible con el Derecho comunitario. Al impedir que las personas físicas residentes en Bélgica suscribieran el empréstito público emitido en DEM, la medida controvertida evitaba que tales personas eludieran el pago del impuesto en Bélgica no declarando los intereses percibidos. Asimismo, las autoridades belgas alegaron que el Real Decreto se basaba en el artículo 73 D, apartado 1, letras a) y b), del Tratado CE [actualmente artículo 58 CE, apartado 1, letras a) y b)].

9 Tal respuesta no satisfizo a la Comisión, que, mediante escrito de requerimiento de 11 de agosto de 1995, inició el procedimiento de incumplimiento e instó al Gobierno belga a que le comunicara sus observaciones en un plazo de dos meses.

10 En primer lugar, la Comisión indicó que, aunque el artículo 73 D, apartado 1, letra a), del Tratado contempla la posibilidad de que exista una diferencia de trato fiscal entre residentes y no residentes, en el presente caso no existe un trato fiscal diferenciado, sino una prohibición pura y simple de que las personas físicas residentes en Bélgica adquieran títulos de un empréstito emitido en el extranjero.

11 En segundo lugar, la Comisión destacó que las autoridades belgas sostenían, amparándose en el artículo 73 D, apartado 1, letra b), del Tratado, que la necesidad de garantizar que los contribuyentes residentes en Bélgica cumplan las disposiciones fiscales puede justificar una restricción a la libre circulación de capitales. Pues bien, la Comisión considera que la imposición de tal medida es desproporcionada en relación con el objetivo perseguido; en su defecto, la aceptación de semejante enfoque tendría como consecuencia la posibilidad de prohibir cualquier operación de movimientos de capitales que pueda entrañar riesgos de evasión fiscal.

12 Mediante escrito de 30 de octubre de 1995, el Gobierno belga mantuvo la postura que había defendido en su escrito de 13 de febrero de 1995. Precisó que la prohibición sólo respondía al deseo de mantener la coherencia del sistema fiscal. Añadió que la prohibición no era ni arbitraria ni discriminatoria y que, en el presente asunto, no existía una restricción encubierta a la libre circulación de capitales y de pagos.

13 El 16 de abril de 1997, la Comisión dirigió al Gobierno belga un dictamen motivado en el que le instaba a adoptar las medidas necesarias para atenerse a él en un plazo de dos meses a partir de su notificación. La Comisión no recibió respuesta a este dictamen.

14 En tales circunstancias, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el fondo

15 En apoyo de su recurso, la Comisión sostiene que la prohibición pura y simple prevista en el Real Decreto de que los residentes belgas adquieran títulos de un empréstito emitido en el mercado de eurobonos (en lo sucesivo, «medida controvertida») es contraria a la libre circulación de capitales contemplada en el artículo 73 B del Tratado, sin que dicha medida pueda justificarse objetivamente al amparo del artículo 73 D, en particular, debido a su falta de proporcionalidad.

16 Con carácter preliminar, es preciso observar que no se discute que la medida controvertida afecta a la libre circulación de capitales entre los Estados miembros. En efecto, tal como ha destacado el Abogado General en el punto 27 de sus conclusiones, aunque la medida controvertida impuesta por el Reino de Bélgica se dirige a sus propios residentes, en modo alguno puede considerarse una medida meramente interna, dado que el empréstito de que se trata fue emitido en DEM en el mercado de eurobonos, lo suscribió una agrupación internacional de bancos y de instituciones financieras, cotiza en la bolsa de Fráncfort y se rige por el Derecho alemán.

17 Además, tampoco se discute que la medida controvertida constituye, en sí misma, una restricción a la libre circulación de capitales en el sentido del artículo 73 B, apartado 1, del Tratado.

18 En efecto, constituyen restricciones a los movimientos de capitales, en el sentido de la citada disposición, las medidas impuestas por un Estado miembro que pueden disuadir a sus residentes de solicitar préstamos o realizar inversiones en otros Estados miembros (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de noviembre de 1995, Svensson y Gustavsson, C-484/93, Rec. p. I-3955, apartado 10; de 16 de marzo de 1999, Trummer y Mayer, C-222/97, Rec. p. I-1661, apartado 26, y de 14 de octubre de 1999, Sandoz, C-439/97, Rec. p. I-7041, apartado 19) o aquellas que supeditan una inversión extranjera directa a una autorización previa (sentencias de 14 de diciembre de 1995, Sanz de Lera y otros, asuntos acumulados C-163/94, C-165/94 y C-250/94, Rec. p. I-4821, apartados 24 y 25, y de 14 de marzo de 2000, Église de scientologie, C-54/99, Rec. p. I-1335, apartado 14).

19 Pues bien, al excluir la posibilidad de que los residentes belgas suscriban el empréstito de que se trata, el artículo 3, párrafo segundo, del Real Decreto no se limita a establecer una medida destinada a disuadir a los residentes de un Estado miembro de que suscriban un empréstito emitido en el extranjero o a exigir una autorización previa a este respecto, sino que va mucho más allá, lo que constituye una restricción a la libre circulación de capitales en el sentido del artículo 73 B del Tratado.

20 No obstante, en su escrito de contestación de la demanda, el Gobierno belga alega, con carácter principal, que la medida controvertida no fue adoptada por el Estado belga en su condición de autoridad pública, sino como operador privado, de modo que dicha medida quedaría fuera del ámbito de aplicación del artículo 73 B del Tratado.

21 En apoyo de esta tesis, el Gobierno belga sostiene que es preciso distinguir entre el papel del Estado como poder público y el que desempeña como operador privado. A este respecto, dicho Gobierno recuerda que el Derecho comunitario no desconoce semejante distinción, tal como se desprende, en especial, de la Directiva 80/723/CEE de la Comisión, de 25 de junio de 1980, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas (DO L 195, p. 35; EE 08/02, p. 75), y de las sentencias de 17 de octubre de 1989, Ufficio distrettuale delle imposte dirette di Fiorenzuola d'Arda y otros (asuntos acumulados 231/87 y 129/88, Rec. p. 3233), y de 14 de octubre de 1976, LTU (29/76, Rec. p. 1541).

22 A este respecto, basta con destacar que, en el presente caso, la renuncia a la retención fiscal en la fuente, prevista en el artículo 3, párrafo primero, del Real Decreto, constituye, según reconoció, por lo demás, el propio Gobierno belga, una medida de carácter normativo que sólo

puede adoptar el Estado en su calidad de autoridad pública.

23 Pues bien, existe un vínculo indisoluble entre dicha medida normativa y la prohibición que el artículo 3, párrafo segundo, del Real Decreto impone a los residentes belgas.

24 En efecto, semejante prohibición, como complemento de la renuncia a la retención fiscal en la fuente, sólo puede explicarse por consideraciones de política fiscal, tal como, por lo demás, admitió el Gobierno belga al señalar que la medida controvertida permitiría evitar que los residentes belgas se acogieran a dicha renuncia para eludir el pago del impuesto sobre los intereses percibidos. De ello se desprende que tal medida forma parte de las adoptadas por el Reino de Bélgica para regular los aspectos fiscales del empréstito contratado por el Ministro de Hacienda.

25 Por consiguiente, la medida controvertida constituye una medida adoptada por el Estado belga en su condición de autoridad pública.

26 Así pues, no es posible acoger el argumento del Gobierno belga según el cual el Estado se limitó, como prestatario, a adoptar, de común acuerdo con los intermediarios financieros, una disposición contractual prevista en las condiciones del empréstito, tal como sucede en los contratos celebrados por los prestatarios privados.

27 Habida cuenta de las consideraciones precedentes, procede concluir que la medida controvertida constituye una restricción a los movimientos de capitales prohibida por el artículo 73 B, apartado 1, del Tratado.

28 Con carácter subsidiario, el Gobierno belga alega que la medida controvertida está justificada y es proporcionada al objetivo que se persigue.

29 Basándose en el artículo 73 D, apartado 1, letra b), del Tratado, el Gobierno belga sostiene que la medida controvertida se justifica, en primer lugar, por la necesidad de evitar que los residentes belgas puedan eludir el impuesto mediante la suscripción del empréstito de que se trata. En efecto, el Gobierno belga contrató el empréstito en el mercado de eurobonos para llevar a cabo una gestión saneada de su deuda, en pie de igualdad con los operadores privados.

30 A este respecto, dicho Gobierno precisa que los empréstitos en eurobonos se caracterizan, especialmente, por el pago de intereses «brutos», que no están sometidos a retención. Por consiguiente, al optar por la emisión del empréstito en dicho mercado, el Reino de Bélgica hubo de renunciar a la retención fiscal en origen. Pues bien, dado que deseaba impedir que la exención de la retención se convirtiera en una fuente de evasión fiscal, la única forma factible de evitar que se creara un mercado de empréstitos domésticos con retención y un mercado de empréstitos de eurobonos sin retención, ambos accesibles a los particulares residentes en Bélgica, era prohibir a éstos la posibilidad de adquirir títulos del empréstito de que se trata.

31 En segundo lugar, el Gobierno belga alega que la medida controvertida está justificada por la necesidad de mantener la coherencia fiscal en el sentido de las sentencias de 28 de enero de 1992, Bachmann (C-204/90, Rec. p. I-249), y Comisión/Bélgica (C-300/90, Rec. p. I-305). A su juicio, la exención de la retención fiscal era un requisito indispensable para que el Estado pudiera obtener fondos en el mercado de eurobonos, por lo que éste debía estar facultado para evitar que dicha exención se convirtiera en una fuente de evasión fiscal. Así pues, por una parte, la medida controvertida permitiría conciliar ambos imperativos y garantizar la coherencia de la política de emisión de empréstitos. Por otra, existiría un vínculo entre la exención de la retención fiscal y la no percepción, casi con total seguridad, del impuesto final.

32 En tercer lugar, el Gobierno belga sostiene que la prohibición controvertida también puede justificarse por la necesidad de garantizar la eficacia de los controles fiscales, que fue reconocida

como razón imperiosa de interés general por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 15 de mayo de 1997, *Futura Participations y Singer* (C-250/95, Rec. p. I-2471). A este respecto, el Gobierno belga alega que, a falta de armonización en la esfera comunitaria, los Estados miembros son libres para adoptar todas las medidas necesarias en aras de preservar dicho interés general.

33 Es preciso examinar, en primer lugar, el argumento del Gobierno belga basado en la necesidad de preservar la coherencia fiscal, tal como reconoció el Tribunal de Justicia en las sentencias *Bachmann* y *Comisión/Bélgica*, antes citadas.

34 En los asuntos *Bachmann* y *Comisión/Bélgica*, antes citados, existía un vínculo directo entre, por una parte, la posibilidad de deducir las primas y, por otra, la sujeción a gravamen de los importes adeudados por los aseguradores en cumplimiento de los contratos de seguro de vejez y de vida, vínculo que debía mantenerse para salvaguardar la coherencia del correspondiente sistema fiscal. En efecto, la pérdida de ingresos derivada de la deducción de las primas del seguro de vida de la base imponible total se compensaba con la sujeción al impuesto de las pensiones, rentas o capitales que los aseguradores adeudaban. En los casos en que no era posible deducir las primas, tales importes se declaraban exentos del impuesto.

35 Pues bien, en el presente asunto, tal como ha destacado el Abogado General en el punto 57 de sus conclusiones, no existe ningún vínculo directo entre una ventaja fiscal y una desventaja correlativa que sea preciso mantener para garantizar la coherencia fiscal.

36 De ello se desprende que la medida controvertida no puede justificarse sobre la base de la necesidad de preservar la coherencia fiscal.

37 En lo que respecta a los argumentos del Gobierno belga basados en la necesidad de evitar la evasión fiscal y garantizar la eficacia de los controles fiscales, es preciso recordar que, con arreglo al artículo 73 D, apartado 1, letra b), del Tratado, el artículo 73 B, apartado 1, se aplica sin perjuicio del derecho de los Estados miembros «a adoptar las medidas necesarias para impedir las infracciones a su Derecho y normativas nacionales, en particular en materia fiscal y de supervisión prudencial de entidades financieras, establecer procedimientos de declaración de movimientos de capitales a efectos de información administrativa o estadística o tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública».

38 Según observó el Tribunal de Justicia en las sentencias de 23 de febrero de 1995, *Bordessa y otros* (asuntos acumulados C-358/93 y C-416/93, Rec. p. I-361), apartados 21 y 22, y *Sanz de Lera y otros*, antes citada, apartado 22, las medidas indispensables para impedir determinadas infracciones en materia fiscal que se contemplan en el artículo 73 D, apartado 1, letra b), del Tratado incluyen, en especial, medidas destinadas a garantizar la eficacia de los controles fiscales y a combatir las actividades ilícitas, como el fraude fiscal.

39 De ello se desprende que, en el presente asunto, es posible invocar, con arreglo al artículo 73 D, apartado 1, letra b), del Tratado, la lucha contra la evasión fiscal y la eficacia de los controles fiscales para justificar las restricciones a la libre circulación de capitales entre los Estados miembros.

40 Por consiguiente, es necesario examinar si la medida controvertida puede considerarse indispensable, en el sentido del artículo 73 D, apartado 1, letra b), del Tratado, para impedir la evasión fiscal y garantizar la eficacia de los controles fiscales.

41 Para que una medida esté comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 73 D del Tratado, debe respetar el principio de proporcionalidad, en el sentido de que debe ser idónea para garantizar la realización del objetivo que persigue y no debe ir más allá de lo necesario para alcanzarlo.

42 Con carácter preliminar, es preciso observar que la Comisión no discute ni el derecho del Reino de Bélgica a recurrir a este tipo de empréstito ni la necesidad de renunciar a la retención que lleva aparejada.

43 En cambio, la Comisión pone en tela de juicio la validez del argumento del Gobierno belga según el cual la medida controvertida puede justificarse por razones fiscales.

44 Por lo tanto, es preciso examinar si cabe acoger dicho argumento.

45 A este respecto, procede observar que, según se deduce de la sentencia de 17 de julio de 1997, *Leur-Bloem* (C-28/95, Rec. p. I-4161), apartado 44, una presunción general de evasión o de fraude fiscales no puede justificar una medida fiscal que vaya en detrimento de los objetivos de una Directiva. Semejante conclusión se impone aún más en el presente asunto, por cuanto la medida controvertida consiste en la prohibición total de ejercer una libertad fundamental garantizada por el artículo 73 B del Tratado.

46 Asimismo, en lo que respecta al argumento del Gobierno belga según el cual la medida controvertida sería la única posible para evitar que se cree un mercado de empréstitos domésticos con retención y un mercado de empréstitos de eurobonos sin retención, ambos accesibles a los residentes belgas, basta con observar que nada impide que los residentes belgas deseosos de invertir adquieran títulos de empréstitos emitidos en el mercado de eurobonos por emisores distintos del Reino de Bélgica, que tampoco están sujetos a retención en este país.

47 Así pues, procede observar que la medida controvertida no respeta el principio de proporcionalidad, por lo que no puede tener cabida dentro del artículo 73 D, apartado 1, letra b), del Tratado.

48 Por consiguiente, procede declarar que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 73 B del Tratado, al prohibir que personas residentes en su territorio adquieran títulos de un empréstito emitido en el extranjero.

Decisión sobre las costas

Costas

49 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. La Comisión ha pedido que se condene en costas al Reino de Bélgica. Por haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

Parte dispositiva

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Declarar que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 73 B del Tratado CE (actualmente artículo 56 CE), al prohibir, con arreglo al artículo 3, párrafo segundo, del Real Decreto de 4 de octubre de 1994, que personas residentes en su territorio adquieran títulos de un empréstito emitido en el extranjero.

2) Condenar en costas al Reino de Bélgica.