SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 29 de septiembre de 1998 *

En el asunto C-191/95,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Jürgen Grunwald, Consejero Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

República Federal de Alemania, representada por los Sres. Ernst Röder, Ministerialrat del Bundesministerium für Wirtschaft, y Alfred Dittrich, Regierungsdirektor del Bundesministerium für Justiz, en calidad de Agentes, asistidos por el Sr. Hans-Jürgen Rabe, Abogado de Hamburgo y Bruselas, D — 53107 Bonn,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE y de la Primera Directiva 68/151/CEE del Consejo, de 9 de marzo de 1968, tendente a coordinar, para hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades definidas en el segundo párrafo del artículo 58 del Tratado, para proteger los intereses de socios y terceros (DO L 65, p. 8; EE 17/01, p. 3), y la Cuarta Directiva 78/660/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1978, basada en la letra g) del apartado 3 del artículo 54 del Tratado y relativa a las cuentas anuales de determinadas formas de sociedad (DO L 222, p. 11; EE 17/01, p. 55), al no establecer san-

* Lengua de procedimiento: alemán.

ciones apropiadas para el caso de que las sociedades de capital no den a sus cuentas anuales la publicidad obligatoria prevista en dichas Directivas,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

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

Abogado General: Sr. G. Cosmas;

Secretario: Sr. H. A. Rühl y, posteriormente, Sra. D. Louterman-Hubeau, administradores principales;

habiendo considerado el informe para la vista;

habiendo oído la Sala Sexta los informes orales de las partes en la vista celebrada el 12 de diciembre de 1996;

habiendo oído la Sala Sexta las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 5 de junio de 1997;

vista la decisión de la Sala Sexta, de 18 de septiembre de 1997, por la que se devuelve el asunto al Tribunal de Justicia;

visto el auto de reapertura de la fase oral de 14 de octubre de 1997;

habiendo considerado el informe para la vista,

oídas las observaciones orales de la Comisión, representada por los Sres. Christiaan Timmermans, Director General Adjunto del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, y Jürgen Grunwald, y del Gobierno alemán, representado por el Sr. Hans-Jürgen Rabe, en la vista de 9 de diciembre de 1997;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de febrero de 1998;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 16 de junio de 1995, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CE, con el fin de que se declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE, de la Primera Directiva 68/151/CEE del Consejo, de 9 de marzo de 1968, tendente a coordinar, para hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades definidas en el segundo párrafo del artículo 58 del Tratado, para proteger los intereses de socios y terceros (DO L 65, p. 8; EE 17/01, p. 3; en lo sucesivo, «Primera Directiva»), y de la Cuarta Directiva 78/660/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1978, basada en la letra g) del apartado 3 del artículo 54 del Tratado y relativa a las cuentas anuales de determinadas formas de sociedad (DO L 222, p. 11; EE 17/01, p. 55; en lo sucesivo, «Cuarta Directiva»), al no establecer sanciones apropiadas para el caso de que las sociedades de capital no den a sus cuentas anuales la publicidad obligatoria prevista en las citadas Directivas.

La normativa controvertida

La Primera Directiva

2 De conformidad con su artículo 1, la Primera Directiva se aplica, en Alemania, a la Aktiengesellschaft (sociedad anónima), a la Kommanditgesellschaft auf Aktien (sociedad comanditaria por acciones) y a la Gesellschaft mit beschränkter Haftung (sociedad de responsabilidad limitada).

3 El artículo 2 de la Primera Directiva establece que los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para que la publicidad obligatoria relativa a dichas sociedades se refiera al menos a los actos e indicaciones que relaciona. A tenor de la letra f) del apartado 1 del artículo 2, la obligación de publicidad se aplica, en particular, al «balance y la cuenta de pérdidas y ganancias de cada ejercicio».

4 No obstante, la tercera frase de esta disposición establece que, para las sociedades alemanas de responsabilidad limitada, la aplicación de esta obligación de publicidad «se aplazará hasta la fecha de aplicación de una Directiva relativa a la coordinación del contenido de los balances y de las cuentas de pérdidas y ganancias, y que exima a aquellas sociedades cuya suma del balance sea inferior a la cifra fijada en dicha Directiva». Según la última frase de la letra f) del apartado 1 del artículo 2, el Consejo adoptará esta Directiva dentro de los dos años siguientes a la adopción de la Primera Directiva.

5 Los apartados 2 y 4 del artículo 3 de la Primera Directiva disponen que todos los actos y todas las indicaciones que se sometan a publicidad se transcribirán en el Registro establecido en el Estado miembro y serán objeto de una publicación ínte-

gra o en extracto, o bien bajo la forma de una mención que señale el depósito del documento en el expediente o su transcripción en el Registro en el boletín nacional designado por el Estado miembro.

6 El artículo 6 de la Primera Directiva, dispone:

«Los Estados miembros preverán sanciones apropiadas en caso de:

— falta de publicidad del balance y de la cuenta de pérdidas y ganancias tal como se ordena en la letra f) del apartado 1 del artículo 2;

— [...]»

7 Según el párrafo primero del artículo 13 de la Primera Directiva, los Estados miembros debían adaptar sus ordenamientos jurídicos a esta última en un plazo de dieciocho meses a partir de su notificación, que se practicó el 11 de marzo de 1968.

La Cuarta Directiva

8 La Cuarta Directiva establece, para las formas de sociedad que enumera, las disposiciones relativas a las cuentas anuales. Su artículo 2 dispone que «las cuentas anuales comprenderán el balance, la cuenta de pérdidas y ganancias, así como la Memoria. Estos documentos formarán una unidad».

9 En materia de publicidad de las cuentas anuales, el apartado 1 del artículo 47 de la Cuarta Directiva establece:

«1. Las cuentas anuales regularmente aprobadas y el informe de gestión, así como el informe establecido por la persona encargada del control de las cuentas, serán objeto de publicidad efectuada según las formas previstas por la legislación de cada Estado miembro de conformidad con el artículo 3 de la Directiva 68/151/CEE.

No obstante, la legislación de un Estado miembro podrá permitir que el informe de gestión no sea objeto de la publicidad antes mencionada. En tal caso, el informe de gestión estará a la disposición del público en el domicilio social de la sociedad en el Estado miembro en cuestión. Se deberá poder obtener una copia íntegra o parcial del informe, sin gastos y mediante simple solicitud.»

10 Según el apartado 1 de su artículo 55, los Derechos nacionales debían adaptarse a la Cuarta Directiva en un plazo de dos años a partir de su notificación, la cual se practicó el 31 de julio de 1978.

La legislación nacional

11 En Alemania, la Gesetz über die Rechnungslegung von bestimmten Unternehmen und Konzernen, de 15 de agosto de 1969 (Ley sobre la publicidad de las cuentas, BGBl. I, 1969, p. 1189; en lo sucesivo, «Publizitätsgesetz»), entró en vigor el 21 de agosto de 1969.

12 Los artículos 9 y 10 de la Publizitätsgesetz contenían disposiciones detalladas sobre la obligación de presentar las cuentas anuales y el informe del ejercicio en el Registro Mercantil y de publicar las cuentas anuales en el Boletín Federal de Anuncios Oficiales (Bundesanzeiger).

13 La Publizitätsgesetz fue modificada por la Bilanzrichtlinien-Gesetz, de 19 de diciembre de 1985 (BGBl. I, 1985, p. 2355; en lo sucesivo, «Bilanzrichtlinien-Gesetz»), que adaptó el ordenamiento jurídico alemán a la Cuarta Directiva y a la Séptima Directiva 83/349/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1983, basada en la letra g) del apartado 3 del artículo 54 del Tratado, relativa a las cuentas consolidadas (DO L 193, p. 1; EE 17/01, p. 119), y a la Octava Directiva 84/253/CEE del Consejo, de 10 de abril de 1984, basada en la letra g) del apartado 3 del artículo 54 del Tratado CEE, relativa a la autorización de las personas encargadas del control legal de documentos contables (DO L 126, p. 20; EE 17/01, p. 136). En su artículo 9 la versión vigente establece que las empresas a las que se refiere la Ley deberán dar publicidad a sus cuentas anuales y a su informe anual presentándolas para su depósito en el Registro Mercantil. Según el punto 8 de la primera frase del artículo 21, podrá imponerse el cumplimiento de dicha obligación mediante una multa coercitiva.

14 Asimismo, la Bilanzrichtlinien-Gesetz incorporó al Handelsgesetzbuch (Código de Comercio alemán; en lo sucesivo, «HGB») un Libro Tercero (artículos 238 a 339) sobre los libros de comercio.

15 El artículo 325 del HGB contiene las disposiciones relativas a la publicidad, en particular las relativas a la obligación de los representantes legales de las sociedades de capital de presentar las cuentas anuales para su depósito en el Registro Mercantil y de informar de ello al público mediante anuncio en el Bundesanzeiger.

16 El artículo 335 del HGB prevé la imposición de multas coercitivas en el caso de que los miembros del órgano de una sociedad de capital al que corresponda su representación incumplan la obligación de publicidad de sus balances establecida en el artículo 325 del HGB. No obstante, según el punto 6 de la primera frase del artículo 335 del HGB, en relación con la segunda frase del mismo artículo, sólo

puede incoarse un procedimiento por el que se solicita la imposición de una multa coercitiva a instancia de un socio, de un acreedor, del Comité de Empresa Intercentro o del Comité de Empresa de la sociedad.

17 A principios de enero de 1986 la Bilanzrichtlinien-Gesetz fue notificada a la Comisión. Esta notificación se produjo a raíz del recurso por incumplimiento interpuesto en el asunto 18/85, en el cual la Comisión imputaba a la República Federal de Alemania la adaptación tardía de su ordenamiento jurídico a la Cuarta Directiva. A raíz de su desistimiento concluyó dicho procedimiento mediante el auto de 11 de febrero de 1987 por el que se archivó el asunto (DO C 80, p. 6).

El procedimiento administrativo previo y las pretensiones de las partes

18 Mediante escrito de requerimiento de 26 de junio de 1990 la Comisión informó al Gobierno alemán de que, según las publicaciones de que disponía, el 93 % de las sociedades de capital alemanas habían incumplido la obligación de publicidad de las cuentas anuales, con lo cual infringían lo dispuesto en el artículo 3 de la Primera Directiva en relación con el artículo 47 de la Cuarta Directiva. La Comisión recordó que, conforme al artículo 6 de la Primera Directiva, los Estados miembros tienen la obligación de prever sanciones apropiadas en caso de incumplimiento de la obligación de publicidad establecida en la Directiva, y, con arreglo al artículo 169 del Tratado, invitó al Gobierno federal para que le presentara sus observaciones dentro del plazo de dos meses.

19 En una comunicación de 30 de julio de 1990 el Gobierno alemán negó haber infringido lo dispuesto en el artículo 3 de la Primera Directiva en relación con el artículo 47 de la Cuarta Directiva. Basándose en sus propias estadísticas y remitiéndose a las disposiciones vigentes en Derecho alemán, el Gobierno federal refutó las cifras expuestas por la Comisión y concluyó que no había lugar a establecer sanciones adicionales en caso de incumplimiento de sus obligaciones de publicidad por parte de las sociedades de capital.

20 En estas circunstancias, el 2 de junio de 1992 la Comisión dirigió un dictamen motivado a la República Federal de Alemania, reprochando a ésta el hecho de haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas Primera y Cuarta, al no establecer sanciones adecuadas para el caso de que las sociedades de capital no den a sus cuentas anuales la publicidad obligatoria prevista por dichas Directivas. La Comisión requirió a la República Federal de Alemania para que adoptara en un plazo de dos meses las medidas necesarias para atenerse a dicho dictamen. A solicitud del Gobierno alemán se prorrogó dicho plazo hasta el 30 de septiembre de 1992.

21 El 25 de agosto de 1993 el Gobierno alemán se mostró dispuesto a endurecer las sanciones para los supuestos de falta de publicidad de los documentos relativos a las cuentas anuales, siempre que la Comisión diera su acuerdo a las modificaciones legislativas previstas y se abstuviera de interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia. Por lo tanto, presentó a la Comisión una propuesta dirigida a establecer sanciones más severas, cuya entrada en vigor, para todas las sociedades de capital, se efectuaría progresivamente entre el 1 de enero de 1995 y el 1 de enero de 1999. A este respecto, el Gobierno alemán señaló que, si se promulgaran dichas disposiciones con una entrada en vigor inmediata, los Länder competentes en la materia no podrían garantizar su observancia inmediata, habida cuenta de la gran cantidad de procedimientos que deberían entablarse y la gran cantidad de funcionarios de los antiguos Länder que habían sido destinados a la reconstrucción de los nuevos Länder a raíz de la reunificación alemana.

22 El 3 de marzo de 1994 el Comisario competente en la materia respondió que las sanciones previstas debían aplicarse de inmediato, sin distinción, a todas las sociedades afectadas que no cumplieran su obligación de publicidad. No obstante, se mostró dispuesto a proponer a la Comisión la suspensión del procedimiento si, durante la legislatura en curso, el Gobierno federal presentaba un proyecto de Ley modificado en tal sentido.

23 Mediante escrito de 19 de mayo de 1994, el Gobierno alemán informó a la Comisión de que, en tales circunstancias, no podía alterar su posición de principio según

la cual la letra g) del apartado 3 del artículo 54 del Tratado CE no requiere un endurecimiento de las sanciones existentes en Derecho alemán.

24 Dado que las negociaciones que siguieron no abocaron a ninguna solución, la Comisión decidió interponer el presente recurso, mediante el cual solicita al Tribunal de Justicia que declare el incumplimiento de la República Federal de Alemania y la condene en costas.

25 El Gobierno alemán solicita al Tribunal de Justicia, con carácter principal, que declare la inadmisibilidad del recurso y, con carácter subsidiario, que lo desestime por infundado y condene en costas a la Comisión.

Sobre la admisibilidad

26 El Gobierno alemán propone tres excepciones de inadmisibilidad basadas, en primer lugar, en la violación del principio de colegialidad con motivo de la emisión del dictamen motivado y de la interposición del recurso, en la alteración del objeto del litigio y, por último, en una motivación errónea en cuanto al supuesto incumplimiento.

Sobre la violación del principio de colegialidad con motivo de la emisión del dictamen motivado y de la interposición del recurso

27 El Gobierno alemán sostiene que el dictamen motivado y la interposición del recurso ante el Tribunal de Justicia se decidieron en el marco del procedimiento de

delegación. Ahora bien, según dicho Gobierno, si bien la utilización del procedimiento de delegación es compatible con el principio de colegialidad para la adopción de medidas de gestión y de administración, dicho procedimiento está excluido para las decisiones de principio como la adopción de un dictamen motivado y la interposición de un recurso ante el Tribunal de Justicia. En efecto, a juicio de dicho Gobierno, el artículo 169 del Tratado exige que el dictamen motivado y la interposición del recurso ante el Tribunal de Justicia sean objeto de una Decisión de la Comisión, actuando colegiadamente.

28 La Comisión contesta que las decisiones de remitir el escrito de requerimiento, de notificar el dictamen motivado y de interponer el recurso se habían adoptado en reuniones de la Comisión actuando colegiadamente.

29 Mediante auto de 23 de octubre de 1996 el Tribunal de Justicia (Sala Sexta) ordenó a la Comisión que presentara las decisiones que había adoptado colegiadamente de emitir el dictamen motivado, dirigido el 2 de junio de 1992 a la República Federal de Alemania, y de interponer el presente recurso por incumplimiento, autenticadas según los requisitos establecidos por su Reglamento interno.

30 A este fin la Comisión presentó ante el Tribunal de Justicia las actas de algunas de sus reuniones y documentos mencionados en dichas actas.

31 En la vista de 9 de diciembre de 1997 el Gobierno alemán alegó, con respecto a los elementos aportados a los autos por la Comisión, que ésta no había demostrado que, al decidir la emisión de un dictamen motivado y la interposición del recurso, sus miembros dispusieran realmente de suficientes elementos en cuanto al contenido de dichos actos. Pues bien, la Junta de Comisarios debía disponer de todos los elementos de Derecho y de hecho pertinentes para asegurarse de que sus decisiones no adolecían de ambigüedad y para garantizar que los actos que notificó habían sido efectivamente adoptados por la Junta de Comisarios y correspondían a la voluntad de ésta, que asume su responsabilidad política.

32 La Comisión ha puntualizado que, en aras de la eficacia, habida cuenta del gran número de procesos por incumplimiento, cuando adoptan la decisión de emitir dichos actos, los Comisarios no tienen a su disposición los proyectos de dictámenes motivados, lo cual, a su juicio, es innecesario habida cuenta de que tales actos carecen de efectos jurídicos vinculantes inmediatos. En cambio, las informaciones importantes y, particularmente, los hechos imputados y las disposiciones de Derecho comunitario que, según los servicios de la Comisión, han sido infringidas, están a disposición de los miembros de la Comisión. Así, la Junta de Comisarios se pronunció con pleno conocimiento de causa sobre las propuestas de sus servicios de emitir el dictamen motivado y de interponer el recurso. La Administración se encarga de la elaboración de los dictámenes motivados, bajo la responsabilidad del miembro de la Comisión competente en la materia, y ello previa adopción, por la Comisión, de la decisión de emitir ese acto.

33 Con carácter preliminar, debe recordarse que el funcionamiento de la Comisión está regido por el principio de colegialidad (sentencia de 15 de junio de 1994, Comisión/BASF y otros, C-137/92 P, Rec. p. I-2555, apartado 62).

34 No se discute que las decisiones de emitir el dictamen motivado y de interponer el recurso estén sujetas a dicho principio de colegialidad.

35 En efecto, la aplicación del artículo 169 constituye uno de los medios con los que la Comisión vela por que los Estados miembros apliquen las disposiciones del Tratado y las disposiciones adoptadas por las Instituciones con arreglo a él (sentencia de 10 de mayo de 1995, Comisión/Alemania, C-422/92, Rec. p. I-1097, apartado 16). Las decisiones de emitir un dictamen motivado y de interponer un recurso se inscriben así en el contexto general de la misión de vigilancia que tiene encomendada la Comisión en virtud del primer guión del artículo 155 del Tratado CE.

36 Al emitir el dictamen motivado la Comisión expresa su posición formal con respecto a la situación jurídica del Estado miembro de que se trate. Por lo demás, al declarar formalmente la violación del Tratado que se imputa al Estado miembro afectado, el dictamen motivado culmina el procedimiento administrativo previo

previsto en el artículo 169 del Tratado (sentencia de 31 de enero de 1984, Comisión/Irlanda, 74/82, Rec. p. 317, apartado 13). Por lo tanto, la decisión de emitir un dictamen motivado no puede calificarse de medida de administración o de gestión, y no puede ser objeto de delegación.

37 Lo mismo puede afirmarse de la decisión de interponer un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia. En su condición de guardiana del Tratado, la Comisión es competente para decidir si es oportuno iniciar un procedimiento de declaración de incumplimiento (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de agosto de 1995, Comisión/Alemania, C-431/92, Rec. p. I-2189, apartado 22). Tal decisión se deriva de la facultad discrecional de la Institución (véase, en particular, la sentencia de 27 de noviembre de 1990, Comisión/Grecia, C-200/88, Rec. p. I-4299, apartado 9) y no puede calificarse de medida de administración o de gestión.

38 Así, el primer motivo de inadmisibilidad, tal como se ha puntualizado durante el presente procedimiento, se refiere a las consecuencias que entraña la observancia del principio de colegialidad en lo que atañe a las condiciones en que la Comisión podía, por un lado, considerar que la República Federal de Alemania había incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado y emitir un dictamen motivado sobre el particular y, por otro, cuando consideró que dicho Estado no se había atenido al referido dictamen en el plazo señalado, decidir la interposición del presente recurso.

39 Según reiterada jurisprudencia, el principio de colegialidad se basa en la igualdad de los miembros de la Comisión, en cuanto a la participación en la adopción de decisiones, e implica en particular que se delibere colectivamente sobre las decisiones y que todos sus miembros sean responsables en forma colectiva, en el plano político, de todas las decisiones adoptadas (sentencias de 23 de septiembre de 1986, AKZO Chemie/Comisión, 5/85, Rec. p. 2585, apartado 30; de 21 de septiembre de 1989, Hoechst/Comisión, asuntos acumulados 46/87 y 227/88, Rec. p. 2859, y Comisión/BASF y otros, antes citada, apartado 63.

40 El Tribunal de Justicia también ha declarado que los sujetos de Derecho afectados por los efectos jurídicos que produce una decisión de la Comisión estaban interesados en la observancia de dicho principio (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/BASF y otros, antes citada, apartado 64).

41 A este respecto, procede señalar, no obstante, que los requisitos de forma relativos a la observancia efectiva del principio de colegialidad varían en función de la naturaleza y de los efectos jurídicos de los actos adoptados por dicha Institución.

42 El Tribunal de Justicia ha considerado así, que, en relación con decisiones adoptadas para el cumplimiento de las normas sobre competencia y cuyo objeto es declarar una infracción de dichas normas, intimar a empresas e imponerles sanciones pecuniarias, debía garantizarse a las empresas o a las asociaciones de empresas destinatarias que la parte dispositiva y la motivación de dichas decisiones habían sido adoptadas por la Junta de Comisarios (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/BASF y otros, antes citada, apartados 65 a 67).

43 En el caso de autos, por lo tanto, las modalidades según las cuales la emisión del dictamen motivado y la interposición del recurso por incumplimiento debían ser objeto de deliberación común por parte de la Junta de Comisarios deben determinarse en relación con los efectos jurídicos de dichas decisiones respecto al Estado afectado.

44 En lo que atañe a la emisión de un dictamen motivado, debe señalarse que se trata de un procedimiento previo (sentencia de 27 de mayo de 1981, Essevi y Salengo, asuntos acumulados 142/80 y 143/80, Rec. p. 1413, apartado 15), que no produce ningún efecto jurídico vinculante frente al destinatario del dictamen motivado. Este último únicamente constituye una fase administrativa previa de un procedimiento que, en su caso, puede desembocar en la interposición de un recurso ante el Tribunal de Justicia (sentencia de 10 de diciembre de 1969, Comisión/Francia, asuntos acumulados 6/69 y 11/69, Rec. p. 523, apartado 36). La finalidad de dicho procedimiento administrativo previo es permitir al Estado miembro cumplir voluntariamente las exigencias del Tratado o, en su caso, darle la oportunidad de justificar su posición (sentencias de 23 de octubre de 1997, Comisión/Países Bajos, C-157/94, Rec. p. I-5699, apartado 60; Comisión/Italia, C-158/94, Rec. p. I-5789, apartado 56, y Comisión/Francia, C-159/94, Rec. p. I-5815, apartado 103).

45 En el caso de que este esfuerzo de solución extrajudicial no se vea coronado por el éxito, la función del dictamen motivado es definir el objeto del litigio. Por el contrario, la Comisión no tiene la facultad de determinar de manera definitiva,

mediante dictámenes motivados formulados en virtud del artículo 169, los derechos y las obligaciones de un Estado miembro, o de darle garantías sobre la compatibilidad con el Derecho comunitario de un comportamiento determinado. Según el sistema de los artículo 169 a 171 del Tratado, la determinación de los derechos y de las obligaciones de los Estados miembros, así como el enjuiciamiento de su comportamiento sólo pueden resultar de una sentencia del Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia Essevi y Salengo, antes citada, apartados 15 y 16).

46 Por consiguiente, el dictamen motivado sólo produce efectos jurídicos en relación con la interposición del recurso de incumplimiento ante el Tribunal de Justicia (sentencia Essevi y Salengo, antes citada, apartado 18), mientras que, por lo demás, si el Estado no se atiene a ese dictamen en el plazo señalado, la Comisión está facultada, pero no obligada, a someter el asunto al Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de febrero de 1989, Star Fruit/Comisión, 247/87, Rec. p. 291, apartado 12).

47 En cuanto a la decisión de interponer el recurso ante el Tribunal de Justicia, aunque constituye una medida indispensable para permitir que éste se pronuncie mediante una resolución vinculante sobre el incumplimiento alegado, no es menos cierto que, en sí misma, no modifica la situación jurídica controvertida.

48 De todas estas consideraciones se desprende que la Junta de Comisarios debe deliberar en común tanto sobre la decisión de la Comisión de emitir un dictamen motivado como sobre la de interponer un recurso por incumplimiento. Por lo tanto, los elementos sobre los que se basan dichas decisiones deben estar a disposición de los miembros de la Comisión. En cambio, no es necesario que la Junta de Comisarios redacte por sí misma los actos que reflejen dichas decisiones ni que fije su forma definitiva.

49 En el caso de autos ha quedado acreditado que todo elemento que los miembros de la Junta de Comisarios consideraban útil para adoptar su decisión se encontraba a su disposición cuando el 31 de julio de 1991 la Junta de Comisarios decidió emitir el dictamen motivado, y cuando, el 13 de diciembre de 1994, aprobó la propuesta de interponer el presente recurso.

50 En tales circunstancias, procede señalar que la Comisión cumplió las normas relativas al principio de colegialidad cuando emitió el dictamen motivado contra la República Federal de Alemania y cuando interpuso el presente recurso.

51 Por consiguiente, procede desestimar por infundada la excepción de inadmisibilidad basada en la violación del principio de colegialidad.

Sobre la alteración del objeto del litigio

52 El Gobierno alemán sostiene que procede declarar la inadmisibilidad del recurso por cuanto existe una discrepancia entre su contenido y el del escrito de requerimiento. En efecto, según el Gobierno alemán, la Comisión manifestó en su escrito de requerimiento que la República Federal de Alemania había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en el artículo 47 de la Cuarta Directiva en relación con el artículo 3 de la Primera Directiva, mientras que en el dictamen motivado y en el recurso afirmó que se habían infringido la letra f) del apartado 1 del artículo 2 y los artículos 3 y 6 de la Primera Directiva. Por consiguiente, considera que se modificó el objeto del litigio durante el procedimiento administrativo previo.

53 La Comisión replica que tanto el texto del escrito de requerimiento como el de la comunicación del Gobierno alemán, de 30 de julio de 1990, muestran que la preocupación de la Comisión fue claramente expresada y correctamente entendida.

54 Con carácter preliminar procede recordar que, si bien el dictamen motivado, al que se refiere el artículo 169 del Tratado, debe contener una exposición coherente y detallada de las razones por las que la Comisión ha llegado a la convicción de que el Estado interesado ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, el escrito de requerimiento no puede someterse a exigencias de

precisión tan estrictas, ya que éste no podrá consistir más que en un primer resumen sucinto de las imputaciones. Nada impide, pues, a la Comisión detallar, en el dictamen motivado, las imputaciones que ya formuló de manera más global en el escrito de requerimiento (sentencia de 16 de septiembre de 1997, Comisión/Italia, C-279/94, Rec. p. I-4743, apartado 15).

55 Es cierto que el escrito de requerimiento que la Comisión dirige al Estado miembro, y posteriormente el dictamen motivado emitido por la Comisión delimitan el objeto del litigio y, en consecuencia, éste ya no puede ser ampliado. En efecto, la posibilidad de que el Estado miembro afectado presente sus observaciones constituye, aun cuando éste considere que no debe utilizarla, una garantía esencial establecida por el Tratado y su observancia es un requisito sustancial de forma de la regularidad del procedimiento por el que se declara un incumplimiento de un Estado miembro (sentencia de 8 de febrero de 1983, Comisión/Reino Unido, 124/81, Rec. p. 203, apartado 6). Por consiguiente, el dictamen motivado y el recurso de la Comisión deben basarse en las mismas imputaciones que el escrito de requerimiento que inicia el procedimiento administrativo previo.

56 No obstante, esta exigencia no puede llegar a imponer en todos los supuestos una coincidencia perfecta entre las imputaciones del escrito de requerimiento, la parte dispositiva del dictamen motivado y las pretensiones del recurso cuando dicho objeto no se ha ampliado ni se ha modificado sino que, por el contrario, solamente se ha restringido (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de septiembre de 1997, Comisión/Italia, antes citada, apartado 25).

57 Pues bien, en el presente asunto se deduce de los autos que, en su escrito de requerimiento la Comisión identificó suficientemente el incumplimiento imputado a la República Federal de Alemania, subrayando que se había infringido lo dispuesto en el artículo 3 de la Primera Directiva en relación con el artículo 47 de la Cuarta Directiva, en la medida en que una parte considerable de las sociedades de capital no se atenían a la obligaciones de publicidad, y recordando la obligación que, en virtud del artículo 6 de la Primera Directiva, tienen los Estados miembros de prever sanciones apropiadas en caso de incumplimiento de la obligación de publicidad. Por lo tanto, este escrito permitió informar al Gobierno alemán de la naturaleza de las imputaciones que se formulaban en su contra, dándole la posibilidad de formular su defensa.

58 Por consiguiente, el único efecto de que la Comisión no mantuviera las imputaciones basadas en el hecho de que una parte considerable de las sociedades de capital no se atenían a las obligaciones de publicidad y, por otra parte, formulara pormenorizadamente las imputaciones basadas en la necesidad de prever sanciones apropiadas, imputaciones a las que ya se había referido de manera más global en el escrito de requerimiento, consiste en restringir el objeto del recurso.

59 De ello se deriva que procede también desestimar por infundado el segundo motivo de inadmisibilidad.

Sobre la motivación errónea en cuanto al supuesto incumplimiento

60 Según el Gobierno alemán, la Comisión no podía poner en duda la conformidad con el Derecho comunitario de las disposiciones alemanas sobre la obligación de publicidad de las cuentas anuales basándose en cifras no comprobadas en cuanto al grado de cumplimiento de dicha obligación por parte de las empresas. En apoyo de tal incumplimiento la Comisión debería haber llevado a cabo su propia investigación a fin de cerciorarse de la exactitud de las cifras en las que se basó. Por lo tanto, no puede considerarse que la Comisión haya expuesto de manera coherente y detallada los motivos que la llevaron al convencimiento de que procedía imputar a la República Federal de Alemania los incumplimientos del Derecho comunitario alegados.

61 La Comisión contesta que está convencida del incumplimiento y señala que, en su comunicación de 25 de agosto de 1993, la propia República Federal de Alemania lo reconoció.

62 A este respecto basta señalar que en su recurso la Comisión no mantuvo las imputaciones basadas en el hecho de que una parte considerable de las sociedades de capital no se atienen a las obligaciones de publicidad. Por lo tanto, la tercera excep-

ción de inadmisibilidad se refiere a un incumplimiento alegado en la fase del procedimiento administrativo previo, que no es objeto del presente litigio, por lo que debe ser desestimada.

63 De ello se deduce que procede declarar la admisibilidad del recurso en su integridad.

Sobre el fondo

64 La Comisión alega que el examen de las disposiciones de Derecho alemán muestra claramente que, si bien los artículos 325 y siguientes del HGB regulan la publicidad de las cuentas anuales de las sociedades de capital, el legislador alemán no ha creado ningún medio jurídico eficaz para imponer la obligación de publicidad. La primera frase del apartado 6 del artículo 335 del HGB prevé la imposición de multas coercitivas cuando los miembros del órgano de una sociedad de capital que tiene conferido el poder de representación no se atienen a la obligación de publicidad, pero el Tribunal encargado del registro no puede, de oficio, imponer tales multas coercitivas.

65 El Gobierno alemán sostiene que la obligación de establecer sanciones apropiadas en caso de falta de publicidad del balance y de la cuenta de pérdidas y ganancias que impone el artículo 6 de la Primera Directiva aún no es aplicable a las sociedades de responsabilidad limitada alemanas. Con carácter subsidiario, dicho Gobierno considera que su ordenamiento jurídico ha sido correctamente adaptado al artículo 6 de la Primera Directiva. En efecto, en virtud de la letra g) del apartado 3 del artículo 54 del Tratado, el objetivo de la coordinación de los Derechos nacionales de sociedades es proteger los intereses de socios y terceros. Ahora bien, en estos últimos no están incluidas todas las personas físicas y jurídicas, sino solamente las que tienen una relación jurídica con la sociedad. Por último, debido a la gran cantidad de sociedades de responsabilidad limitada de dimensiones pequeñas y medianas, iniciar contra éstas procedimientos sancionadores no sería proporcionado con el objetivo del régimen previsto en la letra g) del apartado 3 del artículo 54 del Tratado.

66 A este respecto, basta recordar que en la sentencia de 4 de diciembre de 1997, Daihatsu Deutschland (C-97/96, Rec. p. I-6843, apartados 14 y 15), el Tribunal de Justicia señaló que la laguna legal que dejó la Primera Directiva ha sido colmada mediante la Cuarta Directiva. Esta coordinó las disposiciones nacionales relativas a la estructura y al contenido de las cuentas anuales y del informe de gestión, a las formas de valoración así como a la publicidad de estos documentos en lo que se refiere a las sociedades de capital y, especialmente, a las sociedades de responsabilidad limitada alemanas.

67 En la citada sentencia Daihatsu Deutschland, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 6 de la Primera Directiva debe interpretarse en el sentido de que se opone a la legislación de un Estado miembro que atribuye únicamente a los socios y a los acreedores, así como al Comité de Empresa Intercentro y al Comité de Empresa de la sociedad, la facultad de reclamar la sanción que dicho Derecho nacional prevé en el supuesto de que una sociedad incumpla las obligaciones en materia de publicidad de las cuentas anuales que establece la Primera Directiva.

68 Por último debe señalarse que la falta de sanciones apropiadas no puede justificarse por el hecho de que la imposición de tales sanciones a todas las sociedades que no publican sus cuentas, debido a su gran cantidad, crearía dificultades sensibles para la Administración alemana, desproporcionadas con respecto al objetivo perseguido por el legislador comunitario. En efecto, según reiterada jurisprudencia, un Estado miembro no puede alegar situaciones internas para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos impuestos por las normas de Derecho comunitario (véanse, en particular, las sentencias de 19 de febrero de 1991, Comisión/Bélgica, C-374/89, Rec. p. I-367, apartado 10; de 7 de abril de 1992, Comisión/Grecia, C-45/91, Rec. p. I-2509, apartado 21, y de 29 de junio de 1995, Comisión/Grecia, asuntos acumulados C-109/94, C-207/94 y C-225/94, Rec. p. I-1791, apartado 11).

69 Por consiguiente, procede señalar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Primera Directiva y la Cuarta Directiva al no establecer sanciones apropiadas en caso de que las sociedades de capital no den a sus cuentas anuales la publicidad obligatoria prevista en la letra f) del apartado 1 del artículo 2 y los artículos 3 y 6 de la Primera Directiva, en relación con el apartado 1 del artículo 47 de la Cuarta Directiva.

Costas

70 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. La Comisión solicitó que se condenara en costas a la República Federal de Alemania. Por haber sido desestimados los motivos formulados por esta última, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Desestimar las excepciones de inadmisibilidad.

2) Declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Primera Directiva 68/151/CEE del Consejo, de 9 de marzo de 1968, tendente a coordinar, para hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades definidas en el segundo párrafo del artículo 58 del Tratado, para proteger los intereses de socios y terceros, y de la Cuarta Directiva 78/660/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1978, basada en la letra g) del apartado 3 del artículo 54 del Tratado y relativa a las cuentas anuales de determinadas formas de sociedad, al no establecer sanciones apropiadas en caso de que las sociedades de capital no den a sus cuentas anuales la publicidad obligatoria prevista en la letra f) del apartado 1 del artículo 2 y los artículos 3 y 6 de la Primera Directiva en relación con el apartado 1 del artículo 47 de la Cuarta Directiva.

3) Condenar en costas a la República Federal de Alemania.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Schintgen

Mancini Moitinho de Almeida Kapteyn

Murray Edward

Puissochet Hirsch Jann

Sevón Ioannou

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 29 de septiembre de 1998.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G. C. Rodríguez Iglesias