SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 16 de junio de 1993 *

En el asunto C-325/91,

República Francesa, representada por la Sra. Edwige Belliard, Directora adjunta de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Asuntos Exteriores, y el Sr. Géraud de Bergues, Secretario adjunto principal de Asuntos Exteriores del mismo Ministerio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Francia, 9, boulevard du Prince Henri,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Antonino Abate, Consejero Jurídico principal, y Michel Nolin, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Nicola Annecchino, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto que se anule la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros relativa a la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CEE y del artículo 5 de la Directiva 80/723/CEE de la Comisión a las empresas públicas del sector de fabricación (DO 1991, C 273, p. 2) — Transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas — Sistema de transmisión de información,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

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

* Lengua de procedimiento: francés.

Abogado General: Sr. G. Tesauro;
Secretario: Sr. J.-G. Giraud;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 24 de noviembre de 1992, durante la cual el Gobierno francés estuvo representado por el Sr. Philippe Pouzoulet, Subdirector de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Asuntos Exteriores, asistido por la Sra. Catherine de Salins, Consejera de Asuntos Exteriores del mismo Ministerio, en calidad de Agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de diciembre de 1992;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 14 de diciembre de 1991, la República Francesa solicitó, con arreglo al párrafo primero del artículo 173 del Tratado CEE, la anulación de un acto adoptado por la Comisión y denominado «Comunicación de la Comisión a los Estados miembros — Aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CEE y del artículo 5 de la Directiva 80/723/CEE de la Comisión a las empresas públicas del sector de fabricación» (DO 1991, C 273, p. 2; en lo sucesivo, «Comunicación»).

2 Basándose en el apartado 3 del artículo 90 del Tratado, la Comisión adoptó, el 25 de junio de 1980, la Directiva 80/723/CEE, 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; en lo sucesivo, «Directiva»).

3 En el artículo 5 de la Directiva, se dispone que

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que los datos relativos a las relaciones financieras mencionadas en el artículo 1 permanezcan a disposición de la Comisión durante cinco años desde el final del ejercicio anual durante el cual los fondos públicos hayan sido puestos a disposición de las empresas públicas de que se trate.

No obstante, cuando los fondos públicos sean utilizados durante un ejercicio ulterior, el plazo de cinco años empezará a contar a partir del final de ese mismo ejercicio.

2. A petición de la Comisión y en caso de que ésta lo estime necesario, los Estados miembros le transmitirán los datos mencionados en el apartado 1, así como los elementos de apreciación que fuesen necesarios y en particular, los objetivos que se persiguen.»

4 La Comunicación controvertida consta de dos partes. En la primera parte (apartados 1 a 44), la Comisión expone, esencialmente, su interpretación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las empresas públicas y al modo en que tiene intención de aplicar las normas en materia de ayudas estatales a las siguientes intervenciones públicas: aportaciones de capital, garantías, préstamos y rendimiento de las inversiones.

5 En la segunda parte (apartados 45 y ss.), los apartados 46 a 49 tienen el siguiente tenor:

«46. El artículo 5 de la Directiva 80/723/CEE sobre transparencia obliga a los Estados miembros a facilitar la información que la Comisión considere necesaria a estos efectos. Por los motivos antes expuestos, la Comisión estima imprescindible que dichos Estados le remitan informes anuales sobre intervenciones estatales en las empresas públicas del sector de fabricación. Por consiguiente, y sin perjuicio de su derecho a solicitarles información más pormenorizada en casos concretos, y conforme a los artículos 1 y 5 de la citada Directiva sobre transparencia, la Comisión solicita a los Estados miembros que le remitan un informe anual donde se indiquen todos los datos relativos a los siguientes aspectos de la intervención estatal en todas las empresas públicas a las que concierna la presente Comunicación:

a) cuentas anuales (balance y cuentas de pérdidas y ganancias) de todas las empresas públicas afectadas.

En la medida en que no estén contenidos en dichos informes, se deberán facilitar para cada empresa los siguientes datos:

b) aportación de capital o activos/adquisiciones de participaciones (con indicación de las condiciones, por ejemplo, acciones ordinarias o preferentes);

c) subvenciones a fondo perdido o que sólo deban reembolsarse en determinadas circunstancias;

d) préstamos concedidos (con indicación de los tipos de interés, condiciones de los préstamos y, en su caso, las garantías ofrecidas por la empresa al prestamista);

e) garantías otorgadas por la financiación recibida en forma de préstamos (condiciones y contraprestación);

f) dividendos percibidos y beneficios no distribuidos;

g) modificación de las condiciones de intervenciones estatales precedentes, sobre todo, renuncia a cantidades pagaderas al Estado por parte de empresas públicas (incluyendo, entre otras cosas, el reembolso de préstamos y subvenciones, etc., el pago de impuestos sobre sociedades o cargas sociales o cualesquiera deudas similares);

h) conforme a la definición de la Directiva 78/660/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1978, sobre las cuentas anuales de determinadas formas de sociedad, la siguiente información:

— pérdidas y ganancias de actividades ordinarias antes de impuestos (artículo 23, puntos 14 y 15),

— intereses pagaderos (artículo 23, punto 13),

— acreedores: cantidades que deban pagarse transcurrido más de un año (artículo 10 I, puntos 1, 2, 6 y 7),

— capital y reservas (artículo L, puntos I a IV).

Nota: Las subvenciones, préstamos y garantías recibidos con arreglo a programas de ayuda aprobados por la Comisión (y vinculados a proyectos específicos de inversión) no deben incluirse en las letras c), d) o e).

47. La información solicitada sobre cada empresa pública, incluidas aquellas con sede en otro Estado miembro, se enviará por separado y comprenderá, cuando proceda, datos sobre todas las operaciones internas y entre los diversos grupos de empresas públicas, así como las que tengan lugar directamente entre estas últimas y el Estado. Así, los activos a que se refiere la letra b) del punto 46 serán no sólo los procedentes directamente del Estado, sino también los de holdings públicos o cualesquiera empresas públicas (incluidas entidades financieras), pertenezcan o no al mismo grupo. Deberá especificarse siempre la relación entre la fuente de los fondos y su receptor. Del mismo modo, los informes y las cuentas a que se refieren las letras a) y h) del punto 46 han de proporcionarse para cada empresa pública por separado, así como para los (sub)holdings que agrupen a diversas empresas públicas.

48. Toda información solicitada está comprendida en el campo de aplicación y en los objetivos de la citada Directiva 80/723/CEE sobre transparencia (artículo 1) que se refiere especialmente a la información pormenorizada que los Estados miembros están obligados a poner a disposición de la Comisión (artículo 3 de la Directiva).

49. Las empresas públicas sobre las que se enviará información serán todas aquellas:

— cuya facturación en el ejercicio económico más reciente sea superior a 250 millones de ECU,

y

— cuyo principal ámbito de actividad (o, cuando se trate de holdings, el de sus filiales) sea la fabricación [...]

La información solicitada en las letras b) a g) del punto 46 sobre las empresas públicas afectadas deberá obrar en poder de la Comisión en los seis meses siguientes al término del ejercicio; la solicitada en las letras a) y h) del mismo punto se remitirá tras la publicación de las cuentas anuales y, en cualquier caso, antes de trascurridos diez meses desde el término del ejercicio económico de la empresa de que se trate.»

6 Consta que las empresas francesas afectadas por la Comunicación son catorce y que sus nombres fueron comunicados a la Comisión el 25 de junio de 1991 por las autoridades francesas.

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

Sobre la admisibilidad del recurso

8 La Comisión solicita que se declare la inadmisibilidad del recurso en la medida en que, en contra de lo que afirma la parte demandante, el acto impugnado no añade ninguna nueva obligación a las previstas en el artículo 5 de la Directiva y, en consecuencia, no produce ningún efecto jurídico nuevo, distinto de los que se derivan de dicha disposición.

9 Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, el recurso de anulación puede interponerse en lo que respecta a todas las disposiciones adoptadas por las Instituciones, cualesquiera que sean su naturaleza o su forma, destinadas a producir efectos jurídicos (sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, 22/70, Rec. p. 263, apartado 42).

10 En el presente caso, se trata de una Comunicación que, de acuerdo con su título, tiene por objeto precisar las modalidades de aplicación, en particular, del artículo 5 de la Directiva, que carece de base jurídica, fue publicada íntegramente en la serie C del Diario Oficial y, como se desprende de los autos, fue notificada a cada Estado miembro mediante escrito del Comisario competente, con fecha de 8 de octubre de 1991.

11 De ello se desprende que la apreciación sobre la procedencia de la excepción de inadmisibilidad depende de la apreciación que debe realizarse respecto de las imputaciones formuladas por la República Francesa contra el acto controvertido y, por consiguiente, debe examinarse conjuntamente con las cuestiones de fondo planteadas en el litigio.

Sobre el fondo

12 En apoyo de su recurso, la República Francesa invoca, en primer lugar, la vulneración del artículo 190 del Tratado y del principio de seguridad jurídica, en la medida en que la Comunicación, en su opinión, añade nuevas obligaciones a las que impone a los Estados miembros el apartado 2 del artículo 5 de la Directiva. Por otra parte, alega que, al adoptar dicha Comunicación, la Comisión se extralimitó en la facultad discrecional que le confiere el apartado 3 del artículo 90 del Tratado, habida cuenta de que dicha Comunicación no era necesaria, del carácter desproporcionado de las exigencias que impone y de la discriminación que establece entre las empresas públicas y las privadas.

13 Por el contrario, la Comisión sostiene que la Comunicación constituye una simple medida de aplicación y ejecución de las obligaciones contenidas en el apartado 2 del artículo 5 de la Directiva, que responde a la necesidad de aplicar dicha disposición de una manera coherente habida cuenta de la evolución de la vida económica y de la jurisprudencia del Tribunal del Justicia en materia de ayudas de Estado.

14 Por consiguiente, procede examinar, con carácter previo, si la Comunicación se limita a enunciar de forma explícita la obligación de informar a la Comisión que, para los Estados miembros, se deriva del apartado 2 del artículo 5 de la Directiva, o si establece nuevas obligaciones en relación con esta disposición.

15 A este respecto, procede subrayar, en primer lugar, que en el artículo 5 de la Directiva sólo se prevé la obligación de los Estados miembros de conservar a disposición de la Comisión los datos relativos a las relaciones financieras durante un período de cinco años y de transmitirlos a petición de ésta.

16 Para un análisis más detallado de las disposiciones pertinentes de la Comunicación, este Tribunal se remite al punto 7 de las conclusiones del Abogado General. Basta con destacar que en la Comunicación se prevé, en relación con las empresas del sector de fabricación cuyo volumen de negocios sea superior a 250 millones de ECU, la comunicación anual de los datos relativos a las relaciones financieras especificadas en el apartado 46 de la misma.

17 Procede declarar que la obligación de los Estados miembros de comunicar de forma sistemática y generalizada dichos datos no puede considerarse inherente a las obligaciones previstas en el apartado 2 del artículo 5 de la Directiva, aunque dicha obligación afecte sólo a una específica categoría de empresas que superan un determinado volumen de negocios.

18 No obstante, la Comisión niega el carácter general y sistemático de la obligación así impuesta a los Estados miembros, sosteniendo que la Comunicación constituye un conjunto de actos individuales que se dirige específicamente a cada empresa o grupo de empresas interesados en los distintos Estados miembros.

19 No puede acogerse dicha alegación.

20 En efecto, la Comunicación contempla categorías de empresas de forma general y abstracta, en función de criterios objetivos, al considerar las empresas de acuerdo con criterios relativos a su pertenencia a un sector determinado y para su volumen de negocios.

21 Esta apreciación no puede desvirtuarse por la existencia de una relación de empresas a las que se aplica la Comunicación controvertida, puesto que las catorce empresas francesas afectadas son precisamente las del sector de fabricación cuyo volumen de negocios es superior a 250 millones de ECU. Por otra parte, esta

conclusión fue admitida por la propia Comisión, que confirmó que la relación de que se trata podía evolucionar desde el momento en que el volumen de negocios anual de otras empresas superase los 250 millones de ECU.

22 De las consideraciones que anteceden se desprende que, al imponer a los Estados miembros que le comuniquen anualmente, y de forma general y sistemática, los datos que atañen a las relaciones financieras de una específica categoría de empresas que realizan un determinado volumen de negocios, la Comisión añadió nuevas obligaciones a las previstas en el apartado 2 del artículo 5 de la Directiva.

23 En consecuencia, procede considerar que la Comunicación constituye un acto destinado a producir efectos jurídicos propios, distintos de los del apartado 2 del artículo 5 de la Directiva sobre transparencia y que, en consecuencia, es susceptible de ser objeto de un recurso de anulación.

24 En segundo lugar, se debe examinar si la Comisión, al adoptar un acto por el que se imponen a los Estados miembros obligaciones no previstas en el apartado 2 del artículo 5 de la Directiva, sin indicar en el mismo su base legal, infringió el principio de seguridad jurídica, como sostiene el Gobierno francés.

25 A este respecto, hay que observar que el apartado 3 del artículo 90 del Tratado atribuye a la Comisión la competencia de adoptar Directivas o decisiones apropiadas para la aplicación de dicha disposición.

26 Ahora bien, como ha declarado en numerosas ocasiones el Tribunal de Justicia, la legislación comunitaria debe ser clara y su aplicación previsible para todos los interesados. Dicha exigencia de seguridad jurídica requiere que todo acto destinado a crear efectos jurídicos reciba su fuerza obligatoria de una disposición de Derecho comunitario que debe indicarse expresamente como base legal y que prescribe la forma jurídica que debe revestir el acto.

27 De ello se desprende que los actos destinados a modificar las obligaciones previstas en el apartado 2 del artículo 5 de la Directiva o a formular otras obligaciones distintas de éstas sólo pueden adoptarse basándose, expresamente, en el apartado 3 del artículo 90 del Tratado.

28 Por lo que respecta a la alegación de la Comisión, basada en el hecho de que las autoridades francesas competentes enviaron la relación de las catorce empresas francesas afectadas por la Comunicación y que, en consecuencia, constituye un acto negociado entre la propia Comisión y el Gobierno francés, basta con hacer constar, sin que sea necesario examinar si el acto controvertido constituye efectivamente un acto negociado, que en el apartado 2 del artículo 5 de la Directiva no se prevé la posibilidad de adoptar semejante acto.

29 Por último, con respecto a la alegación de la Comisión, formulada en la vista, según la cual la Comunicación es, en realidad, una circular dirigida a los servicios de la Comisión, para que éstos solicitaran a los Estados miembros, de conformidad con el apartado 2 del artículo 5 de la Directiva, los datos relativos a las relaciones financieras de las empresas afectadas, basta con declarar que la Comunicación se refiere expresamente a los Estados miembros, a los que, por otra parte, fue notificada.

30 Del conjunto de las consideraciones que anteceden, y sin que proceda resolver acerca de los restantes motivos invocados por la República Francesa, se desprende que la Comisión, al adoptar un acto destinado a producir efectos jurídicos sin indicar expresamente la disposición de Derecho comunitario de la que procedía su fuerza obligatoria, violó el principio de seguridad jurídica que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, cuyo respeto debe garantizar el Tribunal de Justicia.

31 En consecuencia, se debe anular la Comunicación de la Comisión, sin que proceda resolver acerca de los restantes motivos invocados por la República Francesa.

Costas

32 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la Comisión, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Anular la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros — Aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CEE y del artículo 5 de la Directiva 80/723/CEE de la Comisión a las empresas públicas del sector de fabricación.

2) Condenar en costas a la Comisión.

Due Zuleeg Murray Mancini

Schockweiler Moitinho de Almeida Grévisse Diez de Velasco Kapteyn

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de junio de 1993.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

O. Due