

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 20 de febrero de 1997 *

En el asunto C-107/95 P,

Bundesverband der Bilanzbuchhalter eV, asociación alemana con sede en Bonn (Alemania), representada por el Sr. Joachim Müller, Abogado de Múnich, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e Arsène Kronshagen, 12, boulevard de la Foire,

parte recurrente,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto contra el auto del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Sala Cuarta) de 23 de enero de 1995, Bilanzbuchhalter/Comisión (T-84/94, Rec. p. II-101), por el que se solicita que se anule dicho auto,

y en el que la otra parte en el procedimiento es:

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. Marie-José Jonczy, Consejera Jurídica, y el Sr. Norbert Lorenz, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: L. Sevón, Presidente de la Sala Primera, en funciones de Presidente de la Sala Quinta (Ponente); C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet y P. Jann, Jueces;

Abogado General: Sr. A. La Pergola;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de julio de 1996;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 31 de marzo de 1995, la Bundesverband der Bilanzbuchhalter eV (en lo sucesivo, «recurrente») interpuso un recurso de casación, con arreglo al artículo 49 del Estatuto CE del Tribunal de Justicia, contra el auto del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Sala Cuarta) de 23 de enero de 1995, Bilanzbuchhalter/ Comisión (T-84/94, Rec. p. II-101). En dicho auto, el Tribunal de Primera Instancia declaró la inadmisibilidad del recurso de anulación interpuesto por la recurrente contra la Decisión de la Comisión, de 4 de noviembre de 1993, por la que se archivó la denuncia presentada por la recurrente en la que se solicitaba que se declarara que la Steuerberatungsgesetz de 4 de noviembre de 1975 (Ley relativa a la profesión de Asesor Fiscal; BGBl. 1975, I, p. 2735; en lo sucesivo, «StBerG») era contraria a los artículos 59 y 86 del Tratado CE y que, por tanto, al no adoptar las medidas oportunas para cumplir dichas disposiciones, la República Federal de Alemania había infringido los artículos 5 y 90 de dicho Tratado.

- 2 Según el auto impugnado (apartado 1), la recurrente es una asociación profesional alemana constituida para la defensa de los intereses económicos y socioprofesionales de los «Bilanzbuchhalter» (peritos contables).

- 3 El 21 de agosto de 1992, la recurrente presentó ante la Comisión una denuncia dirigida contra la StBerG, modificada en varias ocasiones y, en último lugar, por la Ley de 13 de diciembre de 1990 (BGBl. 1990, I, p. 2756), en la medida en que dicha StBerG reserva a los Asesores Fiscales, a los Auditores de Cuentas, a los Abogados y a los Censores Jurados de Cuentas el derecho a ejercer actividades en materia de asesoría fiscal y en ámbitos próximos a ésta (apartado 1).

- 4 Considerando que dicha legislación era contraria a las disposiciones del Tratado y, en particular, a sus artículos 59 y 86, la recurrente acusaba a la República Federal de Alemania de infringir el párrafo segundo del artículo 5 y los apartados 1 y 2 del artículo 90 del Tratado al no modificar dicha legislación. Solicitaba, por consiguiente, a la Comisión que velara por la aplicación de las disposiciones del Tratado, conforme al artículo 155 de éste (apartado 1).

- 5 El 4 de noviembre de 1993, la Comisión decidió archivar la denuncia de la recurrente, basándose en que la StBerG no infringía el Derecho comunitario, y la informó de dicha Decisión mediante escrito de 13 de diciembre de 1993 (apartado 4).

- 6 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 23 de febrero de 1994, la recurrente interpuso, con arreglo al artículo 173 del Tratado CE, un recurso en el que solicitaba la anulación de dicha Decisión por infracción de lo dispuesto en los artículos 5, 59, 86, apartado 1 del artículo 90 y artículo 155 del Tratado, en relación con el artículo 3 del Reglamento nº 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, Primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado (DO 1962, 13, p. 204; EE 08/01, p. 22) (apartados 5 y 8).

- 7 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría el 4 de mayo de 1994, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 114 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia (apartado 6)

El auto del Tribunal de Primera Instancia

- 8 En el auto recurrido, el Tribunal de Primera Instancia declaró la inadmisibilidad del recurso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 111 de su Reglamento de Procedimiento.
- 9 En primer lugar, en el apartado 22 del auto recurrido, el Tribunal de Primera Instancia interpretó la Decisión impugnada como la manifestación de la voluntad de la Comisión de no iniciar el procedimiento previsto en el artículo 169 del Tratado CE contra la República Federal de Alemania.
- 10 En el apartado 23, el Tribunal de Primera Instancia recordó la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual la Comisión no está obligada a iniciar un procedimiento a tenor del artículo 169 del Tratado, sino que dispone a tal efecto de una facultad de apreciación discrecional que excluye el derecho de los particulares a exigir que defina su postura en un sentido determinado (sentencia de 14 de febrero de 1989, *Star Fruit/Comisión*, 247/87, Rec. p. 291, apartados 10 a 14). De ello dedujo que, «en el marco de un procedimiento conforme al artículo 169 del Tratado, las personas que hayan presentado una denuncia no disfrutaban de la posibilidad de interponer un recurso ante el órgano jurisdiccional comunitario contra la decisión de la Comisión de archivar su denuncia».
- 11 En el apartado 24, el Tribunal de Primera Instancia declaró por consiguiente que, en el caso de autos, la demandante no estaba legitimada para impugnar la negativa de la Comisión a incoar un procedimiento por incumplimiento contra la República

Federal de Alemania y se remitió, a este respecto, al auto del Tribunal de Justicia de 12 de junio de 1992, *Asia Motor France/Comisión* (C-29/92, Rec. p. I-3935), apartado 21, y a los autos del Tribunal de Primera Instancia de 14 de diciembre de 1993, *Calvo Alonso-Cortés/Comisión* (T-29/93, Rec. p. II-1389), apartado 55, y de 27 de mayo de 1994, *J/Comisión* (T-5/94, Rec. p. II-391), apartado 15.

- 12 En segundo lugar, en los apartados 27 y 28 del auto recurrido, el Tribunal de Primera Instancia analizó la admisibilidad del recurso contra la Decisión de la Comisión de no continuar tramitando la denuncia de la recurrente partiendo del supuesto de que dicha Decisión se interpretara como una negativa a adoptar una Decisión con arreglo al apartado 3 del artículo 90 del Tratado.
- 13 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia consideró, en el apartado 31, que del apartado 3 del artículo 90 del Tratado y del sistema del conjunto de disposiciones de dicho artículo se deducía que la facultad de control de que dispone la Comisión respecto a los Estados miembros responsables de una contravención de las normas del Tratado, en particular de las relativas a la competencia (sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de febrero de 1992, *Países Bajos y otros/Comisión*, asuntos acumulados C-48/90 y C-66/90, Rec. p. I-565, apartado 32), implicaba necesariamente una amplia facultad de apreciación por parte de dicha Institución. Por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia consideró que el ejercicio de la facultad de apreciación de la compatibilidad de las medidas estatales con las normas del Tratado, conferida por el apartado 3 del artículo 90 del Tratado, no iba acompañado de la obligación de intervenir por parte de la Comisión (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de octubre de 1994, *Ladbroke/Comisión*, T-32/93, Rec. p. II-1015, apartados 36 a 38), de manera que «las personas físicas o jurídicas que soliciten a la Comisión que intervenga al amparo del apartado 3 del artículo 90 no gozan del derecho a interponer un recurso contra la Decisión de la Comisión de no hacer uso de las prerrogativas que le corresponden a tenor del apartado 3 del artículo 90».
- 14 Habida cuenta de dichas consideraciones, el Tribunal de Primera Instancia declaró, en el apartado 32, que la demandante no podía impugnar la negativa de la Comisión a dirigir una Directiva o una Decisión a la República Federal de Alemania al amparo del apartado 3 del artículo 90 del Tratado.

El recurso de casación

- 15 En su recurso de casación, la recurrente solicita al Tribunal de Justicia que anule el auto del Tribunal de Primera Instancia por infracción de las disposiciones del Tratado CE, en particular de sus artículos 5, 59 y 86 y de los apartados 1 y 3 de su artículo 90, así como por interpretación errónea de los artículos 155 y 169 de dicho Tratado.
- 16 El auto del Tribunal de Primera Instancia es impugnado tanto en la medida en que interpretó la Decisión de la Comisión como una Decisión de no interponer contra la República Federal de Alemania un recurso por incumplimiento al amparo del artículo 169 del Tratado, como en la medida en que la interpretó como una Decisión de no adoptar medidas basadas en el apartado 3 del artículo 90 del Tratado.

Sobre el motivo basado en el artículo 169 del Tratado

- 17 La recurrente sostiene que el Tribunal de Primera Instancia no tuvo en cuenta la desviación de poder en que incurrió la Comisión, por una parte al apreciar erróneamente los hechos y, por otra, al negarse a intervenir a pesar de que la propia Comisión reconoció, en el transcurso de las discusiones entre sus representantes y la recurrente, la existencia de una infracción de los artículos 59, 86 y 90 del Tratado.
- 18 La recurrente añade que, en caso de violación manifiesta del Tratado, el margen de apreciación de la Comisión queda reducido a cero, de modo que esta última tiene la obligación de iniciar el procedimiento previsto en el artículo 169. En su opinión, dicha regla es ciertamente aplicable en el caso de autos, puesto que las disposiciones de la StBerG infringen de manera evidente el artículo 59 del Tratado.

- 19 A este respecto, basta con declarar que el Tribunal de Primera Instancia aplicó correctamente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual los particulares no están legitimados para recurrir contra la negativa de la Comisión a iniciar un procedimiento por incumplimiento contra un Estado miembro (véase en particular el auto *Asia Motor France/Comisión*, antes citado, apartado 21).

Sobre el motivo basado en el apartado 3 del artículo 90 del Tratado

- 20 Por lo que respecta a la aplicación del apartado 3 del artículo 90, la recurrente sostiene que, aunque la Comisión disponga de una facultad de apreciación en cuanto a la conveniencia de intervenir, la Decisión que adopte debe ser susceptible de recurso cuando dicha facultad se ejerza basándose en una apreciación errónea de los hechos o quede reducida a cero debido al carácter evidente de éstos. Al negarse a intervenir a pesar de la existencia de una infracción manifiesta de los artículos 59, 86 y 90 del Tratado, la Comisión incurrió, pues, en desviación de poder.
- 21 La recurrente concluye afirmando que, al haberse negado a reconocer la existencia de dichos límites en la facultad de apreciación de la Comisión, el Tribunal de Primera Instancia violó igualmente el Tratado.
- 22 La Comisión replica, remitiéndose a la sentencia del Tribunal de Primera Instancia *Ladbroke/Comisión*, antes citada, apartado 38, que el apartado 3 del artículo 90 del Tratado la faculta para adoptar medidas contra un Estado miembro, pero no la obliga a ello. Afirma además que, al igual que el artículo 169 del Tratado, el apartado 3 de su artículo 90 no permite a los particulares interponer recurso contra una eventual negativa a adoptar las medidas solicitadas por ellos.

- 23 Procede recordar que el apartado 3 del artículo 90 del Tratado encomienda a la Comisión velar por que los Estados miembros cumplan las obligaciones que les incumben en lo relativo a las empresas a que se refiere el apartado 1 del artículo 90, y atribuye expresamente a dicha Institución la competencia para intervenir al efecto mediante Directivas y Decisiones (véase la sentencia Países Bajos y otros/Comisión, antes citada, apartado 25). La Comisión tiene la facultad de declarar que una medida estatal determinada es incompatible con las normas del Tratado y de indicar las medidas que el Estado destinatario habrá de adoptar para cumplir las obligaciones derivadas del Derecho comunitario (véase la sentencia Países Bajos y otros/Comisión, antes citada, apartado 28).
- 24 Como se deduce de la sentencia Países Bajos y otros/Comisión, antes citada, un particular puede, en su caso, tener derecho a interponer un recurso de anulación, con arreglo al párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, contra una Decisión adoptada por la Comisión basándose en el apartado 3 del artículo 90 del Tratado.
- 25 No cabe excluir *a priori* que puedan darse situaciones excepcionales en las que un particular o, eventualmente, una asociación creada para defender los intereses colectivos de una categoría de justiciables estén legitimados para impugnar en vía jurisdiccional la negativa de la Comisión a adoptar una Decisión en el marco de la misión de vigilancia que le encomiendan los apartados 1 y 3 del artículo 90.
- 26 Sin embargo, en el presente caso, la recurrente solicitó a la Comisión que, al amparo de los apartados 1 y 3 del artículo 90, dirigiera a la República Federal de Alemania una Decisión que declarara que un acto legislativo de alcance general, a saber la StBerG, era contrario al Tratado e indicara las medidas que procedía adoptar para respetar las obligaciones derivadas del Derecho comunitario. La Decisión impugnada ante el Tribunal de Primera Instancia era pues la negativa de la Comisión a dirigir una Decisión de este tipo a la República Federal de Alemania.

- 27 A este respecto, del tenor literal del apartado 3 del artículo 90 y del sistema del conjunto de disposiciones de dicho artículo se deduce que la Comisión dispone de una amplia facultad de apreciación en el ámbito de los apartados 1 y 3 de dicho artículo, tanto en lo relativo a la acción que considere necesario llevar a cabo como en lo relativo a los medios apropiados para ello (véase a este respecto la sentencia Países Bajos y otros/Comisión, antes citada, apartado 27).
- 28 Por otra parte, un particular no puede pretender, mediante un recurso en el que impugne la negativa de la Comisión a adoptar una Decisión contra un Estado miembro al amparo de los apartados 1 y 3 del artículo 90, obligar indirectamente a dicho Estado miembro a adoptar un acto legislativo de alcance general.
- 29 De ello se deduce que la recurrente no podía impugnar la negativa de la Comisión a adoptar el acto solicitado por ella.
- 30 Por consiguiente, procede considerar que el Tribunal de Primera Instancia actuó con acierto al declarar igualmente la inadmisibilidad del recurso en la medida en que impugnaba la Decisión de la Comisión de no adoptar medidas basadas en los apartados 1 y 3 del artículo 90 del Tratado.
- 31 Procede por ello desestimar el recurso de casación en su totalidad.

Costas

- 32 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 ha solicitado la condena en costas de la recurrente. Por haber sido desestimados los motivos formulados por esta última, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

- 1) Desestimar el recurso de casación.**
- 2) Condenar en costas a la Bundesverband der Bilanzbuchhalter eV.**

Sevón

Gulmann

Edward

Puissochet

Jann

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 20 de febrero de 1997.

El Secretario

El Presidente de la Sala Quinta

R. Grass

J. C. Moitinho de Almeida