# AUTO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 23 de noviembre de 1995 *

En el asunto C-10/95 P,

**Asociación Española de Empresas de la Carne (Asocarne)**, asociación española, con domicilio social en Madrid, representada por la Sra. Paloma Llaneza González, Abogada del Ilustre Colegio de Madrid, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^es^ Loesch y Wolter, 11, rue Goethe,

parte recurrente,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto contra el auto del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Sala Primera) de 20 de octubre de 1994, Asocarne/Consejo (T-99/94, Rec. p. II-871), y por el que se solicita que se anule dicho auto,

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

**Consejo de la Unión Europea**, representado por los Sres. Ramón Torrent, Director del Servicio Jurídico, e Ignacio Díez Parra, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Bruno Eynard, Director de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

* Lengua de procedimiento: español.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por los Sres.: G. Hirsch, Presidente de Sala; G.F. Mancini (Ponente) y F.A. Schockweiler, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Fennelly;
Secretario: Sr. R. Grass;

oído el Abogado General;

dicta el siguiente

## Auto

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 12 de enero de 1995, la Asociación Española de Empresas de la Carne (en lo sucesivo, «Asocarne») interpuso un recurso de casación contra el auto del Tribunal de Primera Instancia dictado el 20 de octubre de 1994 en el asunto Asocarne/Consejo (T-99/94, Rec. p. II-871), en cuanto declaraba la inadmisibilidad de su recurso por el que se solicitaba la anulación de la Directiva 93/118/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 1993, por la que se modifica la Directiva 85/73/CEE relativa a la financiación de las inspecciones y controles sanitarios de carnes frescas y carnes de aves de corral (DO L 340, p. 15).

2 La Directiva 85/73/CEE, de 29 de enero de 1985 (DO L 32, p. 14; EE 03/33, p. 152), tiene como objetivo armonizar las diferentes tasas percibidas con ocasión de las inspecciones y controles sanitarios.

3 Esta Directiva, modificada por la Directiva 88/409/CEE del Consejo, de 15 de junio de 1988, por la que se establecen las normas sanitarias aplicables a las carnes reservadas al mercado nacional y los niveles de la tasa a percibir con arreglo a la Directiva 85/73/CEE por la inspección de dichas carnes (DO L 194, p. 28), preveía, antes de la aplicación de la Directiva 93/118, que los Estados miembros debían velar por que se percibiera una tasa en el momento del sacrificio de animales de diferentes especies, entre otras, de las especies bovina, porcina y caprina, para compensar los gastos ocasionados por las inspecciones y controles sanitarios previstos por la legislación comunitaria y, más concretamente, por la Directiva 64/433/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1964, relativa a problemas sanitarios en materia de intercambios de carne fresca (DO 1964, 121, p. 2012; EE 03/01, p. 101); por la Directiva 71/118/CEE del Consejo, de 15 de febrero de 1971, relativa a problemas sanitarios en materia de intercambios de carnes frescas de aves de corral (DO L 55, p. 23; EE 03/04, p. 131); por la Directiva 72/462/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1972, relativa a problemas sanitarios y de policía sanitaria en las importaciones de animales de las especies bovina y porcina y de carnes frescas procedentes de terceros países (DO L 302, p. 28; EE 03/06, p. 171), y por la Directiva 86/469/CEE del Consejo, de 16 de septiembre de 1986, relativa a la investigación de residuos en los animales y en las carnes frescas (DO L 275, p. 36).

4 El 15 de junio de 1988, el Consejo adoptó la Decisión 88/408/CEE, referente a los niveles de la tasa que se debía percibir por las inspecciones y controles sanitarios de carnes frescas, de conformidad con la Directiva 85/73/CEE (DO L 194, p. 24) y, en particular, con su artículo 2. Los destinatarios de esta Decisión eran los Estados miembros.

5 La Directiva 93/118 introdujo, en su artículo 1, varias modificaciones en la Directiva 85/73. Así, el artículo 1, modificado, menciona, por una parte, los gastos ocasionados por las inspecciones y controles contemplados por la Directiva 93/118 y prevé, por otra parte, que los Estados miembros deben velar por que se garantice la financiación del resto de inspecciones y controles sanitarios previstos para los productos contemplados en las Directivas enumeradas en el Anexo A de la Directiva 89/662/CEE del Consejo, de 11 de diciembre de 1989, relativa a los controles veterinarios aplicables en los intercambios intracomunitarios con vistas a la realización del mercado interior (DO L 395, p. 13), así como de los controles previstos por la

Directiva 90/675/CEE del Consejo, de 10 de diciembre de 1990, por la que se establecen los principios relativos a la organización de controles veterinarios de los productos que se introduzcan en la Comunidad procedentes de países terceros (DO L 373, p. 1), para los productos de origen animal distintos de la carne contemplada en el primer guión, incluidos los controles destinados a detectar la presencia de residuos. Igualmente, la Directiva 93/118 modificó el artículo 2 de la Directiva 85/73 y añadió un Anexo para regular las tasas aplicables a las carnes a las que se refieren las Directivas 64/433, 71/118 y 72/462. Debe precisarse que, en virtud de dicho Anexo, las tasas se calculan, en principio, con base en importes a tanto alzado, pero los Estados miembros pueden, en determinadas circunstancias, modificar estos importes.

6 El artículo 2 de la Directiva 93/118 derogó, con efectos de 1 de enero de 1994, la Decisión 88/408, cuyo contenido quedó en adelante incluido en la Directiva 85/73 y, especialmente, en el Anexo que se le añadió.

7 Por último, el artículo 3 de la Directiva 93/118 prevé que los Estados miembros adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva, a más tardar el 31 de diciembre de 1993 en lo que se refiere a los requisitos del Anexo y del artículo 5 de la Directiva 85/73, y a más tardar el 31 de diciembre de 1994 en lo referente a las demás disposiciones.

8 El 10 de marzo de 1994, la recurrente interpuso un recurso basado en el párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado CE con el fin de que se anulara la Directiva 93/118.

9 Contra dicho recurso, el Consejo propuso una excepción de inadmisibilidad, con arreglo al apartado 1 del artículo 114 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia.

10 El 26 de julio de 1994, la Comisión solicitó intervenir en apoyo de las pretensiones del Consejo, de conformidad con el artículo 115 del mencionado Reglamento de Procedimiento. El 16 de agosto de 1994, la Federació Catalana d'Industries de la Carn (Fecic) y la Asociación Profesional de Salas de Despiece y Empresas Cárnicas (Aprosa-Anec) solicitaron intervenir en apoyo de las pretensiones de Asocarne.

## El auto del Tribunal de Primera Instancia

11 El 20 de octubre de 1994, el Tribunal de Primera Instancia, en virtud del artículo 111 de su Reglamento de Procedimiento, dictó un auto por el que se declaraba la inadmisibilidad del recurso.

12 En primer lugar, el Tribunal de Primera Instancia estimó que, aun suponiendo que pudieran asimilarse —en contra del tenor literal del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado— las Directivas a los Reglamentos a efectos de admitir un recurso contra una Decisión «que revista la forma» de una Directiva, la Directiva controvertida no constituye una Decisión «encubierta» ni contiene ninguna disposición específica, cuyo carácter sea el de una Decisión individual. En efecto, según el Tribunal de Primera Instancia, la Directiva impugnada constituye un acto normativo de alcance general que va dirigido, de forma general y abstracta, a todos los empresarios de los Estados miembros que, a 1 de enero de 1994, reúnan los requisitos establecidos en la Directiva 85/73 y que, además, necesita, para poder aplicarse en el interior de los Estados miembros, que cada ordenamiento jurídico interno se adapte a ella mediante disposiciones nacionales de ejecución (apartado 18).

13 En segundo lugar, el Tribunal de Primera Instancia estimó que la entonces demandante no resultaba individualmente afectada por la Directiva, dado que ésta no afectó a sus derechos específicos ni a los de sus miembros (apartado 20). Además, el Tribunal de Primera Instancia, señalando que Asocarne y sus miembros, al igual que todos los operadores económicos de la Comunidad que ejercen sus actividades

en el sector de que se trata, están sujetos a las normas nacionales adoptadas a efectos de la adaptación del Derecho interno a lo dispuesto en la Directiva, excluyó que la demandante formara parte de un «círculo cerrado individualizado» y que, por tanto, la Directiva impugnada le afectara individualmente (apartado 21).

14 En tales circunstancias, el Tribunal de Primera Instancia consideró que no era necesario examinar si la demandante resultaba o no directamente afectada por dicha Directiva y que no procedía pronunciarse sobre las demandas de intervención de Fecic, de la Comisión y de Aprosa-Anec (apartado 22).

## Motivos formulados por las partes

15 En apoyo de las pretensiones de que se anule el auto de 20 de octubre de 1994, Asocarne formula, fundamentalmente, cuatro motivos referentes a la infracción del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado.

16 En primer lugar, señala que, en su opinión, el sistema judicial español no garantiza una protección suficiente de los particulares a causa del retraso endémico y estructural que los asuntos sufren en su tramitación por los órganos jurisdiccionales competentes para conocer de la materia objeto de la Directiva en litigio.

17 En segundo lugar, la recurrente considera que la Directiva 93/118 tiene naturaleza de Decisión, dado que su contenido coincide con el de la Decisión 88/408, derogada y sustituida por la Directiva.

18 En tercer lugar, Asocarne se considera individualmente afectada por el acto objeto del litigio. Por un lado, basándose en la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de

marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión (C-313/90, Rec. p. I-1125), alega que mantuvo contactos con la Comisión a través de la Confederación de Asociaciones del sector en Europa, que dirigió una queja a la Comisión sobre la aplicación que se venía haciendo de la Directiva 85/73 y que, durante el período de preparación de esta Directiva, presentó observaciones escritas a la Comisión, manteniéndose en estrecho contacto con los servicios competentes. Por otro lado, sus miembros forman parte, según ella, de un círculo cerrado individualizado, ya que los sujetos a los que se refiere la Directiva impugnada eran identificables en el momento de la adopción de dicha Directiva por estar dados de alta en el Registro Sanitario y en el censo de la tasa.

19 Por último, Asocarne se considera directamente afectada por la Directiva de que se trata, que fija de manera muy detallada los elementos constitutivos de la tasa sin dejar a los Estados miembros ninguna facultad de apreciación.

20 En su escrito de contestación, el Consejo solicita que se desestime el recurso de casación.

21 En primer lugar, al manifestar que habría sido posible invocar la invalidez de la Directiva 93/118 ante los órganos jurisdiccionales nacionales, pero que esta posibilidad había sido excluida debido al retraso endémico y estructural que los asuntos sufren en su tramitación por los Tribunales competentes para conocer de la materia objeto de la Directiva en litigio, Asocarne reconoció haber utilizado vías procesales no adecuadas para obtener sus fines.

22 En segundo lugar, el hecho de que la Directiva 93/118 haya sustituido a una Decisión no puede tener ninguna incidencia sobre la naturaleza general y abstracta de su contenido.

23 En tercer lugar, aunque la recurrente afirma lo contrario, sus miembros no constituyen un «círculo cerrado individualizado», dado que, en contra de lo que exige

una jurisprudencia reiterada, el acto impugnado no afecta a la parte recurrente o a sus miembros debido a ciertas cualidades que le son propias o a una situación de hecho que les caracteriza en relación con cualquier otra persona.

24 En cuarto lugar, el margen discrecional concedido a los Estados miembros a efectos de la aplicación de la Directiva implica la necesidad de medidas nacionales. Por tanto, Asocarne no puede considerarse directamente afectada por la Directiva 93/118.

## La apreciación del Tribunal de Justicia

25 En virtud del artículo 119 de su Reglamento de Procedimiento, cuando el recurso de casación sea manifiestamente inadmisible o manifiestamente infundado, el Tribunal de Justicia podrá, en todo momento, desestimarlo mediante auto motivado.

*Sobre el primer motivo*

26 En lo que respecta al motivo formulado por la recurrente en relación con el retraso endémico y estructural comprobado en la tramitación de los asuntos ante los órganos jurisdiccionales nacionales competentes, debe señalarse que dicha circunstancia, suponiendo que se demuestre, no puede justificar una modificación del sistema de vías de recurso y de procedimientos previsto por los artículos 173, 177 y 178 del Tratado y destinado a confiar al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos de las Instituciones. Dicha circunstancia no permite, en ningún caso, declarar la admisibilidad de un recurso de anulación formulado por una persona física o jurídica que no cumpla los requisitos establecidos por el párrafo cuarto del artículo 173. Por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia no podía tener en cuenta tal circunstancia en el auto impugnado.

27 De ello se desprende que este primer motivo debe ser desestimado.

*Sobre el segundo motivo*

28 En cuanto al segundo motivo, referente a que la Directiva 93/118 tiene naturaleza de Decisión, debe recordarse, en primer lugar, que en la sentencia de 14 de diciembre de 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes y otros/Consejo (asuntos acumulados 16/62 y 17/62, Rec. p. 901), el Tribunal de Justicia consideró que el término «Decisión» que figura en el párrafo segundo del artículo 173 del Tratado CEE, convertido en el párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado CE, debe entenderse en el sentido técnico que le confiere el artículo 189 del mismo Tratado y que el criterio de distinción entre un acto de naturaleza normativa y una Decisión, en el sentido de este último artículo, reside en que el acto de que se trata tenga o no alcance general.

29 A este respecto, procede recordar que, aun cuando en principio vincula únicamente a sus destinatarios, que son los Estados miembros, la Directiva constituye normalmente un modo de legislación o de regulación indirecta. Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha calificado en varias ocasiones a una Directiva como acto que tiene alcance general (véanse, especialmente, la sentencia de 22 de febrero de 1984, Kloppenburg, 70/83, Rec. p. 1075, apartado 11; el auto de 13 de julio de 1988, Fédération européenne de la santé animale y otros/Consejo, 160/88 R, Rec. p. 4121, apartado 28, y la sentencia de 29 de junio de 1993, Gobierno de Gibraltar/Consejo, C-298/89, Rec. p. I-3605, apartado 16).

30 Además, es jurisprudencia reiterada que la posibilidad de determinar con mayor o menor precisión el número o incluso la identidad de los sujetos de derecho a los que se aplica un acto no puede cuestionar la naturaleza normativa de este último (sentencias de 11 de julio de 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Consejo, 6/68, Rec. p. 595; de 16 de abril de 1970, Compagnie française commerciale et financière/Comisión, 64/69, Rec. p. 221, apartado 11; de 30 de septiembre de 1982, Roquette Frères/Consejo, 242/81, Rec. p. 3213, apartado 7, y de 26 de abril de

1988, Asteris y otros/Comisión, asuntos acumulados 97/86, 99/86, 193/86 y 215/86, Rec. p. 2181, apartado 13; auto de 13 de julio de 1988, Fédération européenne de la santé animale y otros/Consejo, antes citado, apartado 29; sentencias de 24 de noviembre de 1992, Buckl y otros/Comisión, asuntos acumulados C-15/91 y C-108/91, Rec. p. I-6061, apartado 25; de 15 de junio de 1993, Abertal y otros/Consejo, C-264/91, Rec. p. I-3265, apartado 16, y de 29 de junio de 1993, Gobierno de Gibraltar/Consejo, antes citada, apartado 17).

31 En el presente asunto, debe señalarse que la Directiva controvertida no contiene ninguna disposición específica cuyo carácter sea el de una Decisión individual y que constituye un acto de alcance normativo general que va dirigido, de forma general y abstracta, a todos los empresarios de los Estados miembros que, en el momento de expirar los plazos señalados para su ejecución, reúnan los requisitos que establece, y cuya aplicación exige, además, una adaptación de cada ordenamiento jurídico interno a sus disposiciones.

32 Por tanto, el Tribunal de Primera Instancia pudo considerar que, sin que sea necesario examinar si las Directivas pueden asimilarse a los Reglamentos para pronunciarse sobre la admisibilidad de un recurso interpuesto por personas físicas o jurídicas contra una Decisión que reviste la forma de una Directiva, la Directiva de que se trata no constituye una Decisión «encubierta».

33 Esta conclusión no queda desvirtuada por el hecho de que la referida Directiva derogue y sustituya a una Decisión. Como el Tribunal de Primera Instancia ha señalado también, tal circunstancia no tiene incidencia alguna sobre la naturaleza general y abstracta del acto en cuestión.

34 Por consiguiente, también debe ser desestimado el segundo motivo.

*Sobre el tercer motivo*

35 En lo que se refiere al motivo referente a la existencia de un interés individual, en el sentido del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado CE, procede examinar por separado la situación de la recurrente y la de sus miembros.

36 En primer lugar, es cierto que, en sus sentencias de 2 de febrero de 1988, Van der Kooy/Comisión (asuntos acumulados 67/85, 68/85 y 70/85, Rec. p. 219), y de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión, antes citada, el Tribunal de Justicia reconoció que asociaciones u organismos constituidos para promover intereses colectivos pueden resultar individualmente afectados por Decisiones que suprimen ayudas o que deniegan la apertura del procedimiento previsto por el apartado 2 del artículo 93 del Tratado.

37 Sin embargo, como señaló acertadamente el Tribunal de Primera Instancia, esta jurisprudencia no puede aplicarse al presente asunto, que se refiere a una Directiva, es decir, a un acto normativo, general y abstracto.

38 En particular, por lo que respecta a su participación en la preparación de la Directiva 85/73, la postura de Asocarne en el presente asunto es completamente diferente de la de las demandantes en el asunto CIRFS y otros/Comisión, antes citado.

39 Efectivamente, en este último asunto, el Tribunal de Justicia reconoció que la Decisión de la Comisión de negarse a iniciar el procedimiento previsto por el apartado 2 del artículo 93 del Tratado afectaba individualmente a una asociación

que agrupaba a las principales empresas del sector económico de que se trataba, que había dialogado con la Comisión acerca del establecimiento, de la prorrogación y de la adaptación de la regulación referente a las ayudas de Estado en dicho sector y que, durante el procedimiento administrativo previo al litigio, había mantenido activamente negociaciones con la Comisión, especialmente presentándole observaciones escritas y manteniéndose en estrecho contacto con los servicios competentes. En cambio, en el presente asunto, el recurso se refiere a una Directiva adoptada por el Consejo sobre la base jurídica del artículo 43 del Tratado CE, es decir, en el marco de un procedimiento que, en contra de lo que ocurre con el contemplado en el artículo 93, no prevé ninguna intervención de los particulares.

40 Por consiguiente, sería contrario a la letra y al espíritu del artículo 173 del Tratado permitir a cualquier particular, por haber participado en la preparación de un acto de naturaleza legislativa, interponer después un recurso contra dicho acto.

41 Por lo que respecta, en segundo lugar, a la alegación de la recurrente según la cual sus miembros forman parte de un círculo cerrado individualizado, es jurisprudencia reiterada que, para poder considerar que unas personas resultan individualmente afectadas por un acto, es necesario que se produzca un perjuicio en su posición jurídica a causa de una situación de hecho que las individualice de manera análoga a la del destinatario (véanse, especialmente, la sentencia de 24 de febrero de 1987, Deutz und Geldermann/Consejo, 26/86, Rec. p. 941, apartado 9, y el auto de 24 de mayo de 1993, Arnaud y otros/Consejo, C-131/92, Rec. p. 2573, apartado 14).

42 Pues bien, esto no ocurre en el caso de Asocarne ni de sus miembros. A este respecto, procede señalar que la Directiva impugnada afecta a estos últimos a causa únicamente de su condición objetiva de operadores económicos que actúan en el sector contemplado por la Directiva de que se trata, en el mismo concepto que cualquier otro operador económico comunitario que ejerza la misma actividad (véanse, especialmente, los autos de 12 de octubre de 1988, Cevap y otros/Consejo, 34/88, Rec. p. 6265, apartado 15, y de 7 de diciembre de 1988, Fedesa y otros/Consejo, 160/88, Rec. p. 6399, apartado 14).

43 Es cierto que, en la sentencia de 18 de mayo de 1994, Codorníu/Consejo (C-309/89, Rec. p. I-1853), el Tribunal de Justicia reconoció que una disposición de carácter normativo puede, en determinadas circunstancias, afectar individualmente a algunos operadores económicos interesados. No obstante, como señaló acertadamente el Tribunal de Primera Instancia, esta jurisprudencia no puede invocarse en el presente asunto, ya que, a diferencia de lo que ocurría en el Reglamento controvertido en aquel caso, la Directiva impugnada en primera instancia no ha vulnerado derechos específicos de la recurrente o de sus miembros.

44 Por tanto, debe desestimarse el tercer motivo.

45 De lo expuesto resulta que el acto impugnado en primera instancia no afecta individualmente a la recurrente. En consecuencia, el Tribunal de Primera Instancia pudo considerar justificadamente que procedía declarar la inadmisibilidad de su recurso. Por tanto, no es necesario examinar el cuarto motivo del recurso de casación, que se refiere a la cuestión de si el acto de referencia afecta o no directamente a la recurrente.

46 En tales circunstancias, el recurso de casación debe desestimarse por manifiestamente infundado, con arreglo al artículo 119 del Reglamento de Procedimiento.

## Costas

47 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. Al haber sido desestimados los motivos formulados por la parte recurrente, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

resuelve:

**1) Desestimar el recurso de casación.**

**2) Condenar en costas a la recurrente.**

Dictado en Luxemburgo, a 23 de noviembre de 1995.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Segunda

G. Hirsch