CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentadas el 4 de octubre de 2001 [1]

1. El Consejo de la Unión Europea solicita la casación parcial de una sentencia del Tribunal de Primera Instancia, por haber omitido examinar la excepción de inadmisibilidad que presentó en un asunto en el que dos empresas instaban la anulación de una Directiva y la reparación del daño resultante. [2]

La Directiva no fue anulada, pues el recurso se desestimó por infundado. El Consejo recurre, sin embargo, en casación, porque considera que el Tribunal de Primera Instancia cometió un error fundamental de derecho, con infracción del artículo 230 CE, párrafo cuarto, y se desvió de su propia jurisprudencia, al no pronunciarse, con carácter previo, sobre la legitimación de las demandantes para pedir la anulación de una directiva.

El recurrente pide al Tribunal de Justicia que, descartando los apartados 143 y 146 de la sentencia de instancia, [3] se pronuncie sobre la excepción de inadmisibilidad que presentó en el asunto T-125/96. No solicita, en cambio, la condena en costas de las partes recurridas.

I. La sentencia dictada por el Tribunal de Primera Instancia

2. El 29 de abril de 1996, el Consejo adoptó la Directiva 96/22/CE, [4] cuyo artículo 2, letra b), prevé que los Estados miembros velarán porque se prohíba la comercialización de sustancias ß-agonistas para su administración a animales destinados al consumo humano. De acuerdo con el artículo 4, apartado 2, los Estados miembros podrán autorizar la administración por vía oral, con fines terapéuticos, de medicamentos veterinarios que contengan trembolona alilo o sustancias ß-agonistas a équidos y a animales de compañía, siempre que se utilicen con arreglo a las especificaciones del fabricante; y de sustancias ß-agonistas, en forma de inyección, para la inducción de la tocólisis en las vacas parturientas.

1 — Lengua original: español.

2 — Se trata del asunto T-125/96.

3 — Sentencia de 1 de diciembre de 1999, asuntos acumulados T-125/96 y T-152/96 (Boehringer y otros/Consejo y Comisión, Rec. p. II-3427).

4 — Directiva por la que se prohíbe utilizar determinadas sustancias de efecto hormonal y tireostático, y sustancias ß-agonistas en la cría de ganado y por la que se derogan las Directivas 81/602/CEE, 88/146/CEE y 88/299/CEE (DO L 125, p. 3).

3. Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH (en lo sucesivo, «BI Vetmedica») es prácticamente la única empresa farmacéutica de la Unión Europea que produce y comercializa medicamentos veterinarios que contienen una sustancia ß-agonista, a saber, el clenbuterol, para el tratamiento de afecciones respiratorias de los animales destinados a la comercialización para el consumo humano. Realiza cerca del 97 % de las ventas de medicamentos veterinarios que inciden en la prohibición de comercialización y de administración de las sustancias ß-agonistas establecida por la Directiva 96/22.

La adopción de esta Directiva significó que, a partir del 1 de julio de 1997, fecha en la que los Estados miembros debían haber adaptado su legislación interna, BI Vetmedica no podía comercializar, en esos Estados, sus medicamentos veterinarios a base de clenbuterol, para animales destinados al consumo humano, salvo para los fines terapéuticos enumerados en el artículo 4, apartado 2.

4. BI Vetmedica y C.H. Boehringer Sohn (en lo sucesivo, «Boehringer»), esta última propietaria exclusiva de la primera y una de las veinte sociedades farmacéuticas más importantes del mundo, presentaron, el 9 de agosto de 1996, un recurso por el que instaban la anulación parcial de la Directiva 96/22, así como la indemnización de daños y perjuicios.

5. Mediante escrito separado, presentado el 31 de octubre de 1996, el Consejo propuso una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 114 del Reglamento de Procedimiento. Dos años después, mediante auto de 19 de noviembre de 1998, el Tribunal de Primera Instancia decidió unir la excepción al examen del fondo del asunto.

6. El 8 de julio de 1996, la Comisión adoptó el Reglamento CEE) nº 1312/96, [5] por el que estableció los límites máximos de residuos provisionales para el clenbuterol en los alimentos de origen animal, pero exclusivamente con los fines terapéuticos autorizados por la Directiva 96/22, a saber, en el caso de los bovinos, sólo para la inducción de la tocólisis en las vacas parturientas, y, en el caso de los équidos, para la inducción de la tocólisis y el tratamiento de los trastornos respiratorios.

7. El 27 de septiembre de 1996, BI Vetmedica y Boehringer interpusieron un recurso, [6] por el que proponían una excepción de ilegalidad respecto a la Directiva 96/22 e instaban la anulación parcial del Reglamento nº 1312/96.

8. Las partes declararon no tener ninguna objeción que formular respecto a la acumulación de ambos asuntos a efectos de la sentencia.

5 — Reglamento por el que se modifica el anexo III del Reglamento (CEE) nº 2377/90 del Consejo, por el que se establece un procedimiento comunitario de fijación de los límites máximos de residuos de medicamentos veterinarios en los alimentos de origen animal (DO L 170, p. 8).

6 — Se trata del asunto T-152/96.

Viendo que la pretensión de anulación parcial del Reglamento nº 1312/96, en el asunto T-152/96, se fundamentaba esencialmente en la excepción de ilegalidad propuesta contra la Directiva 96/22, cuya anulación parcial constituía, en parte, el objeto del recurso en el asunto T-125/96, y que los argumentos alegados por las demandantes para cuestionar la legalidad de la Directiva eran sustancialmente idénticos en ambos asuntos, el Tribunal de Primera Instancia consideró oportuno pronunciarse sobre la cuestión, común a ambos, de la legalidad de la Directiva 96/22, antes de examinar las restantes cuestiones de admisibilidad y de fondo suscitadas por cada recurso.

9. Para acreditar la ilegalidad de la Directiva 96/22, las demandantes invocaron cuatro motivos: la conculcación del principio de proporcionalidad; la violación de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima; la vulneración del principio de buena administración; y la infracción del artículo 43 del Tratado CE por haber incumplido la obligación de consultar de nuevo al Parlamento Europeo cuando el texto finalmente adoptado, considerado en su conjunto, difería en su contenido material del texto sobre el que ya había sido consultado.

Los apartados 49 a 142 de la sentencia recurrida se consagran al examen de estos cuatro motivos, que son, sucesivamente, desestimados. Por esta razón, en el apartado 143, el Tribunal de Primera Instancia declaró infundada la pretensión de anulación de la Directiva 96/22 y consideró innecesario pronunciarse sobre la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Consejo.

La pretensión de indemnización de daños y perjuicios se fundaba en una supuesta violación de las normas jurídicas invocadas por las demandantes. Al haber apreciado que la Directiva 96/22 no violaba ninguna de dichas normas, el Tribunal de Primera Instancia, en el apartado 146 de la sentencia recurrida, desestimó la pretensión por infundada, añadiendo que resultaba innecesario pronunciarse sobre la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Consejo.

10. En la parte dispositiva, la sentencia anuló el Reglamento nº 1312/96 de la Comisión, en la medida en que restringía la validez de los límites máximos de residuos fijados para el clenbuterol a algunas indicaciones terapéuticas específicas para los bovinos y los équidos, y desestimó los recursos en todo lo demás.

II. El recurso de casación

11. El Consejo reconoce que la sentencia recurrida le es propicia, ya que acoge los argumentos que opuso a la solicitud de anulación parcial de la Directiva 96/22 y de reparación de daños y perjuicios en el asunto T-125/96, y a la excepción de

ilegalidad planteada en el marco del recurso de anulación parcial del Reglamento nº 1312/96, en el asunto T-152/96. Recurre, sin embargo, en casación por entender que el Tribunal de Primera Instancia cometió un error de derecho al no examinar la excepción de inadmisibilidad propuesta por falta de legitimación de las demandantes.

En el escrito de contestación, BI Vetmedica, Boehringer y la Fédération de la santé animale (FEDESA), que en primera instancia fue autorizada a intervenir como coadyuvante en apoyo de las pretensiones de estas empresas, sostuvieron que el recurso del Consejo era manifiestamente inadmisible, en particular, porque no cumplía las condiciones impuestas por el artículo 49, segundo párrafo, del Estatuto, ya que sus pretensiones no se habían visto desestimadas.

12. El presidente del Tribunal de Justicia autorizó a que el Consejo formulara una réplica sucinta que se limitara a ese extremo.

Tanto BI Vetmedica y Boehringer como FEDESA presentaron escrito de dúplica. El Gobierno del Reino Unido, cuya intervención en primera instancia tuvo como finalidad oponerse a que la demanda de indemnización de daños y perjuicios fuera declarada inadmisible, tal como propugnaba el Consejo, se centra en este mismo punto en el escrito de contestación y no ha hecho uso del trámite de dúplica.

La Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalverensector (SKV) y la Comisión, que en primera instancia intervinieron en apoyo de los argumentos del Consejo, presentaron escrito de contestación y renunciaron a la réplica.

13. Dado que ninguna de las partes ha introducido una solicitud indicando las razones por las que deseaba presentar observaciones orales, el Tribunal de Justicia decidió, según lo que dispone el artículo 120 del Reglamento de Procedimiento, resolver el recurso sin celebrar vista.

14. Con el fin de analizar las cuestiones jurídicas suscitadas en este asunto trataré, con carácter previo, la admisibilidad del recurso de casación. Al entrar en el fondo me ocuparé, por este orden, de las excepciones de inadmisibilidad suscitadas en primera instancia en el recurso de anulación de la Directiva 96/22 y en el de indemnización por daños, y terminaré pronunciándome sobre la admisibilidad del recurso de anulación.

A. *Sobre la admisibilidad del recurso de casación*

15. BI Vetmedica y Boehringer sostienen que el recurso del Consejo, que era la parte demandada en la instancia, es inadmisible por dos razones: la primera se funda en que el hecho de que la sentencia le sea favorable

le impide recurrir en casación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 49 del Estatuto del Tribunal de Justicia. Al haberse declarado infundado el recurso, tal y como lo solicitaba, el Consejo no puede sostener, para pedir la anulación de la sentencia, que sus pretensiones se vieron desestimadas.

La segunda se apoya en que el recurso no cumple los requisitos exigidos por los artículos 225 CE, 51 del Estatuto y 112, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, ya que el recurrente se limita a repetir los argumentos avanzados en el procedimiento de instancia; no identifica el error de derecho que contiene la sentencia; y tampoco cita la disposición infringida.

16. FEDESA ratifica la primera razón aducida por las empresas recurridas y propone hacer extensiva a los actos recurribles en casación la jurisprudencia reiterada que admite que puedan ser objeto del recurso de anulación las medidas que produzcan efectos jurídicos obligatorios susceptibles de afectar a los intereses del demandante, modificando de manera caracterizada su situación jurídica. [7]

7 — Cita las sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión (60/81, Rec. p. 2639), apartado 9; y de 31 de marzo de 1998, Francia y otros/Comisión (asuntos acumulados C-68/94 y C-30/95, Rec. p. I-1375), apartado 62.

17. El Consejo defiende la admisibilidad de su recurso y avanza que la pretensión de la solicitud, que presentó de acuerdo con el artículo 114, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, en la que propuso una excepción de inadmisibilidad en el recurso de anulación, fue desestimada. Argumenta que, según el artículo 230 CE, párrafo cuarto, los particulares no están legitimados para recurrir en anulación una directiva, por lo que, si el Tribunal de Primera Instancia está convencido de que el acto recurrido, por su naturaleza, es una directiva, no tiene necesidad de proseguir su examen por ser el recurso, en todo caso, inadmisible. Indica, por último, que no pretende restringir el poder discrecional del tribunal de instancia para organizar el procedimiento, sino que desea que se trate la legitimación de las demandantes y que se aclare el momento procesal en el que debe ser apreciada.

18. Hay que reconocer que el presente recurso de casación se caracteriza por una cierta originalidad ya en relación con su admisibilidad, que se manifiesta en los siguientes detalles: el recurso ha sido interpuesto por la parte demandada en primera instancia, reconociendo que sus pretensiones en cuanto al fondo fueron acogidas por la sentencia, al no declarar la nulidad de la Directiva impugnada; el recurrente no pide la anulación de la sentencia de instancia, sino un pronunciamiento sobre la excepción de inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación de las demandantes, que no fue resuelta de manera expresa; en caso de que el Tribunal de Justicia diera la

razón al recurrente, su decisión no tendría incidencia alguna sobre la parte dispositiva de la sentencia que se ataca; y, finalmente, los motivos para impugnar esa sentencia se basan en que el Tribunal de Primera Instancia omitió pronunciarse sobre una causa de inadmisión de la demanda, cuando habría debido hacerlo.

Ahora bien, esas características, que lo diferencian de la gran mayoría de los recursos de casación que se someten a este Tribunal de Justicia, no significan que el recurso del Consejo deba ser declarado manifiestamente inadmisible como propugnan BI Vetmedica, Boehringer y FEDESA.

19. En mi opinión, el Consejo está legitimado para recurrir la sentencia, por varias razones.

20. En primer lugar, porque, en virtud del artículo 114, apartados 1 y 4, del Reglamento del Tribunal de Primera Instancia, la demanda en la que se solicite que dicho órgano jurisdiccional decida sobre la inadmisión, sin entrar en el fondo del asunto, se presentará mediante escrito separado. A continuación, el Tribunal resolverá sobre la demanda o la unirá al fondo.

Y el Consejo cumplió el requisito establecido en dicha disposición al presentar, el 31 de octubre de 1996, el escrito por el que solicitaba que se declarara la inadmisibilidad de la demanda de BI Vetmedica y de Boehringer. En vez de resolver directamente este incidente, el tribunal de instancia lo unió a la reclamación principal. Pero, en el momento de dictar sentencia, decidió resolver primero sobre el fondo y, a continuación, dado que no anuló la normativa recurrida, apreció que no era necesario pronunciarse sobre la excepción.

21. En segundo lugar, porque, de acuerdo con el artículo 49, párrafo primero, del Estatuto, el recurso de casación puede interponerse, entre otras, contra las resoluciones del Tribunal de Primera Instancia que pongan fin a un incidente procesal relativo a una excepción de admisibilidad.

Si el Tribunal de Primera Instancia hubiera resuelto el incidente mediante auto, declarando la admisibilidad del recurso y reconociendo, por tanto, que las demandantes gozaban de legitimación activa, el Consejo habría podido recurrirlo en casación. Si, una vez acumulada la excepción al fondo, la hubiera examinado en la sentencia resolviéndola en el mismo sentido y hubiera apreciado, a continuación, que no había lugar a anular la Directiva, la admisibilidad de un recurso de casación planteado por el Consejo no habría suscitado mayores problemas. El escollo parece consistir, en este asunto, en que el tribunal de instancia no se pronunció, de manera expresa, sobre la excepción propuesta.

22. Opino que, desde el momento en que el Tribunal de Primera Instancia entró en el fondo del asunto sin analizar con carácter previo la legitimación de las demandantes,

a pesar de habérselo solicitado por escrito y de la posición expresada por el Consejo a lo largo de la reunión informal que tuvo lugar en Luxemburgo, en noviembre de 1998, entre el juez ponente y los representantes de las partes en el asunto, hay que entender que aceptó implícitamente que gozaban de legitimación activa.

23. Quiero destacar, a este respecto, el único precedente que me parece pertinente para este asunto. Francia fue el primer Estado miembro que recurrió al artículo 49, párrafo tercero, del Estatuto. Y lo hizo porque no estaba de acuerdo con que el Tribunal de Primera Instancia hubiera desestimado, después de unirla al fondo, la excepción de inadmisibilidad que proponía la Comisión por falta de legitimación de las demandantes. En ese asunto, el tribunal de instancia había apreciado, de manera explícita, que el recurso era admisible y, al entrar en el fondo, lo desestimó por infundado. [8]

El abogado general Sr. Mischo puso de relieve la originalidad del recurso en los puntos 5 a 16 de sus conclusiones, [9] destacando que no parecía tener por objeto la anulación total o parcial de la resolución de instancia en el sentido del apartado 1 del artículo 113 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

8 — Sentencia de 21 de enero de 1999, Francia/Comafrica y otros (C-73/97 P, Rec. p. I-185).

9 — Conclusiones presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia Francia/Comafrica y otros, antes citada.

24. En el apartado 13 de las conclusiones, el Sr. Mischo, al tratar la admisibilidad del recurso de casación, afirma: «El hecho de que el Tribunal de Primera Instancia haya procedido, inmediatamente, [...] al examen del fondo del asunto y no nos encontremos ante una sentencia distinta, relativa tan sólo a la excepción de inadmisibilidad (como sería el caso si se hubiera estimado la excepción), no debe ocultarnos que el Tribunal de Primera Instancia ha dictado sucesivamente dos resoluciones. Debe ser posible un recurso de casación frente a cada una de ellas.»

En la sentencia, el Tribunal de Justicia estimó el recurso, anuló la sentencia de instancia y, resolviendo definitivamente el litigio, acordó la inadmisibilidad del recurso de anulación interpuesto por las empresas Comafrica Spa y Dole Fresh Fruit Europe Ltd & Co.

25. En tercer lugar, hay un argumento más que milita en favor de la admisibilidad del recurso de casación interpuesto por el Consejo. En virtud del artículo 49, párrafo tercero, del Estatuto, salvo en los litigios entre las Comunidades y sus agentes, pueden recurrir en casación no sólo los Estados miembros que no hayan intervenido en primera instancia, sino también las Instituciones de la Comunidad, encontrándose en una posición idéntica a la de quienes hayan intervenido. Puesto que el Consejo habría podido interponer el presente recurso aun sin haber sido parte en primera instancia, con mayor razón podrá hacerlo cuando, como en el presente caso,

habiendo sido parte, sus pretensiones respecto a la inadmisibilidad del recurso de anulación se vieron totalmente desestimadas, tal como exige el artículo 49, apartado 2, del Estatuto.

Debo sostener, en consecuencia, que el Consejo goza de legitimación para interponer este recurso de casación.

26. Tampoco estoy de acuerdo con las demás razones avanzadas por las partes recurridas en casación para justificar la inadmisibilidad del recurso.

Primero, porque el Consejo no se limita a repetir los argumentos esgrimidos en primera instancia, ya que en el recurso no pretende que la excepción fuera fundada, sino que el motivo en el que se basa es la omisión por parte del Tribunal de Primera Instancia de pronunciarse sobre dicha excepción. Y esa omisión, por razones obvias, no pudo ser objeto de debate entre las partes con anterioridad al pronunciamiento de la sentencia recurrida.

Segundo, porque el Consejo ha identificado el error de derecho como la omisión, por parte del Tribunal de Primera Instancia, de resolver la citada excepción de inadmisibilidad antes de entrar en el fondo del asunto.

Y, tercero, porque el Consejo identifica como disposición infringida por la sentencia el artículo 230 CE.

27. Considero, por tanto, que la admisibilidad de este recurso de casación no plantea ninguna duda.

B. *El fondo del recurso de casación*

a) La excepción de inadmisibilidad en el recurso de anulación

28. Si bien el Tribunal de Primera Instancia acogió sus pretensiones y no anuló la Directiva 96/22, el Consejo sólo considera ese resultado favorable en apariencia, y ha recurrido la sentencia por entender que incurrió en un error fundamental de derecho, al no tratar, cuando habría debido hacerlo, la excepción de inadmisibilidad que propuso por falta de legitimación de las demandantes. Estima que, al no haberse pronunciado sobre el derecho de una persona física o jurídica para instar la anulación de una directiva, antes de entrar en el examen del fondo del asunto, no actuó de acuerdo a la letra ni al espíritu del artículo 230 CE, párrafo cuarto, y que la decisión contradice su propia jurisprudencia. En efecto, la legitimación de la parte demandante es una cuestión previa que

debe ser evaluada antes de entrar en el fondo de un asunto. Y la admisibilidad de una acción reviste tal importancia para el proceso que no puede omitirse su análisis sin una motivación sustancial, aunque el tribunal de instancia desestime el recurso por infundado. En aras de la buena administración de la justicia y para evitar litigios inútiles, las partes deben ser informadas, lo antes posible, de si tienen o no capacidad procesal. Cuando lo que se pide es la anulación de una verdadera directiva, no habría lugar a proseguir con el resto del asunto, pues resultaría superfluo establecer si, a pesar de cumplir los requisitos de toda directiva, puede afectar directa e individualmente al demandante.

La SKV añade que, aunque el tribunal de instancia haya procedido a tratar la legalidad de la Directiva 96/22 antes de ocuparse de las otras cuestiones sobre la admisibilidad y de fondo, por razones de eficacia procesal, no podía hacer caso omiso de la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Consejo, teniendo en cuenta las cuestiones de principio evocadas en ese asunto.

La Comisión, que está de acuerdo con el Consejo, sostiene, además, que si la incompetencia del Tribunal para conocer de una acción determina que el recurso carezca de objeto y que proceda el sobreseimiento, la inadmisibilidad de la demanda es base suficiente para considerar que el propio Tribunal carece de competencia para pronunciarse. La admisibilidad de la demanda no queda a la libre disposición de las partes, ya que las causas de inadmisión son imperativas y el tribunal está obligado a pronunciarse sobre una excepción de este tipo propuesta por una de las partes. Además, en este caso, el Tribunal de Primera Instancia tenía abiertas otras vías de acción. Habría podido, por ejemplo, resolver la excepción propuesta por el Consejo y pronunciar una sentencia sobre el fondo. Y, también, anular el Reglamento nº 1312/96 por idéntico motivo en el que se basó en la sentencia recurrida, sin tener que examinar los otros motivos alegados, y declarar que la demanda de anulación de la Directiva 96/22 era inadmisible. De haber procedido así, las demandantes se hallarían en la misma situación que ahora. Habría podido, también, disociar la acción de anulación de la de indemnización de daños y perjuicios, declarando admisible la segunda e inadmisible la primera.

29. BI Vetmedica y Boehringer sostienen que, en virtud del principio general del derecho procesal según el cual el juez es *dominus* tanto del procedimiento como de la instrucción,[10] el Tribunal de Primera Instancia dispone de amplias facultades discrecionales para organizar el procedimiento, en función de las características de cada caso y de la conexión de las cuestiones suscitadas. Esas facultades incluyen la posibilidad de entrar en el fondo de un asunto antes de investigar la admisibilidad de la demanda, siempre que esta manera de actuar le parezca preferible por razones de economía procesal u otras. En este caso concreto, consideran que era necesario, en aras de una buena administración de la justicia y de facilitar el desarrollo del procedimiento, pronunciarse sobre la legalidad de la Directiva 96/22 antes de analizar la admisibilidad de la demanda, ya que la primera era la cuestión central de los

10 — Citan las conclusiones del abogado general Sr. Cosmas presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia de 8 de julio de 1999, Hüls/Comisión (C-199/92 P, Rec. p. I-4287), punto 48.

asuntos T-125/96 y T-152/96. Intentar limitar las facultades discrecionales del Tribunal de Primera Instancia, como hace el Consejo en su recurso, equivale a atentar contra el principio de la separación de poderes entre Instituciones, consagrada en el Tratado CE. FEDESA se muestra en todo de acuerdo con las manifestaciones de las partes recurridas.

30. Es cierto, como alegan las empresas recurridas y FEDESA, que el Tribunal de Primera Instancia goza de amplios poderes discrecionales para organizar el proceso. Así, por poner algunos ejemplos, el artículo 64 de su Reglamento procesal regula las diligencias de ordenación del procedimiento que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 49, pueden ser acordadas en cualquiera de sus fases; el artículo 51 sienta las bases para la atribución de los asuntos a las distintas formaciones; y el artículo 50 concede al presidente la facultad de ordenar, por razón de conexión, la acumulación de asuntos que se refieran al mismo objeto.

No creo, sin embargo, que esos poderes discrecionales sean tan amplios que alcancen al tratamiento de los incidentes procesales, regulados de manera exhaustiva en los artículos 111 a 114 del Reglamento de Procedimiento, ni que incluyan la facultad de abstenerse de resolver, expresamente, una excepción de inadmisibilidad propuesta por una de las partes.

31. Esta opinión se basa en varias razones. En primer lugar, la legitimación del demandante para ejercitar una acción es un presupuesto de procedibilidad que, de no concurrir, acarrea la incompetencia del órgano jurisdiccional para conocer del fondo del litigio. Constituye buena prueba de esta afirmación el hecho de que los legitimados para acceder a los órganos jurisdiccionales comunitarios vengan contemplados en el Tratado (artículos 226 CE a 228 CE para el recurso por incumplimiento; artículo 230 CE para el recurso de anulación; artículo 232 CE para el recurso por omisión; o artículo 236 CE para los recursos de funcionarios) y en el Estatuto (artículo 37 para la intervención; y artículos 49 y 50 para el recurso de casación), y no en el Reglamento de Procedimiento. En segundo lugar, la legitimación es una de las causas de inadmisión de la demanda por motivos de orden público que el Tribunal de Primera Instancia puede examinar, de oficio, en cualquier momento.

Es cierto que, en virtud del artículo 114, apartado 4, de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Primera Instancia puede decidir sobre tal demanda o unirla al fondo. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha afirmado que corresponde al Tribunal de Primera Instancia apreciar si una correcta administración de la justicia permite que la excepción de inadmisibilidad propuesta sea resuelta inmediatamente o unida al fondo. [11]

Ahora bien, esto no significa, a mi juicio, que pueda entrar en el fondo antes de resolver el incidente en el que se alega la inexistencia de legitimación. Lo contrario, que es precisamente lo que hizo el Tribunal de Primera Instancia en la sentencia cuya

11 — Auto de 27 de febrero de 1991, Bocos Viciano/Comisión (C-126/90, Rec. p. I-781), apartado 6.

anulación se solicita, me parece prejuzgar la legitimación, ya que sería un contrasentido que, después de resolver sobre el fondo, se declarara inadmisible el recurso. Si la sentencia de instancia omite resolver el incidente, plantea otro problema: la admisión del recurso carece de motivación que permita a las partes comprobar si se han lesionado sus derechos, privando al Tribunal de Justicia de ejercer el debido control en casación.

32. Para decidir si procede anular la sentencia recurrida, he dado un repaso a los asuntos del Tribunal de Justicia y a los del Tribunal de Primera Instancia en los que una excepción de inadmisibilidad había sido acumulada al fondo, con ánimo de averiguar cómo han actuado los dos órganos jurisdiccionales a este respecto. Examinaré estos dos grupos por separado.

33. En cuanto al Tribunal de Primera Instancia, en la treintena de casos que he analizado veo que, por regla general, se refiere a la excepción de inadmisibilidad antes de conocer el fondo, tanto si se alega la falta de legitimación activa, [12] como la extemporaneidad, [13] que el acto recurrido no es impugnable, [14] que el recurrente carece de interés para ejercitar la acción, [15] que el acto recurrido no le es lesivo, [16] que el demandado carece de legitimación pasiva, [17] o que el escrito de demanda no cumple los requisitos exigidos por el artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento. [18] Y, en un asunto, de las cuatro causas de inadmisión del recurso propuestas por la demandada, el Tribunal de Primera Instancia estudia tres con carácter preliminar, indicando que la otra, por la que el recurso habría quedado sin objeto, era una cuestión que correspondía tratar con el fondo. [19]

En ese grupo he encontrado un caso que se aparta de la norma general. La Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad mediante escrito separado y por auto se acordó unirla al fondo del asunto, [20] sin explicar en qué consistía la excepción, ni hacer ninguna otra referencia.

De todas maneras, de acuerdo con la jurisprudencia del propio Tribunal de Primera Instancia, entre las causas de inadmisión de la demanda por motivos de orden público que puede examinar en cualquier momento, incluso de oficio, figuran las relativas a los requisitos de admisibilidad

12 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 11 de julio de 1996, Métropole Télévision y otros/Comisión (asuntos acumulados T-528/93, T-542/93, T-543/93 y T-546/93, Rec. p. II-649).

13 — Sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998, European Night Services y otros/Comisión (asuntos acumulados T-374/94, T-375/94, T-384/94 y T-388/94, Rec. p. II-3141); y de 25 de marzo de 1999, Forges de Clabecq/Comisión (T-37/97, Rec. p. II-859).

14 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 24 de marzo de 1994, Air France/Comisión (T-3/93, Rec. p. II-121).

15 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 19 de febrero de 1998, DIR International Film y otros/Comisión (asuntos acumulados T-369/94 y T-85/95, Rec. p. II-357).

16 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 11 de junio de 1998, Skrikas/Parlamento (T-167/97, Rec FP pp. I-A-287, II-857).

17 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 24 de septiembre de 1998, Dethlefs y otros/Consejo y Comisión (T-112/95, Rec. p. II-3819).

18 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de junio de 2000, Meyer/Comisión (T-72/99, Rec. p. II-2521).

19 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de mayo de 1994, BEUC et NCC/Comisión (T-37/92, Rec. p. II-285).

20 — Auto del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998, Industria del Frío Auxiliar Conservera/Comisión (T-136/95, Rec. p. II-3301), apartado 22.

de los recursos que establece el párrafo cuarto del artículo 230 CE. [21]

34. En lo que al Tribunal de Justicia se refiere, he comprobado que, de los cuarenta asuntos en los que me he detenido, prácticamente en todos, incluso en los recursos por incumplimiento, [22] la excepción de inadmisibilidad es resuelta antes de entrar en el fondo, sea cual sea la causa de inadmisión propuesta: extemporaneidad del recurso, [23] falta de legitimación activa, [24] recurso dirigido contra un acto que no figura como recurrible en el artículo 230 CE, párrafo primero, [25] falta de interés para ejercitar la acción, [26] incompetencia del Tribunal de Justicia, [27] falta de reclamación previa en los asuntos de funcionarios, [28] ausencia de acto lesivo, [29] o falta de legitimación pasiva. [30] Y en una ocasión, después de analizar la causa de inadmisión, el Tribunal decidió que la apreciación de su fundamento debía efectuarse junto con las cuestiones de fondo planteadas por el litigio. [31]

También en este grupo de resoluciones he encontrado algunas que se apartan de la pauta. En el asunto Van Reenen/Comisión, [32] la parte demandada alegaba la

21 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 24 de octubre de 1997, EISA/Comisión (T-239/94, Rec. p. II-1839), apartado 26; autos del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998, Michailidis y otros/Comisión (T-100/94, Rec. p. II-3115), apartado 49; de 26 de marzo de 1999, Biscuiterie-confiserie LOR y Confiserie du Tech/Comisión (T-114/96, Rec. p. II-913), apartado 24; y de 8 de julio de 1999, Area Cova y otros/Consejo (T-194/95, Rec. p. II-2271), apartado 22, y Area Cova/Consejo y Comisión (T-12/96, Rec. p. II-2301), apartado 21.

22 — Sentencias de 16 de septiembre de 1997, Comisión/Italia (C-279/94, Rec. p. I-4743); y de 18 de junio de 1998, Comisión/Italia (C-35/96, Rec. p. I-3851).

23 — Sentencias de 12 de febrero de 1960, Société métallurgique de Knutange/Alta Autoridad (15/59, Rec. p. 11); de 2 de marzo de 1967, Simet y otros/Alta Autoridad (asuntos acumulados 25/65, 26/65, Rec. p. 39); de 13 de julio de 1972, Heinemann/Comisión (79/71, Rec. p. 579); de 5 de abril de 1973, Giordano/Comisión (11/72, Rec. p. 417); y de 22 de septiembre de 1988, Canters/Comisión (159/86, Rec. p. 4859).

24 — Sentencias de 1 de julio de 1965, Toepfer/Comisión (106/63, Rec. p. 525); de 13 de mayo de 1971, International Fruit Company y otros/Comisión (asuntos acumulados 41/70 a 44/70, Rec. p. 411); de 29 de marzo de 1979, NTN Toyo Bearing/Consejo (113/77, Rec. p. 1185), ISO/Consejo (118/77, Rec. p. 1277), Nippon Seiko/Consejo (119/77, Rec. p. 1303), y Koyo Seiko/Consejo y Comisión (120/77, Rec. p. 1337); de 20 de marzo de 1985, Timex/Consejo y Comisión (264/82, Rec. p. 849); de 11 de julio de 1985, Salerno y otros/Comisión y Consejo, (asuntos acumulados 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 y 10/84, Rec. p. 2523); de 11 de julio de 1990, Neotype Techmashexport/Comisión y Consejo (asuntos acumulados 305/86 y 160/87, Rec. p. I-2945), y Stanko France/Comisión y Consejo (asuntos acumulados 320/86 y 188/87, Rec. p. I-3013); de 18 de mayo de 1994, Codorniu/Consejo (C-309/89, Rec. p. I-1853); de 4 de junio de 1992, Infortec/Comisión (C-157/90, Rec. p. I-3525); y de 16 de julio de 1992, Parlamento/Consejo (C-65/90, Rec. p. I-4593).

25 — Sentencias de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo (22/70, Rec. p. 263); de 28 de noviembre de 1991, Luxemburgo/Parlamento (213/88, Rec. p. I-5643); de 2 de marzo de 1994, Parlamento/Consejo (C-316/91, Rec. p. I-625); de 29 de junio de 1995, España/Comisión (C-135/93, Rec. p. I-1651); y de 19 de marzo de 1996, Comisión/Consejo (C-25/94, Rec. p. I-1469).

26 — Sentencias de 11 de julio de 1974, Reinarz/Comisión (asuntos acumulados 177/73 y 5/74, Rec. p. 819); de 10 de julio de 1975, Scuppa/Comisión (4/74, Rec. p. 919); y de 31 de mayo de 1988, Rousseau/Tribunal de Cuentas (167/86, Rec. p. 2705).

27 — Sentencias de 15 de diciembre de 1977, Dietz/Comisión (126/76, Rec. p. 2431); y de 15 de enero de 1987, Ainsworth/Comisión y Consejo (asuntos acumulados 271/83, 15/84, 36/84, 113/84, 158/84, 203/84 y 13/85, Rec. p. 167).

28 — Sentencias de 3 de julio de 1980, Grassi/Consejo (6/79, Rec. p. 2141); de 14 de julio de 1988, Aldinger y otros/Parlamento (23/87, Rec. p. 4395); y de 10 de marzo de 1989, Del Plato/Comisión (126/87, Rec. p. 643).

29 — Sentencia de 20 de noviembre de 1980, Gerin/Comisión (806/79, Rec. p. 3515).

30 — Sentencia de 24 de junio de 1986, Développement SA y Clemessy/Comisión (267/82, Rec. p. 1907).

31 — Sentencia de 20 de marzo de 1997, Francia/Comisión (C-57/95, Rec. p. I-1627), apartados 9 y 10. Ésta fue la propuesta que hizo al Pleno el abogado general Sr. Tesauro en sus conclusiones.

32 — Sentencia de 19 de marzo de 1975 (189/73, Rec. p. 445).

extemporaneidad del recurso y la Sala Segunda del Tribunal de Justicia apreció que, al resultar manifiestamente infundado, no era necesario resolver la excepción de inadmisibilidad.[33] En el asunto Giry/Comisión,[34] la demandada propuso, como causas de inadmisión, la falta de reclamación administrativa previa y la ausencia de interés para ejercitar la acción. La misma formación consideró, a la vista de la estrecha vinculación entre esas causas y los motivos sustanciales invocados, que procedía examinar primero el fondo. Al desestimar el recurso, no resultó necesario pronunciarse sobre las causas de inadmisión propuestas.[35] En el asunto Rosani y otros/Consejo, el demandado alegaba como causas de inadmisión la falta de reclamación administrativa previa y la de decisión denegatoria, expresa o presunta. Esta vez la Sala Tercera entendió, sin mayores explicaciones, que había de resolver el recurso en cuanto al fondo y decidir, a continuación, si era necesario pronunciarse sobre las excepciones de inadmisibilidad.[36] En el asunto Tradax/Comisión, la demandada alegaba que el recurso era inadmisible, entre otras razones, porque atacaba un acto no recurrible en el sentido del artículo 230 CE. La Sala Primera apreció en el apartado 12 de la decisión que, vista la interdependencia entre la admisibilidad y el fondo, procedía pasar directamente al examen de este último.[37] Por fin, en el asunto Bocos Viciano/Comisión[38] la demandada aducía la inadmisibilidad del recurso de casación por defecto de forma en el modo de proponer la demanda y citaba hasta cinco omisiones. En el auto, el presidente del Tribunal de Justicia desestimó el recurso por manifiestamente infundado, con arreglo al artículo 119 del Reglamento de Procedimiento, observando que no había lugar a resolver sobre las excepciones de inadmisibilidad.

35. Ninguna de las resoluciones citadas, tomadas aisladamente o en conjunto, justifica una interpretación del artículo 92, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia y del artículo 113 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, en el sentido de que la posibilidad de examinar de oficio, en cualquier momento, las causas de inadmisión de la demanda por motivos de orden público, pueda ser entendida como una facultad del órgano jurisdiccional. Por el contrario, en mi opinión, el énfasis debe ponerse en que ese examen pueda llevarlo a cabo el órgano de oficio y en cualquier momento, lo cual no significa que pueda prescindir de realizarlo. De hecho, los ejemplos en los que el Tribunal de Justicia ha dejado de tratar, con carácter previo, una excepción de inadmisibilidad en un litigio son, como se ha visto, contados y, además, cuatro fueron resueltos por formaciones de tres jueces, mientras que el quinto es un auto del presidente que aplica el artículo 119 del Reglamento de Procedimiento.

33 — Fue el abogado general Sr. Mayras quien sugirió al Tribunal, a pesar de que, independientemente de cómo se computaran los plazos, el recurso era extemporáneo, que, en aras de la buena administración de la justicia, como, en su opinión, el recurso resultaba infundado, no se parara en la excepción de inadmisibilidad y resolviera el litigio en cuanto al fondo.

34 — Sentencia de 27 de octubre de 1977 (asuntos acumulados 126/75, 34/76 y 92/76, Rec. p. 1937).

35 — El abogado general Sr. Capotorti, en cambio, sí las examina ampliamente en sus conclusiones y se inclina por su desestimación.

36 — El abogado general Sr. VerLoren Van Themaat examinó ambas excepciones y se pronunció por su desestimación.

37 — En sus conclusiones, el abogado general Sir Gordon Slynn sí examina las causas de inadmisión avanzadas por la Comisión.

38 — Auto de 27 de febrero de 1991, antes citado.

Y, de cualquier forma, la excepción de inadmisibilidad no consistió, en los supuestos analizados, en la falta de legitimación del recurrente, como sucedió en el asunto T-125/96, en el que el Consejo sostenía que no cabía admitir el recurso de las empresas demandantes instando la anulación de una directiva.

36. Considero, por las razones expuestas, que el Tribunal de Primera Instancia cometió un error de derecho al no examinar, antes de conocer el fondo del asunto T-125/96, la excepción del inadmisibilidad por falta de legitimación de las demandantes propuesta por el Consejo. El recurso de casación es, por tanto, fundado y la sentencia de instancia debe ser rescindida en la medida en que prescindió de evaluar dicha excepción y en que, en la práctica, admitió el recurso de anulación.

b) La excepción de inadmisibilidad de la acción de indemnización por daños articulada ante el Tribunal de Primera Instancia y cuya falta de resolución provoca el recurso de casación

37. En el apartado 6 de su recurso de casación, que se inscribe en la descripción de los hechos, el Consejo se refiere al apartado 146 de la sentencia recurrida, en el que el Tribunal de Primera Instancia indicó que no resultaba necesario resolver la excepción de inadmisibilidad de la acción, porque no había lugar a declarar la ilegalidad de la Directiva 96/22. El Consejo se limita a indicar que ésa es la única ocasión, en toda la sentencia, en la que el tribunal de instancia se hace eco de dicha excepción. Sin embargo, ni en el escrito de recurso ni en el de réplica ha desarrollado este supuesto motivo de casación. Tampoco es objeto de atención alguna por parte de las empresas recurridas ni de los coadyuvantes, con la excepción del Reino Unido, que le dedica íntegramente su escrito de contestación.

38. En el procedimiento de instancia, el Consejo propugnaba la inadmisibilidad de la acción de indemnización por daños y perjuicios, debido a la naturaleza del acto recurrido y al hecho de que los daños no habían sido identificados.

39. En casación, el Reino Unido solicita la desestimación del recurso del Consejo en la medida en que se ha referido al apartado 146 de la sentencia. Considera que la peculiar naturaleza de la Directiva no significa que no pueda comprometer la responsabilidad extracontractual de la Comunidad. Aunque sean las autoridades nacionales las que incorporen la normativa a su derecho interno y aunque esa legislación sea la fuente inmediata del daño a los particulares, no cabe excluir, de entrada, que el origen de la responsabilidad pueda situarse en el acto comunitario. Por esta razón discrepa de la posición del Consejo cuando afirma que los particulares carecen de legitimación si el hecho que supuestamente puede dar lugar a la responsabilidad extracontractual es una directiva; y sostiene

que hay que averiguar, en cada caso, si el origen del daño se sitúa en la actuación del Estado miembro o en la de las Instituciones comunitarias, para saber a quién corresponde proceder a la reparación.

40. En el supuesto de que el Consejo haya impugnado la sentencia de instancia, también en lo que respecta a la omisión del examen de la excepción de inadmisibilidad de la acción por responsabilidad extracontractual, lo cual no me queda nada claro viendo la técnica utilizada, que he descrito en el apartado 36, mi posición difiere de la que he expresado acerca de la omisión de resolver la excepción de inadmisibilidad por falta de legitimación de un particular para interponer un recurso de anulación.

41. Las razones son varias. La primera es que, de acuerdo con una jurisprudencia constante, la acción prevista en los artículos 235 CE y 288 CE fue establecida como una vía autónoma, que tiene su función particular en el marco del sistema de recursos y que está subordinada a las condiciones de ejercicio concebidas pensando en su objeto específico, de modo que la declaración de inadmisibilidad del recurso de anulación no ocasiona automáticamente la inadmisibilidad del recurso de indemnización. [39] Las condiciones de admisibilidad de ambos recursos no son, pues, las mismas.

La segunda es que, a diferencia de lo que ocurre con el recurso de anulación, la legitimación para ejercer la acción por daños y perjuicios no está regulada expresamente. Se deduce de los artículos 235 CE y 288 CE que se requiere la existencia de un daño causado por las Instituciones de la Comunidad o por sus agentes en el ejercicio de sus funciones. De acuerdo con la formulación acuñada por el Tribunal de Justicia, para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, a la que se refiere el artículo 288 CE, párrafo segundo, es necesario que concurra un conjunto de requisitos en lo que respecta a la ilicitud de la actuación imputada a las Instituciones comunitarias, a la realidad del daño y a la existencia de una relación de causalidad entre la referida actuación y el perjuicio invocado. En el supuesto de que no se cumpla uno de tales requisitos, deberá desestimarse el recurso en su totalidad, sin que sea necesario comprobar las demás condiciones de la responsabilidad extracontractual de la Comunidad. [40]

También es jurisprudencia reiterada que la Comunidad sólo puede incurrir en responsabilidad extracontractual por actos normativos que reflejen opciones de política económica, cuando exista una violación suficientemente caracterizada de una norma superior de derecho que proteja a los particulares. Así pues, en un contexto normativo que se distingue por el ejercicio de una amplia facultad discrecional, indispensable para la aplicación de la política

39 — Sentencia de 17 de mayo de 1990, Sonito y otros/Comisión (C-87/89, Rec. p. I-1981), apartado 14; y auto de 21 de junio de 1993, Van Parijs y otros/Consejo y Comisión (C-257/93, Rec. p. I-3335), apartado 14.

40 — Sentencias de 15 de septiembre de 1994, KYDEP/Consejo y Comisión (C-146/91, Rec. p. I-4199), apartado 19; y de 14 de octubre de 1999, Atlanta/Comunidad Europea (C-104/97 P, Rec. p. I-6983), apartado 65.

agrícola común, sólo puede darse esta responsabilidad si la Institución de que se trate no ha respetado, de manera manifiesta y grave, los límites que se imponen al ejercicio de sus facultades. [41]

42. A la luz de esta jurisprudencia, a mi modo de ver, la admisibilidad de un recurso por indemnización de daños y perjuicios sólo puede estar condicionada por el cumplimiento de los requisitos formales que se exigen al escrito de demanda en las normas procesales.

Por lo demás, la competencia del Tribunal de Justicia para conocer del asunto en función de que el daño sufrido tenga su origen en un acto de las Instituciones comunitarias o en un acto de la autoridades nacionales, la existencia del daño, la ilegalidad del comportamiento del órgano o de sus agentes en el ejercicio de sus funciones, el nexo de causalidad, y, en su caso, la infracción manifiesta y grave de los límites que se imponen al ejercicio de sus poderes por parte de las Instituciones son cuestiones cuyo examen corresponde al fondo de un asunto.

Y lo que está claro es que el artículo 235 CE y el artículo 288 CE no limitan los actos que, si concurren los demás requisitos, podrían dar lugar a la declaración de responsabilidad extracontractual a cargo de la Comunidad.

43. Considero, por tanto, que el Tribunal de Primera Instancia no incurrió en error de derecho en el apartado 146 de la sentencia recurrida cuando omitió resolver la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Consejo, alegando que la Directiva 96/22 no violaba ninguna de las normas jurídicas invocadas en el procedimiento; y que, puesto que la pretensión de indemnización se fundaba en una supuesta vulneración de tales normas, debía ser desestimada por infundada.

c) Sobre la admisibilidad del recurso de anulación

44. De acuerdo con el artículo 54, párrafo primero, segunda frase, del Estatuto, si el Tribunal de Justicia anula la resolución recurrida, podrá resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita. En mi opinión, cabe aplicar esta previsión, por lo que procederé, a continuación, a analizar la admisibilidad del recurso de anulación presentado por VI Vetmedica y Boehringer contra la Directiva 96/22, objeto del asunto T-125/96.

41 — Sentencias de 25 de mayo de 1978, HNL/Consejo y Comisión (asuntos acumulados 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 y 40/77, Rec. p. 1209), apartado 6; y de 30 de mayo de 1989, Roquette frères/Comisión (20/88, Rec. p. 1553), apartado 23.

45. En apoyo de la inadmisibilidad del recurso, el Consejo expone que, según el artículo 230 CE, párrafo cuarto, las personas físicas y jurídicas sólo pueden recurrir en anulación las decisiones de las que sean destinatarias, y aquéllas que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, las afecten directa e individualmente. Estos actos recurribles se caracterizan por carecer de alcance general y de carácter normativo, ya que, incluso cuando se admite el recurso contra un reglamento, es porque se trata, en realidad, de una decisión encubierta. Y se exige, además, que los destinatarios del acto o aquéllos a quienes concierna directa e individualmente resulten afectados en el plano jurídico en virtud de una situación de hecho que se les aplica y que les distingue de otras personas.

Por el contrario, las directivas, al igual que los reglamentos, son actos normativos de alcance general, que se aplican de manera abstracta a situaciones determinadas objetivamente. Pero, a diferencia de los reglamentos, para que puedan producir efectos jurídicos, las disposiciones de las directivas deben ser incorporadas al derecho interno de los Estados miembros, de acuerdo con lo previsto en el artículo 249 CE, siendo las normas nacionales las que reconocen derechos a los particulares y las que les imponen obligaciones. La diferencia fundamental que separa un reglamento de una directiva es que el primero produce efecto directo, mientras que la segunda normalmente no, debiendo esperar a que transcurra el plazo concedido a los Estados miembros para su ejecución. Y, en el momento en que se presentó el recurso de anulación en primera instancia contra la Directiva 96/22, ese plazo no había expirado todavía.

La SKV, por su parte, alega que si se tolerara que un particular recurriera en anulación una directiva, la interpretación del artículo 230 CE se ampliaría hasta rebasar los límites permitidos por el sistema de protección jurisdiccional contemplado en el Tratado. Además, las características propias de las directivas admiten la protección jurisdiccional de los particulares en cada Estado, una vez incorporadas sus disposiciones a la legislación interna.

46. BI Vetmedica y Boehringer, que sostienen la admisibilidad de su recurso, indican que la finalidad del artículo 230 CE, párrafo cuarto, consiste en asegurar la protección jurídica de los particulares en todos los supuestos en los que, sin ser destinatarios de una decisión, están afectados directa e individualmente por un acto comunitario, sea cual sea su apariencia. Y el hecho de que un acto goce de carácter normativo no impide, por sí mismo, que los particulares puedan recurrirlo, a condición de que se cumpla el requisito de la afectación. Por tanto, a la hora de decidir si su recurso era admisible en el asunto T-125/96, habría que examinar si, a pesar del carácter normativo de la Directiva 96/22, afectaba a las demandantes de manera directa e individual.

FEDESA es de la misma opinión y solicita que, en caso de anular la sentencia, el Tribunal de Justicia devuelva el asunto al Tribunal de Primera Instancia, porque la decisión de si BI Vetmedica y Boehringer están afectadas de manera directa e individual suscita cuestiones fácticas complejas.

47. Es cierto que, como se ha visto, el artículo 230 CE, párrafo cuarto, restringe la legitimación activa de las personas físicas y jurídicas para instar la anulación de un acto comunitario. Como el Tribunal de Primera Instancia ha confirmado recientemente, dicha disposición no concede a los particulares ningún recurso directo contra las directivas ante el juez comunitario. [42]

Observo, sin embargo, que, cuando un particular insta la anulación de una directiva, el recurso no se declara inadmisible de entrada, sino que el Tribunal de Primera Instancia examina si el acto recurrido es una disposición de carácter normativo de alcance general, y si afecta a los recurrentes de manera directa e individual. [43] El mismo proceder observa el Tribunal de Justicia. [44]

48. Las partes demandantes en primera instancia solicitaban la anulación parcial, concretamente de los artículos 1 a 4 de la Directiva 96/22, cuyas disposiciones debían haber sido incorporadas al derecho interno de los Estados miembros para el 1 de julio de 1997. Pero la anulación de dichos artículos se pedía sólo en la medida en que prohíben la comercialización de medicamentos veterinarios que contengan sustancias ß-agonistas para su administración con fines terapéuticos a animales destinados al consumo humano.

Ahora bien, ninguno de esos artículos contiene disposiciones específicas que tengan el carácter de decisión individual encubierta para las empresas recurrentes en primera instancia. Forman parte de un acto normativo de alcance general, que se dirige de manera universal y abstracta a un amplio espectro de operadores económicos dedicados a actividades relacionadas con la cría de ganado destinado al consumo humano, a los que, una vez adaptados los ordenamientos jurídicos nacionales, les estarán vedadas, entre otras las siguientes actividades: la puesta en el mercado, la comercialización, la administración a animales y la posesión de determinadas sustancias que se citan, así como la puesta en el mercado para el consumo humano de animales a los que se hayan administrado dichas sustancias. A pesar de esta prohibición, el artículo 4 permite a los Estados miembros autorizar la administración con fines terapéuticos a ciertos animales de determinadas sustancias enumeradas de

42 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de junio de 2000, Salamander y otros/Parlamento y Consejo (asuntos acumulados T-172/98 y T-175/98 a T-177/98, Rec. p. II-2487), apartado 27.

43 — Véanse, a título de ejemplo, los autos de 29 de octubre de 1993, Guna/Consejo (T-463/93, Rec. p. II-1205); y de 20 de octubre de 1994, Asocarne/Consejo (T-99/94, Rec. p. II-871); y las sentencias de 17 de junio de 1998, UEAPME/Consejo (T-135/96, Rec. p. II-2335); y Salamander y otros/Parlamento y Consejo, antes citada.

44 — Véanse los autos de 7 de diciembre de 1988, Flourez/Consejo (138/88, Rec. p. 6393); y Fédération européenne de la santé animale y otros/Consejo (160/88, Rec. p. 6399); y de 23 de noviembre de 1995, Asocarne/Consejo (C-10/95 P, Rec. p. I-4149); y la sentencia de 29 de junio de 1993, Gibraltar/Consejo (C-298/89, Rec. p. I-3605).

forma limitativa. Y, para que estas disposiciones sean aplicables en los Estados miembros, deben ser incorporadas al ordenamiento interno por medio de disposiciones nacionales de ejecución.

49. Existe una jurisprudencia reiterada de acuerdo con la que el alcance general y, en consecuencia, la naturaleza normativa de un acto no se pone en tela de juicio por 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 en un momento dado, siempre que conste que dicha aplicación se hace en virtud de una situación objetiva de hecho o de derecho, definida por el acto y relacionada con la finalidad de este último. [45]

50. Además de calificar a una directiva como acto de alcance general, [46] el Tribunal de Justicia ha afirmado también que, aun cuando, en principio, sólo vincula a sus destinatarios, que son los Estados miembros, la directiva constituye una forma de legislación o de regulación indirecta. [47]

51. BI Vetmedica y Boehringer alegan en casación que están afectadas individualmente por esas disposiciones, ya que se dirigen a un círculo cerrado de empresas integrado por las que disponen de las autorizaciones necesarias, entre las que se cuentan, y que existe un vínculo específico entre ese círculo cerrado de empresas y el contenido de la decisión. Además, la Directiva 22/96 afectó a los derechos específicos de BI Vetmedica y de Boehringer, concedidos a través de las autorizaciones, de fabricar y de comercializar medicamentos veterinarios conteniendo clenbuterol. El efecto que la norma produce sobre estas empresas es tal que las distingue de todos los demás productores, porque, además, son prácticamente los únicos fabricantes de los medicamentos prohibidos.

52. Desde la sentencia Plaumann/Comisión, [48] el Tribunal de Justicia ha interpretado que una decisión dirigida a un Estado miembro no afecta individualmente a personas físicas o jurídicas más que cuando les concierne por razón de ciertas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que las caracteriza en relación con cualquier otra persona y que las individualiza de manera análoga a la de un destinatario. [49]

Como ya he indicado al examinar la naturaleza de la Directiva 96/22, se trata de un acto normativo de alcance general,

45 — 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; de 26 de abril de 1988, Astérisy otros/Comisión (asuntos acumulados 97/86, 193/86, 99/86 y 215/86, Rec. p. 2181), apartado 13; auto de 13 de julio de 1988, Fédération européenne de la santé animale/Consejo (160/88 R, Rec. p. 4121), apartado 29; sentencia de 24 de noviembre de 1992, Buckl/Comisión (asuntos acumulados C-15/91 y C-108/91, Rec. p. I-6061), apartado 25.

46 — Sentencia de 22 de febrero de 1984, Kloppenburg (70/83, Rec. p. 1075), apartado 11; y auto Fédération européenne de la santé animale/Consejo, antes citado, apartado 28.

47 — Sentencia Gibraltar/Consejo, antes citada, apartado 16.

48 — Sentencia de 15 de julio de 1963 (25/62, Rec. p. 197).

49 — Sentencia de 21 de mayo de 1987, Deutsche Lebensmittelwerke/Comisión (97/85, Rec. p. 2265), apartado 10.

que se dirige de manera universal y abstracta a un amplio espectro de operadores económicos dedicados a actividades relacionadas con la cría de ganado destinado al consumo humano, que va desde las empresas que comercializan las sustancias de efecto hormonal y tireostático y las sustancias ß-agonistas hasta las que poseen una explotación ganadera, pasando por las de comercialización de productos cárnicos, sin olvidar a los veterinarios. No puede considerarse, pues, que afecte a un número determinado de personas en el momento de su adopción.

Pero, aunque así fuera y hubiese que considerar que se dirige a un círculo cerrado de empresas identificables en el momento de la adopción, al tratarse de una Directiva para cuya ejecución los Estados miembros disponían de un plazo de más de un año, nada impedía que, antes de que se agotara el término, algunas empresas hubieran cesado en esas actividades y otras las hubieran comenzado.

Por consiguiente, la Directiva 96/22 sólo podía afectar a las empresas demandantes en primera instancia por razón de su situación en el mercado y no de manera individual.

53. BI Vetmedica y Boehringer sostienen, además, que las disposiciones recurridas de la Directiva 96/22 producen directamente efectos en su situación jurídica, ya que no dejan ningún margen de discrecionalidad en manos de los Estados miembros, a los que se impone, simple y llanamente, la obligación de prohibir cualquier utilización de los productos de que se trata, con la excepción de su aplicación a los fines terapéuticos definidos, de manera restrictiva, en el artículo 4, apartado 2.

De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se infiere que la medida comunitaria impugnada debe surtir efectos directos en la situación jurídica de una persona y no debe permitir ninguna facultad de apreciación a los encargados de aplicarla, por tener carácter automático y derivarse únicamente de la normativa comunitaria sin mediación de otras normas intermedias. [50] Hay que tener en cuenta, además, que una directiva

50 — Véanse las sentencias International Fruit Company y otros/Comisión, antes citada, apartados 23 a 29; de 6 de marzo de 1979, Simmenthal/Comisión (92/78, Rec. p. 777), apartados 25 y 26; NTN Toyo Bearing Company y otros/Consejo, antes citada, apartados 11 y 12; ISO/Consejo, antes citada, apartado 26; Nippon Seiko/Consejo y Comisión, antes citada, apartado 14; Koyo Seiko/Consejo y Comisión, antes citada, apartado 25; de 29 de marzo de 1979, Nachi Fujikoshi y otros/Consejo (121/77, Rec. p. 1363), apartado 11; Salerno y otros/Comisión y Consejo, antes citada, apartado 31; de 17 de marzo de 1987, Mannesmann-Röhrenwerke/Consejo (333/85, Rec. p. 1381), apartado 14; de 14 de enero de 1988, Arposol/Consejo (55/86, Rec. p. 13), apartados 11 a 13; de 26 de abril de 1988, Apesco/Comisión (207/86, Rec. p. 2151), apartado 12; de 26 de junio de 1990, Sofrimport/Comisión (C-152/88, Rec. p. I-2477), apartado 9; y de 5 de mayo de 1998, Glencore Grain/Comisión (C-404/96, Rec. p. I-2435), apartado 41.

no crea, por sí misma, obligaciones a cargo de un particular y no puede ser invocada como tal en su contra. [51]

Por tanto, una directiva como la recurrida, que obliga a los Estados miembros a prohibir la comercialización de determinadas sustancias para su administración a animales destinados al consumo humano, con fines distintos a los terapéuticos, no puede, por sí misma, antes de la adopción de las medidas nacionales de ejecución, afectar directamente a la situación jurídica de las empresas recurrentes, en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto. En efecto, la Directiva 96/22 deja a los Estados miembros un cierto margen de apreciación a la hora de su puesta en práctica, ya que la prohibición puede ir acompañada de una autorización para administrar las sustancias con fines terapéuticos a determinados animales y en ciertas circunstancias. Si se permite la utilización de dichas sustancias en esos términos, deberán cumplir los requisitos impuestos en el artículo 6, que se remite, a su vez, a otras dos directivas. La autorización de esos usos irá acompañada de la creación de un registro en el que los veterinarios responsables harán constar los tratamientos efectuados. Por último, el Consejo se reservó la posibilidad de aprobar las medidas transitorias necesarias para el establecimiento de las normas de la Directiva recurrida.

51 — Sentencias de 26 de febrero de 1986, Marshall (152/84, Rec. p. 723), apartado 48; de 8 de octubre de 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, Rec. p. 3969), apartado 9; de 14 de julio de 1994, Faccini Dori (C-91/92, Rec. p. I-3325), apartado 25; y de 7 de marzo de 1996, El Corte Inglés (C-192/94, Rec. p. I-1281), apartado 15.

La Directiva 96/22 no es, por tanto, susceptible de producir efectos en la situación jurídica de las empresas demandantes en la instancia.

54. Por las razones indicadas, considero que el recurso de anulación de BI Vetmedica y de Boehringer es inadmisible.

III. Costas

55. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 122 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando el recurso sea fundado y resuelva definitivamente el litigio.

Al no haber solicitado el Consejo la condena en costas, procede imponer que cada parte cargue con las suyas.

IV. Conclusión

56. A tenor de las consideraciones que preceden propongo al Tribunal de Justicia:

1) Anular la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 1 de diciembre de 1999, en la medida en que omite resolver la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Consejo en el recurso de anulación.

2) Acordar la inadmisibilidad del recurso de anulación interpuesto por Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH y C.H. Boehringer Sohn Ltd Partnership.

3) Desestimar el recurso en todo lo demás.

4) Decidir que cada parte cargue con sus propias costas.