AUTO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 24 de abril de 1996 *

En el asunto C-87/95 P,

Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori (CNPAAP), representada por los Sres. Pietro Adonnino, Mario Sanino, Maurizio de Stefano y Alberto Colabianchi, Abogados de Roma, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e^ Marianne Goebel, 1, rue François Faber,

parte recurrente,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto contra el auto dictado por el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Sala Tercera) el 11 de enero de 1995, en el asunto T-116/94 (Rec. p. II-1), entre Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori y Consejo, 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. Rüdiger Bandilla, Director del Servicio Jurídico, y Antonio Lucidi, miembro del Servicio Jurídico, en

* Lengua de procedimiento: italiano.

calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Bruno Eynard, Director de la Dirección Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por los Sres.: C.N. Kakouris, Presidente de Sala; P.J.G. Kapteyn y J.L. Murray (Ponente), Jueces;

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

oído el Abogado General;

dicta el siguiente

Auto

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 20 de marzo de 1995, la recurrente interpuso un recurso de casación contra el auto del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 11 de enero de 1995, Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori/Consejo (T-116/94, Rec. p. II-1; en lo sucesivo, «auto impugnado»), en la medida en que declaró la inadmisibilidad de su recurso dirigido a la anulación del Reglamento (CE) nº 3604/93 del Consejo, de 13 de diciembre de 1993, por el que se establecen las definiciones para la aplicación de la prohibición del acceso privilegiado a que se refiere el artículo 104 A del Tratado (DO L 332, p. 4; en lo sucesivo, «Reglamento nº 3604/93»), y, con carácter subsidiario, a la anulación parcial del último guión del apartado 2 del artículo 4 del Reglamento nº 3604/93.

2 El artículo 104 A del Tratado dispone:

«1. Queda prohibida cualquier medida que no se base en consideraciones prudenciales que establezca un acceso privilegiado a las entidades financieras para las instituciones u organismos de la Comunidad, Gobiernos centrales, autoridades regionales, locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros.

2. Antes del 1 de enero de 1994, el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 C, especificará definiciones para la aplicación de la prohibición a que se refiere el apartado 1.»

3 El 13 de diciembre de 1993, el Consejo adoptó el Reglamento n° 3604/93, que establece una definición de los conceptos siguientes: «medida que establezca un acceso privilegiado» (artículo 1), «consideraciones prudenciales» (artículo 2), «empresa pública» (artículo 3) y «entidades financieras» (artículo 4).

4 El apartado 2 del artículo 4 del Reglamento n° 3604/93 dispone que no se considerarán «entidades financieras» a efectos del artículo 104 A del Tratado:

«— El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales,

— las cajas postales cuando estén integradas en el sector de las administraciones públicas, como se define en el Sistema europeo de cuentas económicas integradas (SEC) o cuando su actividad fundamental sea actuar como agente financiero de la administración pública, y

— las instituciones que forman parte del sector de las administraciones públicas definido con arreglo al SEC o cuyo pasivo corresponda íntegramente a una deuda pública.»

5 El punto 241 de la segunda edición del Sistema europeo de cuentas económicas integradas (en lo sucesivo, «SEC»), establecido por Eurostat, dispone que el sector «administraciones públicas» se subdivide en tres subsectores: administración central, administraciones locales y administraciones de la Seguridad Social. Este último subsector se halla definido, en los puntos 244 y 245 del SEC, como aquel que comprende «todas las unidades institucionales, centrales y locales, cuya actividad principal consiste en proporcionar prestaciones sociales y cuyos recursos principales están constituidos por cotizaciones sociales obligatorias pagadas por otras unidades. Este subsector incluye en particular los fondos de pensiones autónomos y los otros organismos de seguro en los que la prima se aplica a los asegurados independientemente de su exposición individual al riesgo».

6 La recurrente es un organismo público al que están obligados a adherirse los Abogados y Procuradores que ejercen de forma continuada su profesión en el territorio italiano. Según el auto impugnado, la Ley italiana n° 70, de 20 de marzo de 1975 (GURI n° 87, de 2 de abril de 1975), la incluyó entre los organismos públicos que gestionan regímenes obligatorios de previsión y de asistencia social. Según el artículo 12 del Decreto-Ley n° 155, de 20 de mayo de 1993, en su versión modificada por la Ley de convalidación n° 243, de 19 de julio de 1993 (GURI Suplemento ordinario n° 204, de 31 de agosto de 1993), dichos organismos están obligados a ingresar, durante los años 1993, 1994 y 1995, una cantidad equivalente al 25 % de los ingresos procedentes de las cotizaciones de toda índole percibidas durante el año de referencia en una cuenta corriente con intereses, vinculada por cinco años en la Tesoreria centrale dello Stato.

7 El 4 de diciembre de 1993, la recurrente instó al Consejo a precisar que la prohibición del apartado 1 del artículo 104 A del Tratado se aplica también a los organismos que gestionan regímenes obligatorios de previsión y de asistencia sociales.

8 El 13 de diciembre de 1993, el Consejo adoptó el Reglamento nº 3604/93, que entró en vigor el 1 de enero de 1994. La recurrente, en su calidad de organismo público que gestiona un régimen obligatorio de previsión y de asistencia social, considera que está incluida en la definición de las «administraciones públicas» que da el último guión del apartado 2 del artículo 4 de dicho Reglamento y, por consiguiente, que no le afecta la prohibición de acceso privilegiado a las entidades financieras establecida por el apartado 1 del artículo 104 A del Tratado.

9 El 22 de marzo de 1994, la recurrente interpuso un recurso de anulación ante el Tribunal de Primera Instancia basándose en que el último guión del apartado 2 del artículo 4 del Reglamento nº 3604/93 la incluía entre las entidades que forman parte del sector de las «administraciones públicas» definido con arreglo al SEC, y, por consiguiente, la excluía de la categoría de las «entidades financieras» en el sentido del apartado 1 del artículo 104 A del Tratado.

10 El 30 de mayo de 1994, el Consejo propuso una excepción de inadmisibilidad contra este recurso, con arreglo al apartado 1 del artículo 114 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia.

11 El 8 de agosto de 1994, la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei geometri, la Cassa nazionale del notariato y la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli ingegneri e gli architetti liberi professionisti solicitaron intervenir en el litigio, en apoyo de las pretensiones de la demandante, conforme al artículo 115 del mencionado Reglamento de Procedimiento. El 9 de agosto de 1994, la Comisión solicitó intervenir en apoyo de las pretensiones del Consejo.

El auto impugnado

12 El 11 de enero de 1995, el Tribunal de Primera Instancia, con arreglo al artículo 111 de su Reglamento de Procedimiento, dictó el auto impugnado.

13 En primer lugar, el Tribunal de Primera Instancia recordó que el párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado supedita la admisibilidad de un recurso de anulación, interpuesto por una persona física o jurídica contra un Reglamento, al requisito de que el acto impugnado constituya, en realidad, una Decisión en el sentido del artículo 189 del Tratado, que afecte directa e individualmente al demandante. Sin embargo, como las definiciones establecidas en el Reglamento nº 3604/93 están redactadas en términos generales y abstractos, y por ello surten efectos jurídicos para categorías de empresas e instituciones determinadas de forma genérica y abstracta, debe considerarse que el acto controvertido tiene un alcance general y normativo. Aunque se diera por probado que los sujetos a los que se aplica el último guión del apartado 2 del artículo 4 del Reglamento nº 3604/93 eran determinables en el momento de adoptarse el acto, no por ello se pondría en cuestión la naturaleza normativa de esta disposición, considerando el hecho de que no contempla situaciones objetivas de Derecho o de hecho (apartados 21 a 25).

14 En segundo lugar, el Tribunal de Primera Instancia señaló que, si bien un acto que, por su naturaleza y alcance, tiene carácter normativo puede afectar individualmente a una persona física o jurídica, para que dicha persona pueda considerarse individualmente afectada, sería preciso que la disposición influyera en su situación jurídica a causa de circunstancias de hecho que la caracterizaran frente a cualesquiera otras personas y la identificaran de manera análoga a la de un destinatario. Ahora bien, la prohibición de un acceso privilegiado a las entidades financieras, a que se refiere el apartado 1 del artículo 104 A del Tratado, sólo contempla las entidades financieras y el apartado 2 del artículo 104 A del mismo Tratado, en el cual se basa el Reglamento controvertido, confiere competencia al Consejo únicamente para precisar las definiciones de los conceptos que se utilizan en el apartado 1 y no para ampliar dicha prohibición a entidades no financieras. El hecho de que la recurrente esté sujeta al depósito obligatorio conforme al Derecho italiano y de que informase por escrito al Consejo de su situación antes de la adopción del Reglamento nº 3604/93 no es suficiente para distinguirla de cualquier otra empresa o entidad, ya que se encuentra en una situación análoga a la de cualquier otra entidad o empresa no financiera, respecto a la que la legislación actual o futura de un Estado miembro disponga o pueda disponer de un acceso privilegiado (apartados 26 a 28).

15 Por lo que se refiere a la alegación formulada con carácter subsidiario por la recurrente según la cual el último guión del apartado 2 del artículo 4 del Reglamento nº 3604/93 la afecta individualmente, el Tribunal de Primera Instancia consideró

que dicha disposición la afectaba sólo en su calidad objetiva de administración pública. De esta forma, dicha disposición se dirige, en términos abstractos y genéricos, a cualquier institución o empresa perteneciente al sector «administraciones públicas», como se define en términos asimismo abstractos y genéricos en el SEC. Por ello, la recurrente no puede afirmar que la afecte individualmente el Reglamento nº 3604/93 ni el último guión del apartado 2 de su artículo 4 (apartados 29 a 31).

16 En estas circunstancias, el Tribunal de Primera Instancia consideró que procedía declarar la inadmisibilidad manifiesta del recurso y que no había lugar a pronunciarse acerca de las demandas de intervención (apartado 32).

Los motivos formulados por las partes

17 Con carácter preliminar, la recurrente precisa que el recurso de casación tiene por objeto la anulación del auto impugnado en cuanto que declaró la inadmisibilidad de su recurso dirigido a la anulación del último guión del apartado 2 del artículo 4 del Reglamento nº 3604/93, en la medida en que este último dispone que no se considerarán entidades financieras las entidades «que forman parte del sector de las "administraciones públicas" definido con arreglo al SEC».

18 En apoyo de las pretensiones de anulación del auto impugnado, la recurrente invoca esencialmente cuatro motivos.

19 En primer lugar, se remite a los argumentos que expuso en el escrito de interposición del recurso así como a sus observaciones presentadas ante el Tribunal de Primera Instancia, relativas a la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Consejo.

20 En segundo lugar, expone que, para adoptar las definiciones necesarias para la aplicación de la prohibición establecida en el apartado 1 del artículo 104 A del Tratado, el Consejo habría debido analizar los diferentes conceptos existentes de administración pública y de entidades financieras y definirlas respetando la finalidad del artículo 104 A del Tratado. Ahora bien, el Consejo definió las entidades no financieras remitiéndose al SEC, un documento que introduce criterios estadísticos comunes a los Estados miembros, cuya aplicación es facultativa en la medida en que no es obligatorio y, por lo tanto, privado de toda naturaleza jurídica. Por consiguiente, esta definición no responde a la finalidad del apartado 1 del artículo 104 A del Tratado. En primer lugar, los organismos de Seguridad Social actúan como entidades financieras. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta la naturaleza jurídica del organismo de previsión, en el sentido de que los organismos autónomos deberían tener una posición diferente en relación con la Administración pública. Por último, este criterio de distinción jurídica se refleja en una distinción de carácter económico entre los organismos de Seguridad Social cuyo pasivo corresponde a una deuda pública y aquellos cuyo pasivo es completamente independiente de la deuda pública. La recurrente concluye afirmando que la definición de administraciones públicas utilizada por el Consejo para definir las entidades no financieras con arreglo al Reglamento nº 3604/93 no es compatible con el mandato conferido por el apartado 2 del artículo 104 A del Tratado CE.

21 En tercer lugar, la recurrente considera que el último guión del apartado 2 del artículo 4 del Reglamento nº 3604/93 contiene en realidad la decisión de utilizar la definición de administraciones públicas contenida en el SEC como criterio que permite su exclusión de la categoría de las entidades financieras y de no distinguir su situación en el marco de la definición de las entidades no financieras. Según la recurrente, dicha decisión, que se adoptó sin tener en cuenta su naturaleza jurídica particular y la existencia de la exacción obligatoria en Derecho italiano, cuando estos elementos se le habían comunicado a su debido tiempo, es una decisión que, al tener efectos perjudiciales sobre su actividad, la afecta directa e individualmente en el sentido del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado CE.

22 En cuarto lugar, la demandante alega que, en el supuesto de que se desestimase el recurso de casación, se produciría una vulneración de su derecho de defensa debido a la falta de un recurso efectivo ante los órganos jurisdiccionales nacionales. En

efecto, a causa del retraso generalizado y estructural que sufren los asuntos tratados por los órganos jurisdiccionales competentes, el sistema judicial italiano no garantiza una protección suficiente de los particulares. Esta falta de recurso jurisdiccional efectivo menoscaba seriamente la eficacia del procedimiento de control jurisdiccional de los actos de la Comunidad, exigida por el Tratado y por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

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

24 En primer lugar, el Consejo considera que la recurrente no expone ningún argumento jurídico que pueda demostrar que el Tribunal de Primera Instancia infringió el Derecho comunitario cuando declaró la inadmisibilidad del recurso o que pueda cuestionar la procedencia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la que se basó el Tribunal de Primera Instancia.

25 En segundo lugar, los motivos invocados por la recurrente contra la adopción del Reglamento n° 3604/93 por parte del Consejo no son pertinentes para fundamentar la admisibilidad del recurso.

26 En tercer lugar, la alegación de la recurrente según la cual la disposición controvertida la afecta directa e individualmente ya se formuló ante el Tribunal de Primera Instancia, que la desestimó. Por otra parte, dicha alegación no contiene ningún elemento nuevo que pueda cuestionar la fundamentación de la apreciación del Tribunal de Primera Instancia.

27 En cuarto lugar, los argumentos basados en una supuesta falta de recurso jurisdiccional efectivo ante los órganos jurisdiccionales nacionales no pueden justificar la

admisibilidad de un recurso de anulación con arreglo al párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, ya que no se cumplen los requisitos para dicha admisibilidad. Además, la inadmisibilidad de dicho recurso no significa que la demandante no disponga de ninguna otra vía jurisdiccional, especialmente en el marco del artículo 177 del Tratado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

28 Con arreglo al artículo 119 de su Reglamento de Procedimiento, cuando el recurso sea manifiestamente inadmisible o manifiestamente infundado, el Tribunal de Justicia puede, en todo momento, desestimar el recurso de casación mediante auto motivado.

Sobre el primer motivo

29 Del artículo 51 del Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia, así como de la letra c) del apartado 1 del artículo 112 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, se desprende que el recurso de casación debe indicar de forma precisa los elementos criticados de la sentencia así como los argumentos jurídicos invocados en apoyo de la solicitud de anulación de dicha sentencia.

30 Según reiterada jurisprudencia, no cumple este requisito el recurso de casación que se limite a repetir o a reproducir literalmente los motivos y las alegaciones ya formulados ante el Tribunal de Primera Instancia, incluidos los basados en hechos expresamente desestimados por este órgano jurisdiccional; en efecto, tal recurso de casación es, en realidad, un recurso destinado a obtener un mero reexamen del presentado ante el Tribunal de Primera Instancia, lo cual excede de la competencia del Tribunal de Justicia, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 49 del Estatuto

(CE) del Tribunal de Justicia (véase, en especial, el auto de 17 de octubre de 1995, Turner/Comisión, C-62/94 P, Rec. p. I-3177, apartado 17).

31 Por lo que se refiere al primer motivo, basta señalar que la recurrente, al remitirse a las alegaciones que ya expuso ante el Tribunal de Primera Instancia, no formuló alegaciones destinadas a demostrar que éste cometió un error de Derecho en su apreciación. Por consiguiente, debe declararse la inadmisibilidad manifiesta de dicho motivo.

Sobre el segundo motivo

32 El segundo motivo, basado en una supuesta incompatibilidad entre el mandato que el apartado 2 del artículo 104 A del Tratado CE confiere al Consejo y el contenido del Reglamento nº 3604/93, se refiere exclusivamente al fondo del asunto. Por consiguiente, carece manifiestamente de pertinencia en lo que respecta a la admisibilidad del recurso y, por lo tanto, debe desestimarse.

Sobre el tercer motivo

33 Por lo que se refiere al motivo basado en que el último guión del apartado 2 del artículo 4 del Reglamento nº 3604/93 es en realidad una decisión que afecta directa e individualmente a la recurrente, es preciso recordar, 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, actualmente párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado CE, debe ser entendido en el sentido técnico que resulta del artículo 189 de ese mismo Tratado, y que el criterio de distinción entre un acto de carácter normativo y una decisión, en el sentido de este último artículo, debe buscarse en el alcance general o no del acto de que se trate.

34 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 el acto no puede cuestionar la naturaleza normativa de este último (véase el auto de 23 de noviembre de 1995, Asocarne/Consejo, C-10/95 P, Rec. p. I-4149, apartado 30, y la jurisprudencia que en él se cita).

35 En el presente caso, es preciso señalar que las definiciones establecidas en el Reglamento nº 3604/93, redactadas en términos generales y abstractos, y que por ello surten efectos jurídicos para categorías de empresas e instituciones determinadas de manera general y abstracta y, por lo tanto, para cada una de estas empresas e instituciones, debe considerarse que tienen un alcance general y normativo. Aunque se diera por probado que los sujetos a los que se aplica el último guión del apartado 2 del artículo 4 del Reglamento nº 3604/93 eran determinables en el momento de su adopción, no por ello se pondría en cuestión su naturaleza normativa, puesto que sólo contempla situaciones objetivas de Derecho o de hecho.

36 Aunque, como señaló acertadamente el Tribunal de Primera Instancia, el Tribunal de Justicia ha reconocido que una disposición de carácter normativo puede, en determinadas circunstancias, afectar individualmente a algunos de los operadores económicos interesados (véase la sentencia de 18 de mayo de 1994, Codorníu/Consejo, C-309/89, Rec. p. I-1853, apartado 19), esta jurisprudencia no puede invocarse en el presente caso puesto que, a diferencia de los actos impugnados en aquel asunto, la disposición impugnada no lesionó ningún derecho específico de la recurrente en el sentido de esta jurisprudencia.

37 En estas circunstancias, también debe desestimarse el tercer motivo.

Sobre el cuarto motivo

38 Por lo que se refiere al cuarto motivo formulado por la recurrente en relación con el retraso estructural y endémico comprobado en la tramitación de los asuntos ante los órganos jurisdiccionales nacionales competentes, debe señalarse que esta circunstancia, suponiendo que se demuestre, no puede justificar una modificación del sistema de medios de impugnación jurisdiccional y de procedimientos establecido 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 interpuesto por una persona física o jurídica que no cumpla los requisitos establecidos por el párrafo cuarto del artículo 173. Por lo tanto, el Tribunal de Primera Instancia no podía tener en cuenta tal circunstancia en el auto impugnado (véase el auto Asocarne/Consejo, antes citado, apartado 26).

39 De ello se deduce que debe desestimarse este cuarto motivo.

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

Costas

41 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. Por 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 Cuarta)

resuelve:

1) Desestimar el recurso de casación.

2) Condenar en costas a la recurrente.

Dictado en Luxemburgo, a 24 de abril de 1996.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Cuarta

C.N. Kakouris