

AUTO DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)
de 29 de noviembre de 1994 *

En los asuntos T-479/93 y T-559/93,

Giorgio Bernardi, con domicilio en Luxemburgo, representado por el Sr. Stefano Giorgi, Abogado de Roma, que designa como domicilio en Luxemburgo 5, rue des Bains,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. Marie-Josée Jonczy, Consejera Jurídica, y por el Sr. Nicola Annecchino, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Georgios Kremis, miembro del Servicio Jurídico,

parte demandada,

que tiene por objeto que se anulen las Decisiones SG(92) D/92722 y SG(93) D/14567 de la Comisión, de 2 de marzo y 2 de septiembre de 1993, por las que se deniegan las solicitudes del demandante dirigidas a que se inicie contra el Gran Ducado de Luxemburgo el procedimiento previsto por el artículo 169 del Tratado

* Lengua de procedimiento: italiano.

CEE; que se declare que la Comisión se abstuvo de iniciar contra el Gran Ducado de Luxemburgo dicho procedimiento, incumpliendo el artículo 175 del Tratado CEE; que se condene a la Comisión a iniciar este mismo procedimiento; que se declare que las autoridades luxemburguesas cometieron infracciones del Derecho comunitario, y que se reconozca el derecho del demandante a obtener la reparación del perjuicio que considera haber sufrido,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Cuarta),

integrado por los Sres.: K. Lenaerts, Presidente; R. Schintgen y R. García-Valdecasas, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

dicta el siguiente

Auto

Hechos y procedimiento

- 1 El demandante, que es de nacionalidad italiana y que desea ejercer la profesión de Abogado en Luxemburgo, presentó ante las autoridades luxemburguesas, el 30 de junio de 1989, una solicitud de homologación de su título italiano («laurea in

giurisprudenza» de la Università degli Studi «G. d'Annunzio» de Teramo/Chieti, de fecha 28 de marzo de 1989), para poder ejercer la profesión de Abogado en dicho Estado miembro.

- 2 La normativa nacional, a saber, el Reglamento granducal de 21 de enero de 1978, por el que se organiza el período de prácticas judicial y se regula el acceso al notariado (*Mémorial* 1978, n° 3, p. 40), supedita el acceso al ejercicio de la Abogacía a varios requisitos, entre ellos, en particular, la convalidación de un título de Licenciado en Derecho que sancione un ciclo completo de estudios de al menos cuatro años, la realización de un período de prácticas judicial que comprenda cursos complementarios de Derecho luxemburgués, la inscripción en la lista de Abogados en prácticas, la realización de estudios de perfeccionamiento de una duración aproximada de tres años, la superación de un examen al final del período de prácticas, así como la inscripción en la lista de «avocats-avoués».

- 3 Entre octubre de 1988 y febrero de 1989, el demandante asistió a los cursos de Derecho luxemburgués organizados en el marco del período de prácticas judicial. El 27 de enero de 1990, fue admitido en la fase siguiente de dicho período de prácticas.

- 4 El 27 de febrero de 1990, el Ministro de Educación Nacional luxemburgués denegó la solicitud del demandante, de fecha 30 de junio de 1990, que tenía por objeto obtener la homologación de su título.

- 5 Mediante decisión de 5 de marzo de 1990, el conseil de l'ordre des avocats de Luxemburgo denegó la admisión del demandante en la lista de Abogados en prácticas de Luxemburgo. El 5 de abril de 1990, el demandante interpuso un recurso contra esta decisión, solicitando que el órgano jurisdiccional nacional planteara al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE. El recurso y la solicitud de cuestión prejudicial fueron desestimados.

- 6 El 10 de septiembre de 1990, el demandante interpuso ante el Conseil d'Etat de Luxemburgo un recurso que tenía por objeto que se anulara la decisión ministerial de 27 de febrero de 1990, en el que solicitaba además que el órgano jurisdiccional nacional planteara al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial con arreglo al artículo 177 del Tratado. Tanto el recurso como la solicitud de cuestión prejudicial fueron desestimados por el Conseil d'Etat el 18 de abril de 1991.
- 7 Posteriormente, el demandante dirigió a la Comisión varias denuncias, las primeras de fecha 21 de junio y 19 de septiembre de 1990, alegando que las decisiones adoptadas en relación con su caso eran contrarias al Derecho comunitario.
- 8 Mediante escrito de 10 de agosto de 1990, la Comisión comunicó al demandante que no había comprobado la existencia de ningún incumplimiento del Derecho comunitario por parte de las autoridades luxemburguesas. Mediante otra denuncia, de fecha 25 de octubre de 1992, el demandante solicitó de nuevo una intervención de la Comisión contra el Gran Ducado de Luxemburgo conforme al artículo 169 del Tratado CEE. Mediante escrito de 12 de diciembre de 1992, el demandante se dirigió directamente al Presidente de la Comisión. El 2 de marzo de 1993, se le respondió mediante un escrito de la Comisión, según el cual el comportamiento de las autoridades luxemburguesas no constituía ningún incumplimiento del Derecho comunitario.
- 9 Entonces, el demandante interpuso ante el Tribunal de Justicia un primer recurso. El recurso se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 5 de mayo de 1993 con el número C-270/93. El asunto fue remitido al Tribunal de Primera Instancia mediante auto del Tribunal de Justicia de fecha 27 de septiembre de 1993, de conformidad con la Decisión 93/350/Euratom, CECA, CEE del Consejo, de 8 de junio de 1993, por la que se modifica la Decisión 88/591 CECA, CEE, Euratom por la que se crea un Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (DO L 144, p. 21), y se inscribió en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia con el número T-479/93.
- 10 Mediante escritos de 1 y 7 de julio de 1993, el demandante dirigió a la Comisión nuevas denuncias, al objeto de que se iniciara contra el Gran Ducado de Luxemburgo un procedimiento por incumplimiento.

- 11 Mediante escrito de 2 de septiembre de 1993, la Comisión comunicó nuevamente al demandante que no había comprobado la existencia de incumplimientos del Derecho comunitario por parte de las autoridades luxemburguesas.
- 12 A continuación, el demandante interpuso un segundo recurso, que fue registrado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 3 de noviembre de 1993 con el número T-559/93.
- 13 El Presidente del Tribunal de Primera Instancia atribuyó ambos asuntos a la Sala Cuarta. Mediante resolución de 7 de julio de 1994, el Tribunal de Primera Instancia atribuyó ambos asuntos a una Sala integrada por tres Jueces.

Pretensiones de las partes

- 14 En el escrito de interposición del recurso del asunto T-479/93, el demandante solicita fundamentalmente al Tribunal de Primera Instancia que:
- Anule la Decisión SG(92) D/92722 de la Comisión, de 2 de marzo de 1993, por la que se deniega su solicitud de aplicación del artículo 169 del Tratado contra el Gran Ducado de Luxemburgo.
 - Declare que la Comisión se abstuvo de tomar posición sobre su solicitud de aplicación del artículo 169 del Tratado, incumpliendo el artículo 175 del Tratado CEE.
 - Condene a la Comisión a iniciar contra el Gran Ducado de Luxemburgo el procedimiento previsto en el artículo 169 del Tratado.

— Declare que las autoridades luxemburguesas cometieron infracciones del Derecho comunitario.

— Reconozca el derecho del demandante a obtener una indemnización.

15 En la escrito de interposición del recurso del asunto T-559/93, el demandante solicita fundamentalmente al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión SG(93) D/14567 de la Comisión, de 2 de septiembre de 1993, por la que se deniega su solicitud de aplicación del artículo 169 del Tratado contra el Gran Ducado de Luxemburgo.

— Declare que la Comisión no cumplió sus obligaciones de control, conforme al artículo 175 del Tratado.

— Condene a la Comisión a iniciar contra el Gran Ducado de Luxemburgo el procedimiento previsto en el artículo 169 del Tratado.

— Declare que las autoridades luxemburguesas cometieron infracciones del Derecho comunitario.

— Reconozca el derecho del demandante a obtener una indemnización.

16 Mediante escritos separados, registrados en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 10 de junio de 1993 y en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 10 de diciembre de 1993, la parte demandada, sin haber presentado escritos sobre el fondo del asunto, solicitó al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad de los recursos.

— Condene en costas al demandante.

17 En el asunto T-479/93, el demandante presentó, el 13 de julio de 1993, observaciones para que se desestimara la excepción propuesta por la Comisión.

18 Dado que ambos asuntos son conexos en cuanto a sus objetos y que el demandante solicitó su acumulación, mediante escrito de 22 de julio de 1994, procede acumularlos.

19 Mediante escrito de 22 de julio de 1994, el demandante solicitó también que los asuntos fueran juzgados por una Sala de cinco Jueces en la que no participara el Juez de nacionalidad luxemburguesa. A este respecto, basta recordar que los asuntos fueron atribuidos a una Sala integrada por tres Jueces y que el último párrafo del artículo 16 del Estatuto (CEE) del Tribunal de Justicia, aplicable al Tribunal de Primera Instancia conforme al artículo 44 del mismo Estatuto, se opone a que una parte invoque la nacionalidad de un Juez. Por consiguiente, procede denegar la solicitud del demandante.

20 Mediante el mismo escrito, el demandante solicitó poder actuar en su propio nombre. A este respecto, procede señalar que el artículo 17 del Estatuto (CEE) del Tribunal de Justicia se opone a dicha solicitud y exige que las partes estén representadas por un Abogado autorizado para ejercer en uno de los Estados miembros. Por consiguiente, procede denegar la solicitud del demandante.

Sobre la admisibilidad

- 21 Conforme al artículo 114 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, si una parte solicita que el Tribunal de Primera Instancia decida sobre la inadmisión sin entrar en el fondo del asunto, el resto del procedimiento sobre la excepción de inadmisibilidad se desarrollará oralmente, salvo decisión en contrario.
- 22 A tenor del artículo 111 del Reglamento de Procedimiento, cuando un recurso es manifiestamente inadmisibile, el Tribunal de Primera Instancia podrá, sin continuar el procedimiento, decidir por medio de auto motivado. En el caso de autos, el Tribunal de Primera Instancia considera que los hechos se encuentran suficientemente esclarecidos por los documentos que obran en autos y decide que no procede continuar el procedimiento.

Sobre las pretensiones que tienen por objeto que se anulen las Decisiones de la Comisión de fechas 2 de marzo y 2 de septiembre de 1993

- 23 En sus excepciones de inadmisibilidad, la Comisión señala que los escritos mediante los cuales informó al demandante de los requisitos exigidos para iniciar contra el Gran Ducado de Luxemburgo, con arreglo al artículo 169 del Tratado, un procedimiento por incumplimiento, no constituyen actos que puedan ser objeto de un recurso de anulación conforme al artículo 173 del Tratado CEE.
- 24 En efecto, según la Comisión, la fase administrativa previa de un procedimiento basado en el artículo 169 del Tratado no lleva consigo ningún acto jurídicamente vinculante, de forma que no puede admitirse un recurso de anulación interpuesto contra el acto mediante el cual la Comisión comunica que no tiene intención de iniciar una acción contra un Estado miembro. Además, siempre según esta Institución, la definición de postura de la Comisión en el caso de autos no afecta directa e individualmente al demandante, sino más bien al Estado luxemburgués. Por último, la Comisión señala que no estaba obligada a iniciar un procedimiento conforme al artículo 169 del Tratado, ya que dispone de una facultad de apreciación discrecional en este ámbito.

- 25 En sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad, el demandante sostiene, en el asunto T-479/93, que la afirmación según la cual el acto SG(92) D/92722 no es un acto que pueda ser objeto de un recurso de anulación con arreglo al artículo 173 del Tratado carece de importancia práctica, ya que se trata de un verdadero acto administrativo que produce efectos jurídicos, independientemente de su naturaleza y de su forma, y que puede quedar sujeto al control de legalidad ejercido por el Tribunal de Primera Instancia. Alega que dicho acto, que le está directamente dirigido, le impide remediar la injusta infracción de los distintos derechos que para él se derivan del ordenamiento jurídico comunitario. En cualquier caso, en su opinión, la simple denegación del derecho fundamental de defensa previsto por el artículo 177 del Tratado constituye, por sí solo, una circunstancia muy perjudicial.
- 26 El demandante señala que, aun cuando la Comisión disponga de una facultad de apreciación discrecional, no se trata, no obstante, del derecho a escapar de todo control jurisdiccional, sobre todo en caso de graves incumplimientos del Derecho comunitario.
- 27 De una jurisprudencia reiterada (véanse, entre otros, la sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de marzo de 1966, Lütticke y otros/Comisión, 48/65, Rec. p. 27; el auto del Tribunal de Justicia de 12 de junio de 1992, Asia Motor France y otros/Comisión, C-29/92, Rec. p. I-3935, y el auto del Tribunal de Primera Instancia de 14 de diciembre de 1993, Calvo Alonso-Cortés/Comisión, T-29/93, Rec. p. II-1389) resulta que los particulares no están legitimados para impugnar una negativa de la Comisión a iniciar un procedimiento por incumplimiento contra un Estado miembro. De ello se deduce que los recursos son manifiestamente inadmisibles, en la medida en que tienen por objeto que se anulen las Decisiones SG(92) D/92722 y SG(93) D/14567 de la Comisión, de 2 de marzo y 2 de septiembre de 1993.
- 28 Además, el Tribunal de Primera Instancia considera que los principios consagrados por la citada jurisprudencia no pueden verse modificados por la naturaleza de la infracción del Derecho comunitario que se alega en el presente caso (véase el auto del Tribunal de Primera Instancia de 4 de julio de 1994, Century Oils Hellas/Comisión, T-13/94, Rec. p. II-431, apartado 15).

Sobre las pretensiones que tienen por objeto que se declare una omisión de la Comisión

- 29 Según la Comisión, las personas físicas o jurídicas únicamente pueden plantear un asunto ante el Tribunal de Justicia de conformidad con el artículo 175 del Tratado para que se declare que una de las Instituciones, incurriendo en una violación del Tratado, no ha adoptado actos cuyos destinatarios potenciales son dichas personas. Ahora bien, en el caso de autos, la denuncia presentada por el demandante, relativa a un supuesto incumplimiento del Derecho comunitario por parte de las autoridades luxemburguesas, no podía implicar, en ningún caso, la obligación de la Comisión de adoptar un acto destinado al demandante. En efecto, aun cuando la Comisión hubiera decidido iniciar un procedimiento de declaración de incumplimiento conforme al artículo 169 del Tratado, de dicha disposición se deduce que ninguna de las actuaciones debería estar destinada al denunciante. En consecuencia, este procedimiento excluye, siempre según la Comisión, el derecho de los particulares a exigir que la Comisión defina su postura en un sentido determinado, mediante un acto que les esté destinado.
- 30 El demandante destaca que sus censuras se refieren esencialmente a omisiones de la Comisión comprendidas, en todo caso, en el ámbito de aplicación del artículo 175 del Tratado. En su opinión, el problema no es tanto el de la aplicación efectiva del artículo 169 del Tratado, sino el de la declaración de que la Comisión no ha reaccionado ante los incumplimientos denunciados de los artículos 52 y 177 del Tratado CEE, incumpliendo sus obligaciones de vigilancia y contribuyendo, a su vez, a impedir el ejercicio efectivo del derecho de defensa del demandante, de su derecho de establecimiento y de su derecho a obtener una reparación adecuada de los daños que ha sufrido.
- 31 De una jurisprudencia reiterada se deduce que no puede admitirse el recurso por omisión interpuesto por una persona física o jurídica y que tiene por objeto que se declare que, al no iniciar contra un Estado miembro un procedimiento de declaración de incumplimiento, la Comisión se abstuvo de pronunciarse, violando el Tratado (véanse, por ejemplo, la sentencia de Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1989, C-247/87, Star Fruit/Comisión, Rec. p. 291, y el auto del Tribunal de Justicia

de 30 de marzo de 1990, C-371/89, Emrich/Comisión, Rec. p. I-1555). En efecto, las personas físicas o jurídicas sólo pueden invocar el párrafo tercero del artículo 175 del Tratado para que se haga constar la abstención de adoptar actos de los que son destinatarios potenciales, violando el Tratado. Ahora bien, en el marco del procedimiento de declaración de incumplimiento regulado por el artículo 169 del Tratado, los únicos actos que la Comisión puede verse obligada a adoptar están dirigidos a los Estados miembros (véase el auto Emrich/Comisión, antes citado, apartado 6). Por otra parte, del sistema del artículo 169 del Tratado se deduce que la Comisión no está obligada a iniciar un procedimiento con arreglo a esta disposición, sino que, por el contrario, dispone a este respecto de una facultad de apreciación discrecional que excluye el derecho de los particulares a exigir que dicha Institución defina su postura en un sentido determinado (véase la sentencia Star Fruit/Comisión, antes citada, apartado 11). Por consiguiente, las pretensiones del demandante que tienen por objeto que se declare una omisión de la Comisión son manifiestamente inadmisibles.

Sobre las pretensiones que tienen por objeto que se condene a la Comisión a iniciar el procedimiento previsto en el artículo 169 del Tratado

32 El demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que declare que la Comisión está obligada a emitir un dictamen motivado contra el Gran Ducado de Luxemburgo de conformidad con el artículo 169 del Tratado.

33 El Tribunal de Primera Instancia recuerda que el Juez comunitario no puede, sin invadir las prerrogativas de la autoridad administrativa, dirigir órdenes conminatorias a una Institución comunitaria (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 10 de abril de 1992, Bollendorff/Parlamento, T-15/91, Rec. p. II-1679, apartado 57). En consecuencia, las pretensiones del demandante son manifiestamente inadmisibles.

Sobre las pretensiones que tienen por objeto que se declare la existencia de infracciones del Derecho comunitario por parte de las autoridades luxemburguesas

- 34 El demandante solicita al Tribunal de Justicia que declare que las autoridades luxemburguesas cometieron varias infracciones de las disposiciones del Tratado.
- 35 El Tribunal de Primera Instancia declara que el Tratado no prevé ningún recurso que permita a las personas físicas o jurídicas plantear al Juez comunitario una cuestión relativa a la compatibilidad con el Derecho comunitario de las actuaciones de las autoridades de un Estado miembro. Por consiguiente, las pretensiones del demandante son manifiestamente inadmisibles.

Sobre las pretensiones de indemnización

- 36 La Comisión alega que, aun prescindiendo del hecho de que el recurso no contiene ninguna indicación relativa al perjuicio sufrido, dicha solicitud es manifiestamente inadmisibile. En efecto, si y en la medida en que la Comisión no está obligada a iniciar un procedimiento con arreglo al artículo 169 del Tratado, el único comportamiento que podría considerarse causa de perjuicio es el del Estado luxemburgués. Ahora bien, el comportamiento de las autoridades nacionales no puede ser objeto de un recurso interpuesto conforme a los artículos 178 y 215 del Tratado CEE.
- 37 El demandante niega la afirmación de la Comisión según la cual esta solicitud no contiene indicaciones relativas al perjuicio sufrido. En efecto, denunció, en particular, los obstáculos al ejercicio de la profesión de Abogado y la falta de pago de las indemnizaciones de período de prácticas.

- 38 De una jurisprudencia reiterada se deduce que un recurso de indemnización con arreglo al artículo 178 y al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado constituye un recurso autónomo, salvo cuando, en realidad, tiene por objeto anular los efectos de actos supuestamente ilegales respecto a los que se presentó una solicitud de anulación cuya inadmisibilidad se ha declarado (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 28 de abril de 1971, Lütticke/Comisión, 4/69, Rec. p. 325, apartado 6, y de 26 de febrero de 1986, Krohn/Comisión, 175/84, Rec. p. 753, apartados 30 y 33).
- 39 En el caso de autos, el demandante solicita que se repare el perjuicio que considera le causaron actos supuestamente ilegales de la Institución demandada, cuya anulación también solicita. En estas circunstancias, el Tribunal de Primera Instancia considera que, en la medida en que las pretensiones de indemnización tienen su origen en los mismos actos de la parte demandada que los que se impugnan en el marco de las pretensiones de anulación y de declaración de omisión, cuya inadmisibilidad se ha declarado, debe declararse también la inadmisibilidad de las mismas.
- 40 Por consiguiente, debe declararse la inadmisibilidad manifiesta de los recursos en su totalidad.

Costas

- 41 A tenor del apartado 2 del artículo 87 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 desestimadas las pretensiones de la parte demandante, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)

resuelve:

- 1) Acumular los asuntos T-479/93 y T-559/93.
- 2) Desestimar la solicitud del demandante de que los asuntos sean juzgados por una Sala en la que no participe el Juez de nacionalidad luxemburguesa.
- 3) Desestimar la solicitud del demandante de poder actuar en su propio nombre.
- 4) Declarar la inadmisibilidad de los recursos.
- 5) El demandante cargará con todas las costas.

Dictado en Luxemburgo, a 29 de noviembre de 1994.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

K. Lenaerts