

AUTO DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)
de 23 de enero de 1995 *

En el asunto T-84/94,

Bundesverband der Bilanzbuchhalter eV, asociación alemana, con sede en Bonn (Alemania), representada por M^c Joachim Müller, Abogado de Múnich, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^{es} Jean Wagener y Alain Rukavina, 10 A, boulevard de la Foire,

parte demandante,

contra

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

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de la Decisión de la Comisión de 4 de noviembre de 1993 de archivar sin ulterior trámite la denuncia de la demandante, destinada a que se declare que la legislación alemana relativa a la profesión de Asesor Fiscal

* Lengua de procedimiento: alemán.

constituye una infracción de los artículos 59 y 86 del Tratado CE, y que la República Federal de Alemania ha infringido los artículos 5 y 90 del Tratado CE, al abstenerse de adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a las disposiciones de dicho Tratado,

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 21 de agosto de 1992, la demandante, Bundesverband der Bilanzbuchhalter eV, asociación profesional alemana, constituida para la defensa de los intereses económicos y socioprofesionales de los peritos contables, presentó una denuncia ante la Comisión en la que impugnaba la Steuerberatungsgesetz de 4 de noviembre de 1975 (BGBl. 1975 I, p. 2735), modificada en varias ocasiones y, en último lugar, por la Ley de 13 de diciembre de 1990 (BGBl. 1990 I, p. 2756; Ley relativa a la profesión de Asesor Fiscal; en lo sucesivo, «StBerG»), en la medida en que reserva el derecho a ejercer actividades en materia de asesoría fiscal y en ámbitos próximos a los Asesores Fiscales, los Auditores de Cuentas, los Abogados y los Censores Jurados de Cuentas. Al estimar que dicha legislación era contraria a las disposiciones

del Tratado y, en particular, a los artículos 59 y 86 del Tratado CEE (actualmente Tratado CE; en lo sucesivo, «Tratado»), acusaba a la República Federal de Alemania de infringir, al abstenerse de modificar dicha legislación, el párrafo segundo del artículo 5 y los apartados 1 y 2 del artículo 90 del Tratado. Solicitaba, por consiguiente, a la Comisión que velara, conforme al artículo 155 del Tratado, por la aplicación de las disposiciones del Tratado.

- 2 Mediante escrito de 22 de abril de 1993, los servicios de la Dirección General de Mercado Interior y Servicios Financieros (DG XV) comunicaron a la demandante que su denuncia había sido registrada con el número 93/4155.
- 3 Mediante nota de 26 de mayo de 1993, la DG XV comunicó a la demandante las razones por las que estimaba que, en el presente caso, no existía infracción del Derecho comunitario y le manifestaba su intención de sugerir a la Comisión que no prosiguiera el examen de la denuncia.
- 4 El 4 de noviembre de 1993, la Comisión tomó la Decisión de no continuar tramitando la denuncia de la demandante, basándose en que no existía infracción del Derecho comunitario. Mediante escrito de 13 de diciembre de 1993, recibido por la demandante el 17 de diciembre de 1993, la Comisión informó a la demandante de su Decisión de 4 de noviembre de 1993.
- 5 Ante dichas circunstancias, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 23 de febrero de 1994, la demandante interpuso el presente recurso.
- 6 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 4 de mayo de 1994, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 114 del Reglamento de Procedimiento y solicitó al Tribunal de Primera Instancia que se pronunciara sobre dicha excepción sin entrar en el fondo del asunto. La demandante presentó sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad el 13 de junio de 1994.

- 7 Mediante decisión de 7 de julio de 1994, el Tribunal de Primera Instancia atribuyó el asunto a una Sala integrada por tres Jueces.
- 8 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Anule la Decisión de la Comisión de 13 de diciembre de 1993, que le fue notificada el 17 de diciembre de 1993, por infracción de lo dispuesto en los artículos 5, 59 y 86, en el apartado 1 del artículo 90 y en el artículo 155 del Tratado, en relación con el artículo 3 del Reglamento n° 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, Primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado (DO 1962, 13, p. 204; EE 08/01, p. 22; en lo sucesivo, «Reglamento n° 17»).
- 9 La parte demandada solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Declare la inadmisibilidad del recurso.
 - Condene en costas a la parte demandante.
- 10 Con arreglo al apartado 3 del artículo 114 del Reglamento de Procedimiento, salvo decisión en contrario del Tribunal de Primera Instancia, el resto del procedimiento sobre la excepción de inadmisibilidad se desarrollará oralmente.
- 11 A tenor del artículo 111 del Reglamento de Procedimiento, cuando un recurso sea manifiestamente inadmisibile, el Tribunal de Primera Instancia podrá, sin continuar el procedimiento, decidir por medio de auto motivado. En el presente caso, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta) estima que los hechos se hallan suficientemente esclarecidos por los documentos que obran en autos y decide que no procede la apertura de la fase oral.

Sobre la admisibilidad

Resumen de las alegaciones de las partes

- 12 En su excepción de inadmisibilidad, la Comisión señala que el recurso, en la medida en que acusa a la Comisión de no actuar contra la República Federal de Alemania y de interpretar erróneamente los artículos 59 y 86 y el apartado 1 del artículo 90 del Tratado, tiene por objeto, en realidad, la anulación de la Decisión, adoptada por la Comisión el 4 de noviembre de 1993, de no iniciar un procedimiento de declaración de incumplimiento contra la República Federal de Alemania.
- 13 La Comisión subraya no obstante que, en cualquier caso, procede declarar la inadmisibilidad del recurso, vaya dirigido contra la Decisión de 4 de noviembre de 1993 o contra el escrito de 13 de diciembre de 1993.
- 14 Por lo que respecta a la Decisión de 4 de noviembre de 1993, la Comisión alega, en primer lugar, que la demandante no es la destinataria de dicha Decisión, referente a un procedimiento de declaración de incumplimiento contra la República Federal de Alemania. Ahora bien, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Comisión no está obligada a iniciar un procedimiento con arreglo al artículo 169 del Tratado, sino que dispone, a este respecto, de una facultad de apreciación discrecional que excluye el derecho de los particulares a exigir a dicha Institución que defina su postura en un sentido determinado (véanse las sentencias de 14 de febrero de 1989, *Star Fruit/Comisión*, 247/87, Rec. p. 291, apartado 11, y de 17 de mayo de 1990, *Sonito y otros/Comisión*, C-87/89, Rec. p. I-1981, apartados 6 y 7, así como el auto de 23 de mayo de 1990, *Asia Motor France/Comisión*, C-72/90, Rec. p. I-2181, apartado 11).
- 15 La Comisión señala, en segundo lugar, que la Decisión de 4 de noviembre de 1993 no afecta individualmente a la demandante. Recuerda al respecto que según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los sujetos que no sean destinatarios de una Decisión sólo resultan afectados individualmente si dicha Decisión les afecta en

razón a determinadas cualidades específicas, o debido a una situación de hecho que les caracteriza con respecto a cualquier otra persona y, por ello, les individualiza de manera análoga a la del destinatario (sentencias de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión, 25/62, Rec. p. 197, y de 17 de enero de 1985, Piraiki-Patraiki y otros/Comisión, 11/82, Rec. p. 207). Ahora bien, según la Comisión, una organización constituida para la defensa de los intereses colectivos de una categoría de justiciables, como la demandante, no puede considerarse afectada directa e individualmente por un acto que afecta a los intereses generales de dicha categoría (sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de marzo de 1975, Union syndicale y otros/Consejo, 72/74, Rec. p. 401, apartados 16 y 17).

- 16 En relación con el escrito de 13 de diciembre de 1993, la Comisión afirma que no puede calificarse como acto impugnabile a efectos del artículo 173 del Tratado. En efecto, cuando, como ocurre en el caso de autos, una denuncia tiene por objeto que se declare que un Estado miembro ha incumplido sus obligaciones derivadas del Tratado, la comunicación dirigida al denunciante para informarle de la tramitación de dicha denuncia no constituye una decisión susceptible de recurso, al disponer la Comisión en dicha materia de una facultad de apreciación discrecional que excluye el derecho del particular a exigir que la citada Institución defina su postura en un sentido determinado.
- 17 La Comisión añade que, suponiendo incluso que su decisión de no tramitar la denuncia de la demandante y, por consiguiente, de no iniciar un procedimiento por incumplimiento contra la República Federal de Alemania esté fundada en una interpretación errónea del Tratado, dicha circunstancia no puede otorgar legitimación a un particular para interponer un recurso contra la negativa de la Comisión a iniciar un procedimiento con arreglo al artículo 169 del Tratado y permitir así un control jurisdiccional *in abstracto* de la legalidad de las decisiones de la Comisión no previsto por el Tratado.
- 18 En sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad, la demandante hace constar, en primer lugar, que el objeto de su recurso es la Decisión de la Comisión de 13 de diciembre de 1993, única Decisión de la que ha tenido conocimiento. Dicha Decisión constituye una Decisión definitiva de la Comisión cuya destinataria es la

demandante. Por consiguiente, ésta es susceptible de recurso a efectos del artículo 173 del Tratado.

19 La demandante alega a este respecto que, a tenor de los artículos 155 y 169 del Tratado, la Comisión está obligada, en principio, a perseguir cualquier infracción del Tratado de la que haya tenido conocimiento (sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de febrero de 1984, St. Nikolaus Brenneri, 337/82, Rec. p. 1051, apartado 18). Señala además que el artículo 3 del Reglamento n° 17 impone a la Comisión la obligación de intervenir cuando compruebe la existencia de una infracción de los artículos 5, 86 y 90 del Tratado. Ahora bien, en el presente caso, existe una infracción manifiesta del artículo 59 del Tratado, en la medida en que la libertad de prestación de servicios recogida en dicho artículo resulta gravemente obstaculizada, e incluso completamente suprimida, por la legislación alemana controvertida. Esta última constituye también una infracción de los artículos 5, 86 y 90 del Tratado, por cuanto confiere un monopolio a la empresa de contabilidad, DATEV, y produce, de dicho modo, un abuso de posición dominante a efectos del artículo 86.

20 La demandante, que admite que el Tribunal de Justicia ha excluido la posibilidad de que un particular interponga un recurso por omisión en caso de inactividad de la Comisión (sentencia Star Fruit/Comisión, antes citada, apartados 10 a 14), señala no obstante que el caso de autos es diferente, habida cuenta del hecho de que la Comisión, después de haber comprobado que la legislación alemana controvertida constituye una infracción del artículo 59 del Tratado, afirma que los peritos contables alemanes no pueden invocarla. De ello deduce que una Decisión de la Comisión por la que se deniega seguir actuaciones contra una infracción del Tratado comprobada no puede eludir el control jurisdiccional previsto en el artículo 173 del Tratado, ya que dicha Decisión constituye una infracción del artículo 155 del Tratado y un abuso de la facultad de apreciación por parte de la Comisión.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

21 El Tribunal de Primera Instancia hace constar, en primer lugar, que las pretensiones de anulación de la demandante dirigidas contra el escrito de la Comisión de 13 de

diciembre de 1993 tienen por objeto, en efecto, la anulación de la Decisión de la Comisión de archivar sin ulterior trámite su denuncia de 21 de agosto de 1992, adoptada el 4 de noviembre de 1993 y comunicada a la demandante mediante escrito de 13 de diciembre de 1993.

- 22 Ahora bien, la Decisión de la Comisión de no continuar tramitando la denuncia de la demandante debe interpretarse como la manifestación de la voluntad de la Comisión de no iniciar el procedimiento con arreglo al artículo 169 del Tratado contra la República Federal de Alemania. En efecto, la única acogida favorable que hubiera podido efectuar la Comisión de la denuncia de la demandante hubiera sido iniciar, contra la República Federal de Alemania, un procedimiento de declaración de incumplimiento.
- 23 Hay que recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Comisión no está obligada a iniciar un procedimiento a tenor del artículo 169 del Tratado, sino que dispone a tal efecto de una facultad de apreciación discrecional que excluye el derecho de los particulares a exigir que defina su postura en un sentido determinado (sentencia *Star Fruit/Comisión*, antes citada, apartados 10 a 14). De ahí que, en el marco de un procedimiento conforme al artículo 169 del Tratado, las personas que hayan presentado una denuncia no disfrutaran de la posibilidad de interponer un recurso ante el órgano jurisdiccional comunitario contra la decisión de la Comisión de archivar su denuncia.
- 24 De ello se deduce que, en el presente caso, la demandante no está legitimada para impugnar la abstención de la Comisión de incoar un procedimiento por incumplimiento contra la República Federal de Alemania (autos del Tribunal de Justicia de 12 de junio de 1992, *Asia Motor France y otros/Comisión*, C-29/92, Rec. p. I-3935, apartado 21, y del Tribunal de Primera Instancia de 14 de diciembre de 1993, *Calvo Alonso-Cortés/Comisión*, T-29/93, Rec. p. II-1389, apartado 55, y de 27 de mayo de 1994, *J/Comisión*, T-5/94, Rec. p. II-391, apartado 15).
- 25 Hay que añadir que, al solicitar a la Comisión que inicie un procedimiento a tenor del artículo 169 del Tratado, la demandante solicita en realidad la adopción de un

acto que no le afecta directa e individualmente, a efectos del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, y que, en cualquier caso, ella no podría, pues, impugnar mediante un recurso de anulación (véase la sentencia *Star Fruit/Comisión*, antes citada, apartado 13).

- 26 Por otra parte, en la medida en que el recurso debería entenderse en el sentido de que tiene por objeto que se declare que la República Federal de Alemania ha infringido determinadas disposiciones de Derecho comunitario, procede recordar que, de acuerdo con los artículos 169 y 170 del Tratado, la facultad de recurrir ante el órgano jurisdiccional comunitario para que declare un incumplimiento por parte de un Estado miembro de sus obligaciones no se extiende a las personas físicas o jurídicas, sino que corresponde únicamente a la Comisión y a los demás Estados miembros.
- 27 El Tribunal de Primera Instancia hace constar, en segundo lugar, que la demandante ha calificado su denuncia como solicitud a efectos del artículo 3 del Reglamento nº 17, por cuanto tiene por objeto una infracción de lo dispuesto en los artículos 5 y 86 y en los apartados 1 y 2 del artículo 90 del Tratado. Ahora bien, la demandante no ha impugnado maquinaciones de empresas, sino únicamente maquinaciones de la República Federal de Alemania. Afirma, no obstante, que a tales actuaciones puede aplicárseles lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 90.
- 28 El Tribunal de Primera Instancia deduce de ello que puede también considerarse la denuncia de la demandante como una solicitud presentada ante la Comisión para pedirle que haga uso de las facultades que le confiere el apartado 3 del artículo 90.
- 29 El Tribunal de Primera Instancia considera, sin embargo, que suponiendo incluso que la Decisión de no continuar tramitando la denuncia pudiera interpretarse como

una negativa de la Comisión a adoptar una Decisión con arreglo al apartado 3 del artículo 90 del Tratado, no es menos cierto que procede declarar la inadmisibilidad del presente recurso de anulación.

30 En efecto, hay que recordar que el apartado 3 del artículo 90 del Tratado confiere a la Comisión la misión de velar por el cumplimiento, por parte de los Estados miembros, de las obligaciones que se les imponen, por lo que respecta a las empresas a que se refiere el apartado 1 del artículo 90, y le otorga expresamente la facultad de intervenir a tal efecto, en la medida en que fuere necesario, en las condiciones y mediante los instrumentos jurídicos en él previstos.

31 Según resulta de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 90 y del sistema del conjunto de las disposiciones de dicho artículo, la facultad de control de que dispone la Comisión respecto a los Estados miembros responsables de una contravención de las normas del Tratado, en particular las relativas a la competencia (sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de febrero de 1992, Países Bajos y otros/Comisión, asuntos acumulados C-48/90 y C-66/90, Rec. p. I-565, apartado 32), implica necesariamente la aplicación de una amplia facultad de apreciación por parte de dicha Institución. Por consiguiente, el ejercicio de la facultad de apreciación de la compatibilidad de las medidas estatales con las normas del Tratado, conferido por el apartado 3 del artículo 90 del Tratado, no va acompañado de una obligación de intervención por parte de la Comisión (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de octubre de 1994, Ladbroke Racing/Comisión, T-32/93, Rec. p. II-1015, apartados 36 a 38). Por consiguiente, las personas físicas o jurídicas que soliciten a la Comisión intervenir al amparo del apartado 3 del artículo 90 no gozan del derecho a interponer un recurso contra la Decisión de la Comisión de no hacer uso de las prerrogativas que le corresponden a tenor del apartado 3 del artículo 90.

32 De ello se desprende que la demandante carece de legitimación para impugnar la negativa de la Comisión a dirigir una Directiva o una Decisión a la República Federal de Alemania al amparo del apartado 3 del artículo 90 del Tratado.

33 De todo lo anterior resulta que procede declarar la inadmisibilidad del recurso.

Costas

- 34 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así se hubiere solicitado. Al haber sido desestimadas las pretensiones de la parte demandante y haber solicitado la Comisión su condena en costas, procede condenarla al pago de las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)

resuelve:

- 1) **Declarar la inadmisibilidad del recurso.**
- 2) **Condenar en costas a la parte demandante.**

Dictado en Luxemburgo, a 23 de enero de 1995.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

K. Lenaerts