

AUTO DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda)
de 15 de septiembre de 1998 *

En el asunto T-109/97,

Molkerei Großbraunshain GmbH y Bene Nahrungsmittel GmbH, sociedades alemanas, con domicilio social en Altenburg (Alemania), representadas por los Sres. Michael Loschelder y Thilo Klingbeil, Abogados de Colonia, que designan como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e Marc Loesch, 11, rue Goethe,

partes demandantes,

apoyadas por

Freistaat Thüringen, representado por el Sr. Georg M. Berrisch, Abogado de Hamburgo, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e Guy Harles, 8-10, rue Mathias Hardt,

parte coadyuvante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. José Luis Iglesias Buhigues, Consejero Jurídico, y Ulrich Wölker, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, asistidos por el Sr. Bertrand Wägenbaur, Abogado de Hamburgo, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

* Lengua de procedimiento: alemán.

parte demandada,

apoyada por

Molkerei und Weichkäserei K.-H. Zimmermann GmbH, sociedad alemana, con domicilio social en Falkenhain (Alemania), representada por M^{es} Philipp Lotze y Stefan Lehr, Abogados de Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e René Foltz, 6 rue Heinrich Heine,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto una solicitud de anulación del Reglamento (CE) n° 123/97 de la Comisión, de 23 de enero de 1997, por el que se completa el Anexo del Reglamento (CE) n° 1107/96 de la Comisión relativo al registro de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 17 del Reglamento (CEE) n° 2081/92 (DO L 22, p. 19), en la medida en que mediante él se registra, para una zona geográfica demasiado extensa, la denominación de origen protegida «Altenburger Ziegenkäse»,

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

integrado por los Sres.: A. Kalogeropoulos, Presidente; C. W. Bellamy y J. Pirrung, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

dicta el siguiente

Auto

Marco jurídico y hechos que originaron el litigio

- 1 El Reglamento (CEE) n° 2081/92 del Consejo, de 14 de julio de 1992, relativo a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios (DO L 208, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento n° 2081/92»), establece, en su artículo 1, las normas relativas a la protección comunitaria de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas de las que pueden beneficiarse determinados productos agrícolas y alimenticios.
- 2 La letra a) del apartado 2 del artículo 2 del Reglamento n° 2081/92 define la denominación de origen como el nombre de una región, de un lugar determinado o, en casos excepcionales, de un país, que sirve para designar un producto agrícola o un producto alimenticio originario de dicha región, de dicho lugar determinado o de dicho país, y cuya calidad o características se deban fundamental o exclusivamente al medio geográfico con sus factores naturales o humanos, y cuya producción, transformación y elaboración se realicen en la zona geográfica delimitada.
- 3 El registro como denominación de origen protegida de la denominación de un producto agrícola o de un producto alimenticio, que debe cumplir a tal efecto los requisitos establecidos por el Reglamento n° 2081/92 y, en particular, ajustarse al pliego de condiciones especificado en su artículo 4, confiere con carácter general a los productores establecidos en la zona geográfica delimitada un derecho exclusivo sobre la utilización de la citada denominación (artículos 1 a 4 y 13 del Reglamento).

- 4 El Reglamento nº 2081/92 prevé a este respecto dos procedimientos de registro. El procedimiento «normal», recogido en los artículos 5 a 7, permite a cualquier agrupación, definida como una organización de productores y/o de transformadores interesados en el mismo producto agrícola o en el mismo producto alimenticio, o, en determinadas condiciones, a cualquier persona física o jurídica, presentar una solicitud de registro de una denominación de origen protegida (DOP) o de una indicación geográfica protegida (IGP) respecto a los productos agrícolas o alimenticios que obtenga o produzca, originarios de la zona geográfica delimitada, dirigiéndose al Estado miembro en que esté situada la referida zona geográfica. El Estado miembro comprobará si la solicitud está justificada y la transmitirá a la Comisión, la cual, si considera que la denominación cumple los requisitos para ser protegida, publicará en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* determinadas condiciones específicas, permitiendo así a los Estados miembros y a cualquier persona física o jurídica legítimamente interesada la posibilidad de oponerse al registro pretendido (apartado 3 del artículo 7).
- 5 Se prevé también un procedimiento denominado «simplificado» o «abreviado» en el artículo 17, redactado en los siguientes términos:

«1. En un plazo de seis meses a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento los Estados miembros comunicarán a la Comisión cuáles, entre sus denominaciones legalmente protegidas o, en los Estados miembros en que no exista un sistema de protección, entre las consagradas por el uso, desean que se registren en virtud del presente Reglamento.

2. La Comisión registrará, según el procedimiento establecido en el artículo 15, las denominaciones contempladas en el apartado 1 que sean conformes con los artículos 2 y 4. No se aplicará el artículo 7. No obstante, las denominaciones genéricas no serán registradas.

3. Los Estados miembros podrán mantener la protección nacional de las denominaciones comunicadas con arreglo al apartado 1 hasta la fecha en que se tome una decisión sobre su registro.»

- 6 Con arreglo a su artículo 18, el Reglamento n° 2081/92 entró en vigor a los doce meses de su publicación en el Diario Oficial, que se produjo el 24 de julio de 1992.
- 7 Sobre la base del artículo 17 del Reglamento n° 2081/92, la Comisión adoptó el Reglamento (CE) n° 123/97, de 23 de enero de 1997, por el que se completa el Anexo del Reglamento (CE) n° 1107/96 de la Comisión relativo al registro de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 17 del Reglamento (CE) n° 2081/92 (DO L 22, p. 19; en lo sucesivo, «Reglamento n° 123/97»). En el epígrafe «Quesos», «ALEMANIA» del punto A del Anexo de dicho Reglamento figura la denominación de origen protegida (DOP) «Altenburg Ziegenkäse» (queso de cabra fabricado en la región de Altenburg, que debe contener un porcentaje mínimo de leche de cabra).
- 8 El registro de la denominación «Altenburg Ziegenkäse» por parte de la Comisión fue precedido de la adopción en Alemania de varias medidas de carácter legal y administrativo:
 - El 20 de diciembre de 1993, las autoridades alemanas adoptaron un Reglamento por el que se modifica, en particular, el Reglamento relativo a los quesos. En el Anexo del Reglamento relativo a los quesos modificado se registra como denominación de origen, entre otras, la denominación «Altenburg Ziegenkäse». La zona geográfica de fabricación de dicha denominación comprendía los cantones de Altenburg, Schmölln, Gera, Zeitz, Geithain, Grimma, Wurzen y Borna, así como la ciudad de Gera. Se modificaron posteriormente los nombres de dichos cantones —por ejemplo, Schmölln y Altenburg pasaron a ser «Altenburger Land»—, pero no se modificó la zona geográfica correspondiente a la denominación «Altenburger Ziegenkäse».

— Mediante escrito de 26 de enero de 1994, la República Federal de Alemania comunicó a la Comisión que, sobre la base del Reglamento alemán relativo a los quesos, deseaba obtener el registro, con arreglo al artículo 17 del Reglamento n° 2081/92, de la denominación «Altenburger Ziegenkäse» como denominación de origen protegida comunitaria.

9. Antes del registro, mediante el Reglamento n° 123/97, de la denominación «Altenburger Ziegenkäse», las sociedades demandantes —la primera de ellas, Molkerei Großbraunshain GmbH, es una fábrica de quesos establecida en el cantón de «Altenburger Land», en Turingia, que fabrica desde 1898 un queso comercializado con la denominación «Altenburger Ziegenkäse», mientras que la segunda, Bene Nahrungsmittel GmbH, es propietaria en exclusiva de la primera— iniciaron varias gestiones a nivel nacional y comunitario:

— El 4 de abril de 1995 presentaron una reclamación ante el Ministerio alemán competente en la que ponían de manifiesto que el Reglamento alemán relativo a los quesos había delimitado de manera demasiado amplia la zona de fabricación del «Altenburger Ziegenkäse», incluyendo en ella, en particular, el cantón de Wurzen (Sajonia), donde está establecida la fábrica de quesos Zimmermann GmbH, que elabora también, desde 1936, un queso comercializado bajo la denominación «Altenburger Ziegenkäse». Las demandantes solicitaron que la zona de fabricación se limitase al cantón de «Altenburger Land», ya que el producto «Altenburger Ziegenkäse» únicamente podía provenir del cantón que le ha dado su nombre.

— El Ministerio denegó dicha solicitud mediante escrito de 13 de julio de 1995 y explicó los motivos que determinaron la delimitación de la zona geográfica objeto de controversia.

— El 9 de agosto de 1995, las demandantes presentaron una denuncia ante la Comisión que tenía por objeto que ésta interpusiese, con arreglo al artículo 169 del Tratado CE, un recurso por incumplimiento contra Alemania. Señalaron que el Reglamento alemán relativo a los quesos infringía el Reglamento n° 2081/92, al no limitar al cantón de «Altenburger Land» la zona de fabricación del producto «Altenburger Ziegenkäse», sino que incluía en ella otros cantones, como el de Wurzen.

- La Dirección General VI de la Comisión respondió mediante escrito de 18 de marzo de 1996 que iba a aconsejar a la Comisión que archivase la denuncia, solicitando a la República Federal de Alemania información complementaria sobre la zona geográfica de fabricación de que se trata. Mediante escritos de 31 de julio, 12 de noviembre y 28 de noviembre de 1996, la República Federal de Alemania comunicó a la Comisión información complementaria sobre este punto.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 10 Las demandantes interpusieron el presente recurso mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 11 de abril de 1997. Solicitan, básicamente, la anulación del Reglamento n° 123/97 de la Comisión. Alegan que, contrariamente a lo dispuesto en la letra a) del apartado 2 del artículo 2 y en las letras c) y d) del apartado 2 del artículo 4 del Reglamento n° 2081/92, en virtud de las cuales la zona geográfica cubierta por una denominación, debería, a su juicio, limitarse al territorio cuyo nombre corresponda a la referida denominación, la zona geográfica cubierta por la denominación «Altenburger Ziegenkäse» sobrepasa los límites del cantón de «Altenburger Land» (Altenburg y Schmöln), situado en Turingia. Al incluir cantones situados en Sajonia y Sajonia-Anhalt, como el cantón de Wurzen, la delimitación de la zona geográfica de que se trata permitiría a empresas que no están establecidas en el cantón de «Altenburger Land» emplear dicha denominación para sus productos, causando de esta forma a las demandantes un perjuicio que pone en riesgo su existencia. Al obrar de esta forma, la Comisión, por una parte, infringió las disposiciones citadas del Reglamento n° 2081/92, así como el principio de no discriminación. Por otra parte, al limitarse a recoger la comunicación de la República Federal de Alemania, la Comisión no ejerció en absoluto la facultad de apreciación que le confiere el artículo 15 del Reglamento n° 2081/92, incurriendo así en desviación de poder. Por último, concluyen las demandantes, la elección del procedimiento simplificado del artículo 17 constituye una conculcación del derecho de las demandantes a declarar su oposición al registro efectuado y, por tanto, de su derecho de defensa, recogido en el artículo 7 del Reglamento n° 2081/92.

- 11 Mediante escrito separado, presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 14 de julio de 1997, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 114 del Reglamento de Procedimiento.
- 12 Mediante escritos presentados el 29 de septiembre de 1997 y el 2 de octubre de 1997, la sociedad Molkerei und Weichkäserei K.-H. Zimmermann GmbH (en lo sucesivo, «sociedad Zimmermann») y el Freistaat Thüringen (región autónoma de Turingia) solicitaron intervenir, la primera, en apoyo de las pretensiones de la parte demandada, y la segunda en apoyo de las pretensiones de las partes demandantes.
- 13 Mediante auto del Presidente de la Sala Segunda del Tribunal de Primera Instancia de 24 de marzo de 1998, se admitió la intervención de la sociedad Zimmermann y del Freistaat Thüringen, precisándose que las partes coadyuvantes debían limitar sus observaciones únicamente a la cuestión de la admisibilidad del recurso.
- 14 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
 - Declare la inadmisibilidad del recurso.
 - Condene en costas a las demandantes.
- 15 Las demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:
 - Desestime la excepción de inadmisibilidad.
 - Con carácter subsidiario, una el examen del incidente al del fondo del asunto.

16 La sociedad Zimmermann solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Declare la inadmisibilidad del recurso, sin entrar en el fondo del asunto.
- Condene en costas a las demandantes, incluidas las de la parte que interviene en apoyo de las pretensiones de la demandada.

17 El Freistaat Thüringen solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Con carácter principal, declare la admisibilidad del recurso.
- Con carácter subsidiario, una el examen del incidente al del fondo del asunto, dado que existen determinadas relaciones entre la cuestión de admisibilidad y el fondo del asunto.
- Condene en costas a la Comisión.

Motivos y alegaciones de las partes

18 La Comisión invoca cinco motivos en apoyo de su excepción. Defiende la inadmisibilidad del recurso en la medida en que, en primer lugar, el registro de la denominación «Altenburger Ziegenkäse», que se produjo al entrar en vigor el Reglamento n° 123/97, no afecta a los derechos de las demandantes y, por consiguiente, no resulta lesivo para éstas. En segundo lugar, el citado Reglamento no las afecta individualmente. No disponen, además, de derecho alguno a recurrir en vía jurisdiccional, que se deriva, en tercer lugar, de su audiencia antes de la adopción del Reglamento impugnado, o que procede, en cuarto lugar, de una reducción de sus derechos procedimentales como consecuencia del registro de la denominación controvertida con arreglo al artículo 17 del Reglamento n° 2081/92. Por último y en quinto lugar, carecen de todo interés para ejercitar la acción.

Sobre el motivo basado en que el Reglamento n° 123/97 no afecta a los derechos de las demandantes

- 19 La Comisión y la sociedad Zimmermann consideran que el Reglamento n° 123/97 no afecta a los derechos de las demandantes sino que les procura, por el contrario, ventajas jurídicas. En efecto, el registro, como denominación de origen protegida, de la denominación «Altenburger Ziegenkäse» sustituye la protección nacional, garantizada hasta entonces por el Reglamento alemán relativo a los quesos, por una protección comunitaria. El hecho de que el Reglamento n° 123/97 no confiera a las demandantes un derecho exclusivo sobre la denominación «Altenburger Ziegenkäse», que les permite impedir que cualquier competidor, como la sociedad Zimmermann por ejemplo, la utilice, no afecta tampoco a los derechos de las demandantes. Toda denominación de origen es en efecto, por su naturaleza, una denominación «colectiva», es decir, una denominación de la que puede hacer uso cualquier productor establecido en la zona geográfica delimitada para la comercialización de productos conformes a los requisitos de fabricación establecidos.
- 20 Las demandantes contestan que no piden que se les asigne con carácter exclusivo el uso de la denominación «Altenburger Ziegenkäse» ni que se prohíba su utilización a los demás fabricantes del citado queso establecidos en un territorio correctamente delimitado. Lo que desean simplemente es que la zona geográfica cubierta por dicha denominación se reduzca, conforme al nombre del producto, al cantón de «Altenburger Land».
- 21 Según las demandantes, el razonamiento según el cual el Reglamento impugnado viene a ampliar a nivel comunitario la protección nacional garantizada por el Reglamento alemán relativo a los quesos es erróneo. La protección comunitaria resultante de los Reglamentos n°s 2081/92 y 123/97 y la garantizada por el Derecho nacional alemán no están en una relación jerárquica. La cuestión de si pueden efectuarse registros con arreglo al Reglamento n° 2081/92 depende exclusivamente de las exigencias formales y materiales del citado Reglamento.

- 22 Consideran que la consagración a nivel comunitario de la denominación controvertida no aporta mejora alguna a su situación jurídica. Al contrario, si bien en el pasado podían defenderse, en virtud del Derecho aplicable en otros Estados miembros y, en consecuencia, fuera del ámbito de aplicación del Reglamento alemán relativo a los quesos, contra la utilización de denominaciones falsas, dicha posibilidad ya no la tienen en el futuro, debido a la delimitación incorrecta de la zona geográfica practicada por el Reglamento n° 123/97.

Sobre el motivo basado en que las demandantes no resultan individualmente afectadas por el Reglamento n° 123/97

- 23 La Comisión y la sociedad Zimmermann señalan que en el Reglamento impugnado no se cita a las demandantes por su nombre ni se alude a ellas de manera abstracta, a saber, como empresas que fabrican determinados productos. El Reglamento enumera, en cambio, una serie de productos destinados a la alimentación humana, entre ellos el «Altenburger Ziegenkäse», confiriendo de esta forma a cualquier empresa que fabrique dicho queso, conforme a los requisitos de elaboración establecidos, el derecho a comercializarlo con la denominación de origen protegida «Altenburger Ziegenkäse».
- 24 Estiman, asimismo, que el Reglamento n° 123/97 no afecta tampoco a las demandantes debido a ciertas cualidades que les son propias o a una situación de hecho que las caracteriza en relación con cualesquiera otras personas (en el sentido de la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión, 25/62, Rec. pp. 199 y ss., especialmente, p. 223). Por una parte, el hecho de que las demandantes sean, según sus propias palabras, los únicos fabricantes del producto «Altenburger Ziegenkäse» en el cantón de Altenburg no les confiere una cualidad que les sea propia, sino que significa simplemente que, en la actualidad, carecen de competidores en dicho cantón, lo cual es una situación de hecho independiente de su voluntad y que puede cambiar en cualquier momento. Por otra parte, la posibilidad de determinar con mayor o menor precisión el número o incluso la identidad de los sujetos de derecho a los que se aplica un acto no puede cuestionar la naturaleza normativa de este último, ya que es sabido que se aplica en virtud de una situación objetiva de Derecho o de hecho definida por éste con relación a su finalidad (auto del Tribunal de Justicia de 23 de noviembre de 1995, Asocarne/Consejo, C-10/95 P, Rec. p. I-4149, apartado 30). Según la Comisión, así sucede en

el presente caso, al ser aplicable el Reglamento n° 123/97 a las demandantes porque fabrican el producto «Altenburger Ziegenkäse». Por consiguiente, el Reglamento impugnado no individualiza a las demandantes de manera análoga a la del destinatario de una Decisión.

- 25 La Comisión y la sociedad Zimmermann añaden que la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 1994, Codorníu/Consejo (C-309/89, Rec. p. I-1853), apartado 20, no puede aplicarse al presente caso y no confiere a las demandantes derecho alguno a recurrir en vía jurisdiccional. En el asunto Codorníu, en efecto, el Tribunal de Justicia señaló que una disposición del Derecho comunitario que impide a un productor utilizar su marca registrada a nivel nacional lo individualizaba en relación con cualquier otro operador económico. El presente asunto, en cambio, no versa sobre una marca registrada que confiere a su titular determinados derechos exclusivos, sino sobre una denominación de origen protegida que no está reservada a un productor determinado ni registrada a su favor. A este respecto, la Comisión recuerda que una denominación de origen protegida beneficia a un cierto número —indeterminado— de operadores económicos, siempre y cuando éstos cumplan los requisitos exigidos para su utilización, requisitos que son idénticos para todos los productores.
- 26 Por último, la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de enero de 1985, Piraiki-Patraiki y otros/Comisión (11/82, Rec. p. 207), apartado 19, no es aplicable tampoco al presente asunto. En efecto, en dicho asunto, la medida comunitaria de salvaguardia controvertida imposibilitaba, total o parcialmente, la ejecución de los contratos de venta celebrados por las demandantes, mientras que el Reglamento n° 123/97, impugnado en el presente caso, no se aplica directa ni inmediatamente a los contratos de venta que eventualmente estén en vigor.
- 27 Las demandantes y el Freistaat Thüringen afirman que la Comisión, en su análisis de la sentencia Codorníu/Consejo, citada en el apartado 25 *supra*, desvirtúa el alcance de los derechos derivados de la delimitación correcta de la zona geográfica con arreglo a las disposiciones del Reglamento n° 2081/92 en relación con las del Derecho interno alemán. El registro de un derecho individual, como ocurre en el supuesto de una marca, no sería necesario en este caso, dado que la protección de una denominación es válida para la empresa establecida en el territorio del mismo nombre frente a todas las empresas establecidas fuera de dicho territorio. La empresa

protegida, prosiguen, está autorizada, con arreglo a las disposiciones nacionales, a exigir la suspensión inmediata de la utilización culposa de la denominación. A juicio de las demandantes y del Freistaat Thüringen, no debe valorarse de manera diferente la protección ofrecida por una denominación de origen registrada y por una marca registrada. En ambos casos, se trata de derechos individuales protegidos comprendidos dentro del ámbito de la propiedad industrial y comercial. Pues bien, la protección de dicha denominación sería incompleta, o ineficaz incluso, si sus modalidades jurídicas, definidas por los actos normativos de las Instituciones comunitarias, no pudieran ser sometidas por las empresas interesadas a control jurisdiccional.

- 28 Las demandantes y el Freistaat Thüringen señalan que, en cualquier caso, la elaboración del producto «Altenburger Ziegenkäse» está restringida —lo sabía también la Comisión antes de adoptar el Reglamento impugnado— a un territorio delimitado y la llevan a cabo únicamente dos productores, corriendo a cargo la fabricación industrial en el cantón del mismo nombre únicamente de la demandante Molkerei Großbraunshain. Al contrario de lo que sucede con las denominaciones muy extendidas, como el queso feta y el vino español de Rioja, por ejemplo, el territorio de referencia en el presente caso es muy reducido. Del mismo modo, el número de fabricantes establecidos tanto dentro como fuera del cantón de que se trata es también reducido, conocido e invariable durante un período indefinido. La hipótesis de la posible fabricación del producto «Altenburger Ziegenkäse» en el futuro por nuevos productores en el cantón de «Altenburger Land» sería tan poco probable, habida cuenta de las condiciones de fabricación existentes, que es puramente teórica y puede, por tanto, excluirse.

- 29 De lo antedicho deducen que el Reglamento impugnado únicamente puede ser considerado una Decisión individual de la Comisión, que, debido a sus efectos, perjudica directa e individualmente a los intereses de las demandantes.

Sobre el motivo basado en la inexistencia de un derecho a recurrir en vía jurisdiccional derivado de una supuesta audiencia de las demandantes por parte de la Comisión

- 30 Frente a la opinión de las demandantes de que poseen un derecho a recurrir en vía jurisdiccional debido a que, antes de la adopción del Reglamento n° 123/97, formularon objeciones y fueron oídas por la parte demandada, la Comisión y la sociedad Zimmermann señalan que la jurisprudencia a la que hacen referencia las demandantes no puede aplicarse al presente caso. Dicha jurisprudencia podría resumirse en el sentido de que, en los casos en que el Derecho comunitario concede a las empresas denunciadas garantías procedimentales que les facultan para solicitar a la Comisión que declare una infracción de las normas comunitarias, dichas empresas deben disponer de un medio de impugnación en vía jurisdiccional destinado a proteger sus intereses legítimos (sentencia de Tribunal de Justicia de 28 de enero de 1986, Cofaz/Comisión, 169/84, Rec. p. 391, apartados 23 y 24, con referencia a la sentencia Timex/Consejo y Comisión, también citada por las demandantes). Según el Tribunal de Justicia disponen, pues, de un derecho a recurrir en vía jurisdiccional los particulares que estén facultados, por ejemplo, para solicitar a la Comisión que declare una infracción de los artículos 85 u 86 del Tratado o que, mediante su denuncia, hayan iniciado un procedimiento antidumping, hayan sido oídos en dicho marco y cuyas observaciones hayan marcado ampliamente el desarrollo del procedimiento.
- 31 Consideran que en el caso de autos las demandantes no disfrutaban de tales derechos procedimentales. En efecto, el Reglamento impugnado fue adoptado sobre la base del artículo 17 del Reglamento n° 2081/92, que se funda a su vez en el artículo 43 del Tratado. Pues bien, el procedimiento de adopción de los actos jurídicos de carácter general, que tienen como base jurídica el artículo 43 del Tratado, no prevé la intervención de particulares, contrariamente a la prevista en el artículo 93 del Tratado (auto Asocarne/Consejo, citado en el apartado 24 *supra*, apartado 39). Las demandantes no participaron tampoco en la adopción del Reglamento n° 123/97, dado que la segunda frase del apartado 2 del artículo 17 del Reglamento n° 2081/92 excluye expresamente la audiencia de terceros y dispone que no es de aplicación el artículo 7.
- 32 A juicio de la Comisión, tampoco por el hecho de que hayan presentado ante ésta una denuncia y hayan sido «oídas» en dicho ámbito disponen las demandantes de

un derecho a recurrir en vía jurisdiccional. En efecto, su denuncia tiene por objeto conseguir que la Comisión interponga un recuso por incumplimiento contra la República Federal de Alemania con arreglo al artículo 169 del Tratado; dicha denuncia no es, pues, un requisito establecido por el Reglamento n° 2081/92 para el registro de la denominación «Altenburger Ziegenkäse». Suponiendo incluso que las demandantes hayan «participado» en la adopción del Reglamento impugnado por el hecho de haber presentado su denuncia, sería contrario a la letra y al espíritu del artículo 173 del Tratado permitir a cualquier particular, por haber participado en la preparación de un acto de naturaleza legislativa, interponer después un recurso contra dicho acto (auto Asocarne/Consejo, citado en el apartado 24 *supra*, apartado 40).

- 33 Las demandantes incurren, por último, en un error al afirmar que tienen un derecho a recurrir en vía jurisdiccional porque, a resultas de la adopción del Reglamento n° 123/97, se «archivó» la denuncia que habían presentado ante la Comisión. Por una parte, resulta difícil entender que el archivo de una denuncia, que tiene por objeto la interposición de un recurso por incumplimiento con arreglo al artículo 169 del Tratado, pueda conferir al denunciante un derecho a recurrir en vía jurisdiccional con arreglo al párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado. Por otra parte, la adopción del Reglamento impugnado no dio origen al archivo de la denuncia.
- 34 Las demandantes consideran que la argumentación de la Comisión, según la cual no fueron oídas antes de la adopción del Reglamento controvertido, es puramente formal y nada tiene que ver con la esencia del asunto. En opinión de las demandantes, sería incompatible con los principios del Estado de Derecho aplicables a los procedimientos administrativos que la Comisión reciba, como en este caso, observaciones de las partes interesadas en el asunto, manifieste su opinión en cuanto al fondo y que los interesados no puedan solicitar después el control jurisdiccional del comportamiento de la Comisión. En este contexto, el Freistaat Thüringen considera que la situación de las demandantes es comparable a la de la sociedad Sinochem Heilongjiang que había sido la única empresa china que participó en la investigación previa a la adopción de un Reglamento por el que se establece un derecho antidumping, lo que constituía un elemento que podía caracterizarla, con respecto al citado Reglamento, con relación a cualquier otro operador económico (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 11 de julio de 1996, Sinochem Heilongjiang/Consejo, T-161/94, Rec. p. II-695, apartado 48). El Freistaat Thüringen establece

también un paralelismo entre el presente asunto y el que dio lugar a la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de mayo de 1991, Extramet Industrie/Consejo (C-358/89, Rec. p. I-2501).

- 35 Las demandantes y el Freistaat Thüringen reprochan a la Comisión el haber equiparado erróneamente el escrito de 9 de agosto de 1995 (véase el apartado 9 *supra*) a una denuncia por la que se le instaba a iniciar el procedimiento del artículo 169 del Tratado. No habría sido difícil que la Comisión se diese cuenta, efectuando una interpretación razonable, de que las demandantes deseaban en este caso no sufrir las consecuencias de una determinación errónea del territorio comprendido por la denominación objeto de litigio, tal como figuraba ya en el Reglamento alemán relativo a los quesos, y cuyo registro había propuesto la República Federal de Alemania con arreglo al Reglamento n° 2081/92. La Comisión no ha podido considerar seriamente, prosiguen, que las demandantes hayan previsto, en primer lugar, que se inicie un procedimiento de conformidad con el artículo 169 del Tratado contra la República Federal de Alemania debido a la incompatibilidad del Reglamento alemán relativo a los quesos con el Derecho comunitario y que hayan estimado, en segundo lugar, justa y aceptable una normativa —extendida al territorio de la Comunidad— mediante la que se registra la citada denominación con arreglo al Reglamento n° 2081/92. Así, la Comisión debería haberse preguntado al menos si las demandantes no consideraban su escrito de 9 de agosto de 1995 como una petición en el marco del procedimiento, pendiente ya a la sazón, aplicable en virtud del citado Reglamento. Por consiguiente, incumbía a la Comisión exigir una aclaración.

- 36 Según las demandantes y el Freistaat Thüringen, la Comisión discute erróneamente el hecho de que la adopción del Reglamento impugnado condujo al archivo de la denuncia que le había sido presentada. Si bien es cierto que su Dirección General VI propuso que se pusiera fin al procedimiento de denuncia, la Comisión no se ha pronunciado hasta ahora sobre dicha denuncia. En todo caso, no se ha dirigido a las demandantes una decisión al respecto. La Comisión sólo puede resolver la cuestión planteada, en caso de mantenimiento del Reglamento impugnado, dando por concluido el procedimiento. Sería ilógico, en efecto, que la Comisión iniciase contra la República Federal de Alemania un procedimiento con arreglo al artículo 169 por incompatibilidad con relación al Derecho comunitario del Reglamento alemán relativo a los quesos y que introdujese simultáneamente una normativa similar a escala comunitaria.

Sobre el motivo basado en la inexistencia de un posible derecho a recurrir en vía jurisdiccional de las demandantes, derivado de una supuesta reducción de sus derechos procedimentales

- 37 La Comisión y la sociedad Zimmermann afirman que la alegación de las demandantes según la cual la Comisión, al elegir el procedimiento simplificado del artículo 17 del Reglamento n° 2081/92, redujo los derechos procedimentales de los que habrían disfrutado en el marco del procedimiento normal previsto en el artículo 7 del mismo Reglamento, es infundado, dado que la jurisprudencia relativa al derecho de los particulares a participar en el procedimiento administrativo citada por ellas no es pertinente. En efecto, el registro de la denominación «Altenburger Ziegenkäse» que se produjo al adoptarse el Reglamento impugnado es un acto legislativo y no una Decisión adoptada en el marco de un procedimiento administrativo.
- 38 A este respecto, la Comisión y la sociedad Zimmermann precisan que el procedimiento normal detallado en los artículos 5 y siguientes del Reglamento n° 2081/92 y el procedimiento simplificado previsto en el artículo 17 del mismo Reglamento son totalmente diferentes y están sujetos a requisitos fundamentalmente diferentes. La cuestión de saber cuál de estos dos tipos de procedimiento se aplica en un caso concreto no constituye una facultad discrecional de la Comisión. Cuando un Estado miembro, en el presente caso la República Federal de Alemania, hace uso de su derecho, recogido en el apartado 1 del artículo 17 del Reglamento n° 2081/92, a comunicar denominaciones a la Comisión en el plazo de los seis meses siguientes a la fecha de entrada en vigor del referido Reglamento, la Comisión, conforme al apartado 2 de dicha disposición, está obligada a verificar si las referidas denominaciones cumplen los requisitos establecidos en los artículos 2 y 4, y posteriormente, a registrarlas, en su caso, según el procedimiento del artículo 15. La segunda frase del apartado 2 del artículo 17 prevé expresamente que no es de aplicación el artículo 7. Por consiguiente, en el marco del procedimiento simplificado, los demás Estados miembros y los particulares no tienen la posibilidad de dar a conocer su postura.
- 39 La Comisión y la sociedad Zimmermann discrepan, por último, de la opinión de las demandantes, según la cual la inadmisibilidad de su recurso de anulación les priva de cualquier posibilidad de control jurisdiccional. En efecto, las demandantes eran libres de acudir a los órganos jurisdiccionales nacionales y solicitar una decisión del Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 177 del Tratado. En primer lugar, las demandantes —que no afirman que esté excluida la competencia de los órganos

jurisdiccionales nacionales— consideran que el Reglamento alemán relativo a los quesos infringe también el Derecho alemán. En segundo lugar, transcurrieron aproximadamente tres años entre la comunicación de la denominación objeto de litigio por parte de las autoridades alemanas y la adopción del Reglamento impugnado, lo que dejó a las demandantes suficiente tiempo para acudir a los órganos jurisdiccionales nacionales en aras de una remisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia. Por otra parte, el apartado 1 del artículo 9 del Reglamento n° 2081/92 autoriza a los Estados miembros a solicitar a la Comisión una modificación de la delimitación de la zona geográfica de una denominación de origen registrada. Las demandantes tienen, por tanto, la posibilidad de obtener la modificación de la delimitación geográfica de la denominación «Altenburger Ziegenkäse». Que las demandantes no hayan podido convencer a las autoridades competentes alemanas de la fundamentación de su solicitud no es, con toda seguridad, imputable a la Comisión.

- 40 Las demandantes consideran que el razonamiento de la Comisión es un círculo vicioso. No se trata de pensar en términos abstractos, por una parte, en las relaciones entre el procedimiento normal con arreglo a los artículos 5 y siguientes y el procedimiento simplificado del artículo 17 del Reglamento n° 2081/92, ni, por otra parte, en la circunstancia de que el procedimiento simplificado no prevé efectivamente derechos de terceros. Lo que es en sí misma errónea es más bien la elección por parte de la Comisión del procedimiento simplificado, ya que no se reunían los requisitos legales a efectos de dicho procedimiento en virtud del apartado 1 del artículo 17, por lo que se refiere al registro de la denominación «Altenburger Ziegenkäse». Según las demandantes y el Freistaat Thüringen, si la Comisión hubiese examinado correctamente la comunicación de la República Federal de Alemania referente a dicha denominación, habría comprobado que no se cumplían los requisitos para tal registro. La Comisión debería haber denegado, pues, dicha comunicación y, debido a la expiración del plazo previsto en el apartado 2 del artículo 17, debería haber pedido a la República Federal de Alemania que presentase una nueva solicitud, en virtud de los artículos 5 y siguientes del Reglamento n° 2081/92. Pues bien, al haberse limitado la Comisión a recoger la comunicación de la República Federal de Alemania, eligió el procedimiento inadecuado y redujo de esta forma, en definitiva, los derechos procedimentales correspondientes de las demandantes.

- 41 En este contexto, las demandantes y el Freistaat Thüringen añaden que la República Federal de Alemania únicamente creó las condiciones para el registro con arreglo al procedimiento simplificado en el último momento, al modificar el Reglamento rela-

tivo a los quesos poco antes de la expiración del plazo mediante el registro del producto «Altenburger Ziegenkäse» con una delimitación del territorio que sabía que era errónea.

- 42 Por lo que respecta a la afirmación de la Comisión según la cual los actos legislativos no llevan aparejados derechos procedimentales que puedan ser reducidos, las demandantes y el Freistaat Thüringen recuerdan que los artículos 5 y siguientes del Reglamento n° 2081/92 prevén indiscutiblemente tales derechos procedimentales a favor de terceros. La Comisión violaría todos los principios del Estado de derecho si, con el fin de eludir tales derechos, pudiese utilizar procedimientos legislativos que no los prevén, sustrayendo los actos así adoptados de cualquier control jurisdiccional. El fundamento del derecho a recurrir en vía jurisdiccional de las demandantes sobre este punto reside en el hecho de que la Comisión, al elegir ilegalmente el procedimiento simplificado, les ha privado de los derechos garantizados en el marco del procedimiento establecido en los artículos 5 y siguientes del citado Reglamento. En cualquier caso, si el Tribunal de Primera Instancia no fuese proclive a declarar inmediatamente la admisibilidad del recurso por las razones precedentes, la cuestión de si se cumplían los requisitos establecidos en el artículo 17 del Reglamento n° 2081/92 sólo podría resolverse examinando el fondo del asunto, por lo que no parece posible sobre este extremo una decisión con arreglo al artículo 114 del Reglamento de Procedimiento.

- 43 Los demandantes niegan, por último, que hayan estado en condiciones de obtener la protección de sus derechos acudiendo a los órganos jurisdiccionales nacionales e incitándoles a plantear una cuestión prejudicial con arreglo al artículo 177 del Tratado. Ello no fue posible, dado que el Reglamento impugnado no existía aún y que un órgano jurisdiccional nacional no podía, por tanto, efectuar dicha remisión. Tampoco pudieron intentar incitar a la República Federal de Alemania a introducir una modificación en la delimitación geográfica de la zona de producción objeto de litigio. En efecto, no dispusieron de ningún derecho que obligase a la República Federal de Alemania a actuar de tal modo.

Sobre el motivo basado en la inexistencia de interés para ejercitar la acción

- 44 La Comisión alega, por último, que las demandantes carecen de interés para interponer un recurso de anulación del Reglamento impugnado. En efecto, suponiendo que la zona de fabricación haya sido definida como prevén las demandantes, es decir, limitada al cantón de «Altenburger Land» no pueden impedir que uno o varios competidores se establezcan en ella, fabriquen también el producto «Altenburger Ziegenkäse» conforme a los requisitos establecidos a tal efecto y lo comercialicen con la referida denominación. Dicho de otro modo, incluso en el caso de que ganasen el pleito, las demandantes no se beneficiarían en modo alguno de la exclusividad jurídica que pretenden para la denominación de origen controvertida.
- 45 Las demandantes afirman que dicha alegación desvirtúa el alcance real de su solicitud. En efecto, no reivindican la denominación «Altenburger Ziegenkäse» para ellas. Les interesa simplemente impedir, en virtud de las exigencias establecidas por el Reglamento n° 2081/92, y en interés de los consumidores, que determinadas denominaciones de origen reconocidas por los consumidores y utilizadas normalmente sean delimitadas, sin examinar los requisitos pertinentes, de manera diferente por el legislador. Al resultar afectadas las propias demandantes, debido a las especificidades del cantón de «Altenburger Land» y del producto del mismo nombre, es manifiesto su interés para ejercitar la acción en el presente caso.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 46 A tenor del artículo 114 del Reglamento de Procedimiento, si una parte así lo solicita, el Tribunal de Primera Instancia decidirá sobre la inadmisibilidad sin entrar en el fondo del asunto. Conforme al apartado 3 del mismo artículo, el resto del procedimiento se desarrollará oralmente, salvo decisión en contrario. En el presente caso, el Tribunal estima que los hechos se hallan suficientemente esclarecidos por los documentos que obran en autos para pronunciarse sobre la demanda sin abrir la fase oral.

- 47 El párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado atribuye a los particulares el derecho a impugnar cualquier decisión que, aunque revista la forma de un Reglamento, les afecte directa e individualmente. Según reiterada jurisprudencia, el objetivo de dicha disposición es, principalmente, evitar que, mediante la mera elección de la forma del Reglamento, las Instituciones comunitarias puedan excluir el recurso de un particular contra una decisión que le afecta directa e individualmente, y precisar de este modo que la elección de la forma no puede cambiar la naturaleza del acto (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de junio de 1980, Calpak y Società Emiliana Lavorazione Frutta/Comisión, asuntos acumulados 789/79 y 790/79, Rec. p. 1949, apartado 7, y auto del Tribunal de Primera Instancia de 28 de octubre de 1993, FRSEA y FNSEA/Consejo, T-476/93, Rec. p. II-1187, apartado 19).
- 48 Se desprende asimismo de una jurisprudencia consolidada que el criterio de distinción entre el Reglamento y la Decisión debe buscarse en el alcance general o no del acto de que se trate (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 1982, Alusuisse/Consejo y Comisión, 307/81, Rec. p. 3463, apartado 8).
- 49 En el presente caso, procede, pues, analizar la naturaleza del Reglamento n° 123/97 y, en particular, los efectos jurídicos que va dirigido a producir o que produce efectivamente.
- 50 A este respecto, hay que señalar que dicho Reglamento tiene por objeto otorgar, entre otras cosas, al producto «Altenburger Ziegenkäse» la protección de las denominaciones de origen prevista por el Reglamento n° 2081/92, definiéndose la denominación de origen en la letra a) del apartado 2 de su artículo 2, en particular, como el nombre de una región, que sirve para designar un producto agrícola originario de dicha región, y cuya calidad o características se deban fundamental o exclusivamente al medio geográfico con sus factores naturales y humanos, y cuya producción se realice en la zona geográfica delimitada. Como ha señalado acertadamente la Comisión, el Reglamento impugnado, lejos de dirigirse a operadores económicos determinados como las sociedades demandantes, reconoce a cualquier empresa cuyos productos cumplan las exigencias geográficas y cualitativas establecidas, el derecho a comercializarlos bajo la denominación de origen protegida «Altenburger Ziegenkäse».

- 51 Dicha normativa constituye, pues, una medida de alcance general, en el sentido del párrafo segundo del artículo 189 del Tratado. Se aplica a situaciones determinadas objetivamente y produce efectos jurídicos en relación con categorías de personas contempladas de forma general y abstracta (véase, en este sentido, el auto del Tribunal de Primera Instancia de 19 de junio de 1995, Kik/Consejo y Comisión, T-107/94, Rec. p. II-1717, apartado 35, y la jurisprudencia citada), a saber, todas las empresas que fabrican un producto que reúne unas características objetivamente definidas.
- 52 En la medida en que las demandantes señalan, en este sentido, que la fabricación del producto «Altenburger Ziegenkäse» corre a cargo únicamente de dos productores, a saber, la sociedad Molkerei Großbraunshain y la sociedad Zimmermann, que el número de fabricantes permanecerá invariable por tiempo indefinido y que la hipótesis de una eventual fabricación del «Altenburger Ziegenkäse» por otros productores es tan improbable que puede excluirse, procede recordar que, según una jurisprudencia consolidada, no obsta al alcance general y, por lo tanto, a la naturaleza normativa de un acto, 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 esta aplicación se efectúa en virtud de una situación objetiva de Derecho o de hecho definida por el acto y relacionada con la finalidad de éste (sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Consejo, 6/68, Rec. pp. 595 y ss., especialmente pp. 605 y 606; de 16 de abril de 1970, Compagnie française commerciale et financière/Comisión, 64/69, Rec. p. 221, apartado 11; de 5 de mayo de 1977, Koninklijke Scholten Honig/Consejo y Comisión, 101/76, Rec. p. 797, apartado 23, y auto del Tribunal de Primera Instancia de 29 de junio de 1995, Cantina cooperativa fra produttori vitivinicoli di Torre di Mosto y otros/Comisión, T-183/94, Rec. p. II-1941, apartado 48).
- 53 Pues bien, en el caso de autos, con independencia del número de empresas que fabrican el producto objeto de controversia en el momento de la adopción del Reglamento impugnado, es preciso señalar que éste atribuye la protección derivada de la denominación de origen «Altenburger Ziegenkäse» para una zona geográfica determinada objetivamente con relación a una de las finalidades del Reglamento nº 2081/92, a saber, la promoción de determinadas zonas rurales (considerandos segundo y tercero).

- 54 Por otra parte, la argumentación de las demandantes relativa a la invariabilidad del número de fabricantes constituye tan solo una mera presunción. Nada se opone, en efecto, a que el número de empresas afectadas por el Reglamento impugnado pueda sufrir variaciones ulteriores. El hecho de que el referido Reglamento haya afectado, en el momento de su adopción, a un número limitado de empresas, no puede, pues, individualizar a dichas empresas, dado que se encuentran en una situación análoga a la de cualquier otra empresa que pudiera en el futuro tener un interés económico en entrar en el mercado de que se trata reuniendo los requisitos específicos previstos para la fabricación del producto objeto de controversia (véase, en este sentido, el auto del Tribunal de Primera Instancia 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, apartado 28).
- 55 Procede añadir que el beneficio económico de la protección conferida por el Reglamento impugnado, en la medida en que puede mejorar la situación en el mercado de los quesos, corresponde no sólo a los fabricantes del «Altenburger Ziegenkäse», sino también a los productores de leche de vaca y de cabra transformada en «Altenburger Ziegenkäse». En efecto, se trata de los «factores naturales y humanos», en el sentido de la letra a) del apartado 2 del artículo 2 del Reglamento nº 2081/92, que determinan fundamental o exclusivamente la calidad o las características del producto de que se trata.
- 56 Por consiguiente, el Reglamento nº 123/97 tiene, por su naturaleza y alcance, carácter normativo y no constituye una Decisión en el sentido del párrafo cuarto del artículo 189 del Tratado.
- 57 Sin embargo, la jurisprudencia ha precisado que, en determinadas circunstancias, aun cuando un acto normativo que se aplica a la generalidad de los operadores económicos interesados pueda afectar individualmente a algunos de ellos (sentencia *Codorníu/Consejo*, citada en el apartado 25 *supra*, apartado 19), a condición de que resulten afectados por el acto de que se trata debido a ciertas cualidades que les son propias o a una situación de hecho que les caracteriza en relación con cualesquiera otras personas (sentencia *Plaumann/Comisión*, citada en el apartado 24 *supra*, p. 223, y sentencia *Codorníu/Consejo*, apartado 20).

- 58 Por tanto, procede examinar si, en el presente caso, las demandantes resultan afectadas por el Reglamento impugnado debido a ciertas cualidades que les son propias o si existe una situación de hecho que las caracteriza, con respecto a dicho Reglamento, en relación con cualesquiera otras personas.
- 59 En la medida en que las demandantes invocan, en este contexto, la circunstancia de que fueron oídas por la Comisión durante el procedimiento que precedió a la adopción del Reglamento impugnado, por una parte, y acusan a la Comisión de haber conculcado sus derechos procedimentales, por otra parte, debe recordarse, en primer lugar, que el registro de las denominaciones de origen protegidas tiene, por su naturaleza y alcance, carácter normativo (véase el apartado 51 *supra*). Es preciso recordar, en segundo lugar, que el Reglamento n° 2081/92 prevé dos procedimientos legislativos diferentes para la elaboración de los actos de registro, uno de los cuales implica la participación de cualquier persona física o jurídica afectada (artículos 5 a 7), mientras que el otro —establecido con carácter transitorio— se limita a la cooperación del Estado miembro interesado solamente, excluyendo expresamente cualquier participación de personas eventualmente afectadas (artículo 17, en particular, segunda frase del apartado 2).
- 60 Pues bien, es necesario señalar que las demandantes no han impugnado la legalidad de este último procedimiento legislativo basándose en que vulnera los derechos legítimos de participación de los que deben disfrutar todos los agentes económicos afectados por el registro de una denominación de origen protegida. Por otra parte, no puede acogerse, en ningún caso, una imputación dirigida contra la falta de participación de las personas afectadas en dicho procedimiento legislativo. En efecto, ni el proceso de elaboración de los actos normativos ni los actos normativos en sí mismos, en cuanto medidas de alcance general, exigen, con arreglo a principios generales del Derecho comunitario, como el derecho a ser oído, la participación de las personas afectadas, ya que se supone que los intereses de éstas los representan los órganos políticos a los que corresponde adoptar dichos actos (auto del Tribunal de Primera Instancia de 30 de septiembre de 1997, Federolio/Comisión, T-122/96, Rec. p. II-1559, apartado 75).
- 61 En estas circunstancias, por lo que se refiere a la admisibilidad del presente recurso dirigido contra el Reglamento n° 123/97, adoptado al término de un procedimiento

legislativo que excluye todo derecho procedimental de los agentes económicos afectados, el Tribunal de Primera Instancia estima que no es suficiente que las demandantes pongan simplemente en tela de juicio la concurrencia, en el presente caso, de los requisitos de aplicación del artículo 17 del Reglamento n° 2081/92 para deducir de ello la conclusión que la Comisión debería haber iniciado el otro procedimiento legislativo, previsto en los artículos 5 a 7, que le habría conferido derechos procedimentales susceptibles de proporcionarle un derecho a recurrir en vía jurisdiccional. En efecto, dicha argumentación tiene por objeto refutar la base legal del Reglamento impugnado y corresponde, en consecuencia, al examen del fondo.

- 62 El Tribunal de Primera Instancia considera que la imputación al legislador de haber elegido, entre los dos procedimientos legislativos previstos, el que priva a las personas afectadas de derechos procedimentales carece de relevancia en la apreciación de la admisibilidad de un recurso dirigido contra el acto normativo adoptado al final del procedimiento legislativo elegido, acto que disfruta, en principio, de una presunción de legalidad (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de junio de 1994, Comisión/BASF y otros, C-137/92 P, Rec. p. I-2555, apartado 48), a menos que se demuestre que la elección del legislador constituye una utilización de procedimiento inadecuado. Pues bien, según reiterada jurisprudencia, sólo existe una utilización de procedimiento inadecuado, que no es más que una forma de desviación de poder (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 26 de septiembre de 1996, Maurissen/Tribunal de Cuentas, T-192/94, RecFP p. II-1229, apartado 75), cuando existan indicios objetivos, pertinentes y concordantes que permitan determinar que el acto impugnado tenía una finalidad distinta de la perseguida por la normativa de referencia (sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de junio de 1988, Vlachou/Tribunal de Cuentas, 135/87, Rec. p. 2901, apartado 27, y sentencia Maurissen/Tribunal de Cuentas, antes citada, apartado 75).
- 63 A este respecto, procede señalar que las demandantes no han aportado ningún indicio capaz de demostrar que la Comisión, en eventual colusión con la República Federal de Alemania, había elegido el procedimiento legislativo «simplificado» precisamente para atender a las circunstancias del caso de autos y para eludir el procedimiento «normal» que concede derechos procedimentales a las demandantes (sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de noviembre de 1996, Reino Unido/Consejo, C-84/94, Rec. p. I-5755, apartado 69), por lo que el Reglamento impugnado constituía «la culminación de un procedimiento viciado en todos sus elementos» (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de septiembre de 1988, Frydendahl Pedersen/Comisión, 148/87, Rec. p. 4993, apartados 10 a 13).

- 64 Procede subrayar, por el contrario, que, por lo que a la República Federal de Alemania se refiere, la protección de la denominación «Altenburger Ziegenkäse» por el Reglamento relativo a los quesos se produjo también al final de un procedimiento legislativo, ya que el Ministerio Federal competente en la materia debía obtener y obtuvo la aprobación del Bundesrat, es decir, la segunda cámara parlamentaria, que representa a los länder alemanes. Pues bien, según se desprende de los documentos obrantes en autos, la cuestión de la zona geográfica del producto «Altenburger Ziegenkäse» se discutió explícitamente en el Bundesrat antes de que fuese resuelta, en el sentido impugnado por las demandantes, tanto a nivel nacional como comunitario.
- 65 Dicho esto, no puede imputarse a la Comisión haber incurrido en una utilización de procedimiento inadecuado, al no oponerse, con ocasión de la adopción del Reglamento impugnado, a la delimitación de la zona geográfica controvertida tal y como fue realizada por el legislador alemán. En efecto, dicha delimitación afecta solamente a una zona relativamente reducida, situada en pleno centro de Alemania, de modo que puede razonablemente admitirse que el legislador alemán estaba mejor situado que el legislador comunitario para delimitar dicha zona geográfica teniendo en cuenta las particularidades de producción y de comercialización regionales.
- 66 Por consiguiente, el hecho de que la Comisión haya elegido el procedimiento legislativo del artículo 17 en lugar del previsto en los artículos 5 a 7 del Reglamento n° 2081/92, para la adopción del Reglamento impugnado, no individualiza a las demandantes en el sentido del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado.
- 67 Procede señalar, asimismo, que al no reconocer las disposiciones del artículo 17 del Reglamento n° 2081/92 ningún derecho de carácter procedimental a los operadores económicos, como es el caso de las demandantes, la mera circunstancia de que la Comisión, antes de la adopción del Reglamento impugnado, haya recibido observaciones de las demandantes respecto a la zona geográfica controvertida y les haya respondido a sus observaciones, no puede tampoco individualizarlas con relación a cualquier otro operador económico.

- 68 A este respecto, basta señalar que, por su propia naturaleza, el procedimiento legislativo controvertido no imponía al legislador el respecto del derecho de las personas afectadas a ser oídas, pese a que no se excluye la facultad del legislador de oír las observaciones de dichas personas (auto Federolio/Comisión, citado en el apartado 60 *supra*, apartado 78). A falta de derechos procedimentales expresamente garantizados, sería contrario a la letra y al espíritu del artículo 173 del Tratado permitir a cualquier particular, por haber participado en la preparación de un acto de naturaleza legislativa, interponer después un recurso contra dicho acto (auto Asocarne/Consejo, citado en el apartado 24 *supra*, apartado 40).
- 69 Procede añadir que, sobre este último punto, las disposiciones reglamentarias impugnadas en el presente caso se distinguen básicamente de las disposiciones muy específicas en materia antidumping, al conferir estas últimas a determinados operadores económicos una función específica en el procedimiento que conduce al establecimiento de un derecho antidumping. Por consiguiente, la remisión a la sentencia Sinochem Heilongjiang/Consejo (citada en el apartado 34 *supra*) relativa a una sociedad exportadora china a la que la Comisión había incluido oficialmente, por su propia iniciativa, en su investigación preliminar, carece de pertinencia. Lo mismo sucede con la referencia a la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de marzo de 1985, Timex/Consejo y Comisión (264/82, Rec. p. 849, apartados 14 y 15) que declaró la admisibilidad del recurso interpuesto en materia antidumping por un denunciante habida cuenta, en particular, de los derechos concedidos a los denunciantes por el Reglamento de base y del protagonismo de dicho denunciante en la investigación antidumping preliminar, añadiendo que el derecho antidumping establecido se fundaba en la situación individual del citado denunciante. Por último, la sentencia Extramet Industrie/Consejo (citada en el apartado 34 *supra*) que declaró la admisibilidad del recurso interpuesto en materia antidumping por un importador independiente se caracteriza por las particularidades del derecho antidumping, por una parte, y las de la situación económica y competitiva de dicho importador, por otra, lo que excluye su aplicación al presente caso.
- 70 Si bien es cierto que el Tribunal de Justicia reconoció en la sentencia Codorníu/Consejo, citada en el apartado 25 *supra*, invocada por las demandantes, que una disposición de carácter normativo puede, en determinadas circunstancias, afectar individualmente a algunos operadores económicos en la medida en que vulnera derechos específicos de éstos (véanse el auto Asocarne/Consejo, citado en el apartado 24 *supra*, apartado 43, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 10 de julio de 1996, Weber/Comisión, T-482/93, Rec. p. II-609, apartado 67). En el

caso de autos, basta señalar, sin embargo, que antes de la adopción del Reglamento impugnado las demandantes no habían adquirido, ni a nivel comunitario ni a nivel nacional, un derecho que confiriese una protección geográfica específicamente limitada al cantón de «Altenburger Land», derecho que podría haber resultado afectado por dicho Reglamento. Por el contrario, éste confirmó, a nivel comunitario, el alcance de la protección territorial conferida anteriormente con arreglo al Derecho nacional.

- 71 Sobre este último particular, hay que admitir que la delimitación de una zona geográfica demasiado amplia, puede, en efecto, implicar teóricamente una disminución del valor real de una denominación de origen, limitada anteriormente a una zona geográfica más reducida, y afectar eventualmente a los derechos específicos de las empresas situadas en la zona geográfica reducida que utilizan dicha denominación. En el presente caso correspondía, sin embargo, a las demandantes aportar, en la fase de la admisibilidad, elementos concretos que indujesen a pensar que así sucede en su caso. Pues bien, dado que la sociedad Zimmermann fabricó y comercializó el producto de que se trata con la denominación «Altenburger Ziegenkäse» o con la denominación similar «Altenburger Zeege» desde 1936 y que las demandantes no consiguieron, a escala nacional, que se limitase dicha denominación a una zona geográfica más reducida, a saber, al cantón de «Altenburger Land», es preciso señalar que las demandantes no han aportado ningún elemento que permita demostrar que las disposiciones impugnadas debilitaron sus derechos en el citado sentido. Por consiguiente, no puede considerarse tampoco que las demandantes están individualizadas por lo que a una eventual infracción de sus derechos específicos se refiere.
- 72 A este respecto, el presente asunto se diferencia del asunto Bergpracht Milchwerk y otros/Comisión, pendiente actualmente ante el Tribunal de Primera Instancia (registrado con el número T-141/96), que tiene por objeto un recurso interpuesto por empresas alemanas destinado a la anulación del Reglamento (CEE) n° 1107/96 de la Comisión, de 12 de junio de 1996, relativo al registro de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 17 del Reglamento (CEE) n° 2081/92 del Consejo (DO L 148, p. 1), en la medida en que reserva la denominación de origen protegida «feta» al queso fabricado en Grecia. En efecto, las demandantes, a diferencia de dichas empresas alemanas, no están obligadas a renunciar a la utilización de una denominación que venían utilizando desde hace ya mucho tiempo.

- 73 Por consiguiente, no puede considerarse a las demandantes individualmente afectadas en el sentido de la sentencia Codorníu/Consejo.
- 74 Dicha individualización no puede deducirse tampoco de la sentencia Piraiki-Patraiki y otros/Comisión (citada en el apartado 26 *supra*, apartado 31), en la cual el Tribunal de Justicia señaló que las demandantes resultaban afectadas individualmente por la Decisión controvertida en su condición de miembros de un círculo reducido de operadores especialmente afectados por ésta, basándose, en particular, en que la ejecución de contratos ya celebrados estaba comprendida dentro del período de aplicación de la citada Decisión y había sido impedida por esta última. Pues bien, en el presente caso, las demandantes no son miembros de un círculo reducido de operadores económicos especialmente afectados por el Reglamento impugnado, y no han alegado que la ejecución de los contratos celebrados por ellas con proveedores o compradores pudiera resultar impedida por la entrada en vigor del Reglamento impugnado.
- 75 Las demandantes citan, por último, las sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1993, Cook/Comisión (C-198/91, Rec. p. I-2487, apartados 23 a 26) y de 15 de junio de 1993, Matra/Comisión (C-225/91, Rec. p. I-3203, apartados 17 a 20), que interpretan en el sentido de que toda persona afectada debe disponer de derechos procedimentales incluso en el marco de un procedimiento que no los prevea, dado que el referido procedimiento puede conducir a una Decisión de la Comisión que tenga por efecto excluir la apertura de otro procedimiento que, por su parte, se rija por disposiciones que confieran expresamente a dicha persona tales derechos. El Tribunal de Primera Instancia considera, sin embargo, que la jurisprudencia citada no es de aplicación al caso de autos.
- 76 En efecto, si bien es cierto que, en las dos sentencias citadas, el Tribunal de Justicia consideró que los interesados en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado deben considerarse individualmente afectados por decisiones que deniegan la apertura del procedimiento previsto por dicha disposición, esta vía jurisdiccional ha sido reconocida a los referidos interesados en su condición de empresas competidoras de beneficiarios actuales de ayudas de Estado, ya que, en los dos asuntos, el recurso versaba sobre la legalidad de una Decisión de la Comisión por la que se declara la compatibilidad con el mercado común de la concesión de ayudas individuales. En el caso de autos, por el contrario, como ha señalado ya el Tribunal de Primera

Instancia en los apartados 51 y 52 precedentes, el Reglamento impugnado establece, en beneficio de un producto determinado objetivamente, una protección cuyos beneficiarios potenciales se delimitan únicamente de manera general y abstracta. La situación competitiva perturbada por la autorización de una ayuda individual abonada a los competidores de una empresa, como la que fue objeto de las dos sentencias invocadas por las demandantes, no se da en el presente caso, ya que el número de empresas afectadas por el Reglamento impugnado no está reducido jurídicamente a una de las demandantes, por una parte, y a la sociedad Zimmermann, por otra (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de junio de 1996, Kahn Scheepvaart/Comisión, T-398/94, Rec. p. II-477, apartados 48 y 49, relativa a un régimen general de ayudas).

- 77 De las consideraciones precedentes se desprende que las demandantes no resultan individualmente afectadas por el Reglamento impugnado y que procede, en consecuencia, declarar la inadmisibilidad del recurso, sin que sea necesario examinar las cuestiones de si dicho Reglamento resulta efectivamente lesivo para ellas desde el punto de vista jurídico y si justifican poseer un interés para ejercitar la acción.
- 78 Aun cuando las demandantes consideran que sería incompatible con los principios del Estado de Derecho denegarles una protección jurisdiccional contra el Reglamento de referencia, sin embargo no han demostrado, ni afirmado siquiera, que les sea jurídicamente imposible dirigirse a un órgano jurisdiccional nacional que pudiera, en su caso, plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial con arreglo al artículo 177 del Tratado relativa a la validez de Reglamento nº 123/97.
- 79 Por consiguiente, debe desestimarse el recurso.

Costas

- 80 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 las demandantes, y haberlo solicitado así la Comisión, así como la sociedad Zimmermann, procede condenarlas a soportar sus propias costas y, con carácter solidario, las costas contraídas por la Comisión y por la sociedad Zimmermann. En virtud del apartado 4 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, el Freistaat Thüringen soportará sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda)

resuelve:

- 1) Declarar la inadmisibilidad del recurso.
- 2) Las partes demandantes soportarán sus propias costas y, con carácter solidario, las costas contraídas por la Comisión y por la parte coadyuvante Molkerei und Weichkäserei K.-H. Zimmermann GmbH.
- 3) El Freistaat Thüringen soportará sus propias costas.

Dictado en Luxemburgo, a 15 de septiembre de 1998.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

A. Kalogeropoulos