SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 4 de octubre de 1983 *

En el asunto 191/82,

Fédération de l'Industrie de l'Huilerie de la CEE (FEDIOL), con sede en Bruselas, representada por el Sr. Dietrich Ehle, Abogado de Colonia, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de Me Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe-II,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico, Sr. Peter Gilsdorf, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Oreste Montalto, miembro del Servicio Jurídico, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto, en la presente fase del procedimiento, la excepción de inadmisibilidad del recurso interpuesto por la Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (FEDIOL) que tiene por objeto que se anule la Comunicación de la Comisión, de 25 de mayo de 1982, por la que se notificaba la denegación de la incoación de un procedimiento antisubvenciones en relación con las importaciones de tortas de soja originarias de la República Federativa de Brasil,

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: J. Mertens de Wilmars, Presidente; P. Pescatore, A. O'Keeffe y U. Everling, Presidentes de Sala; A.J. Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, K. Bahlmann, Y. Galmot y C. Kakouris, Jueces;

Abogada General: Sra. S. Rozès;
Secretario: Sr. P. Heim;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 29 de julio de 1982, la Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (FEDIOL) interpuso un recurso, con arreglo al párrafo segundo del artículo 173 del Tratado CEE, que tiene por objeto que se anule una Comunicación, fechada el 25 de mayo de 1982, por la cual la Comisión informó a la demandante, de conformidad con el apartado 5 del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 3017/79 del Consejo, de 20 de diciembre de 1979, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping o de subvenciones por parte de países no miembros de la Comunidad Económica Europea (DO L 339, p. 1), de que no iba a incoarse un procedimiento antisubvenciones en relación con las importaciones de tortas de soja originarias de Brasil.

2 Mediante escrito presentado el 11 de octubre de 1982, la Comisión solicitó al Tribunal de Justicia, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 91 del Reglamento de Procedimiento, que se pronunciara sobre la admisibilidad del recurso sin entrar en el fondo del asunto.

3 De los autos se desprende que, el 2 de abril de 1980, FEDIOL presentó ante la Comisión una denuncia en la que hacía constar la práctica de la República Federativa de Brasil de conceder subvenciones en relación con la exportación de tortas de soja, e instaba a la Comisión a incoar, con arreglo al Reglamento nº 3017/79, un procedimiento antisubvenciones, a solicitar explicaciones al Gobierno brasileño y a establecer un derecho compensatorio provisional.

4 En dicha denuncia, posteriormente completada con nuevas informaciones, FEDIOL expone que Brasil subvenciona sus exportaciones de tortas de soja mediante la combinación de diversas medidas: por una parte, ejerce presión sobre el precio interno de las habas de soja mediante el establecimiento de restricciones a la exportación, con el fin de reservarlas, preferentemente y a menor precio, para la industria nacional; por otra parte, concede ventajas a la exportación de tortas a través del efecto que producen las medidas adoptadas en materia de fiscalidad interna, de un impuesto diferencial sobre la exportación de habas de soja y de tortas y de la concesión de facilidades en materia de crédito a la exportación de tortas de soja. En conjunto, estas medidas están destinadas, según la demandante, a favorecer el desarrollo de la industria de trituración de soja en Brasil, y causan graves dificultades a la industria europea, cuya rentabilidad se ve cuestionada.

5 No se discute que la Comisión efectuó una investigación sobre las prácticas criticadas por FEDIOL, que emprendió negociaciones con el Gobierno brasileño y que obtuvo algunos resultados, ni, por último, que mantuvo a la demandante al corriente de todas estas gestiones.

6 El 30 de septiembre de 1981, FEDIOL envió a la Comisión un escrito de requerimiento con arreglo al párrafo segundo del artículo 175 del Tratado, exigiéndole la incoación inmediata de un procedimiento antisubvenciones contra Brasil. En el mismo escrito, advirtió a la Comisión de que interpondría un recurso ante el Tribunal de Justicia y que se reservaba el derecho a exigir la responsabilidad de la Comunidad por los daños que le causara la negativa a establecer un derecho compensatorio.

7 Mediante télex de 4 de diciembre de 1981, la Comisión informó a la demandante sobre el progreso de las consultas iniciadas con la delegación de Brasil, de conformidad con lo dispuesto en el Código antisubvenciones del

GATT, haciéndole saber, simultáneamente, que, por el momento, no tenía la intención de abrir un procedimiento antisubvenciones.

8 El 5 de febrero de 1982, la Comisión comunicó a la demandante un documento interno, fechado el 4 de febrero de 1982, en el que la Comisión examinaba, por una parte, las diferentes medidas brasileñas criticadas por FEDIOL y, por otra, la cuestión del perjuicio sufrido por la industria europea. En dicha comunicación, la Comisión señala que la mayor parte de las medidas criticadas por la demandante habían sido retiradas entretanto por Brasil, y que el efecto de las medidas residuales mantenía un margen de subvención económicamente insignificante. La Comisión declara que, en estas circunstancias, la incoación de un procedimiento antisubvenciones le parece «poco oportuna», y recuerda que la apreciación global del expediente debe tener en cuenta no sólo el interés de la industria europea, sino también el de los consumidores.

9 El 5 de marzo de 1982, los Servicios de la Comisión organizaron una reunión con los representantes de la asociación demandante. A raíz de dicha reunión, el 25 de mayo de 1982 la Comisión envió a la demandante un escrito, firmado por el Director competente de la Dirección General de Relaciones Exteriores, en el cual, tras recordar el referido intercambio de información, se expresaba en los siguientes términos:

«Por esta razón, y de conformidad con el apartado 5 del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 3017/79 del Consejo, le informo de que la Comisión no incoará un procedimiento antisubvenciones en relación con las importaciones de tortas de soja originarias de Brasil.

No obstante, quisiera agregar que la Comisión seguirá atentamente el desarrollo de la situación en este sector, con mayor razón aun por cuanto la evolución de la política brasileña en materia de crédito puede suscitar cierta preocupación, tanto en lo que se refiere a los plazos de pago como a los tipos de interés.»

10 Contra esta comunicación FEDIOL interpuso un recurso de anulación con arreglo al párrafo segundo del artículo 173 del Tratado.

11 En el escrito en el que promovió el incidente de inadmisibilidad, la Comisión alega que su comunicación de 25 de mayo de 1982 constituye una simple

información a efectos del artículo 5 del Reglamento nº 3017/79 y no contiene ninguna decisión de otro alcance. En su opinión, el Reglamento, aunque reconoce a las empresas y a las asociaciones el derecho a presentar denuncias, no les confiere el derecho a obtener la incoación de un procedimiento antisubvenciones. La Comisión subraya la amplia facultad de apreciación que se le reserva en el marco del Reglamento, y destaca que el ejercicio de dicha facultad afecta al interés económico y político tanto de la Comunidad como de los Estados terceros interesados. Sostiene que la finalidad del Reglamento consiste no sólo en proteger la industria europea, sino también en salvaguardar el interés general de la Comunidad en toda su complejidad.

12 Por estas razones, la Comisión considera que el escrito de 25 de mayo de 1982 no puede constituir un acto recurrible en el sentido del párrafo segundo del artículo 173 y que, por ello, debe declararse la inadmisibilidad del recurso.

13 La demandante, por su parte, estima que el Reglamento nº 3017/79 impone a la Comisión la obligación de iniciar una investigación oficial, con arreglo al artículo 7, siempre que se le aporten, durante la fase preliminar del procedimiento, elementos de prueba suficientes para demostrar la existencia de un efecto de subvención y de un perjuicio causado a la industria europea. Según la demandante, una vez probados estos hechos, la Comisión ya no goza de una facultad de apreciación por lo que respecta a las consecuencias que de ello se deriva.

14 Por consiguiente, la demandante estima que, en caso de existir una subvención y un perjuicio derivado de ella, los productores de la Comunidad tienen derecho a exigir a las Instituciones comunitarias competentes que adopten, tras la comprobación de los hechos, las medidas de defensa necesarias. En la presente fase, la demandante considera que, a la vista de los elementos de convicción que ha proporcionado, tiene derecho a exigir que la Comisión inicie la fase de investigación formal prevista en el artículo 7 del Reglamento.

15 Esta impugnación debe resolverse a la luz del sistema de investigación y defensa establecido mediante el Reglamento nº 3017/79 en su conjunto. Es en el marco de este sistema en el que deben definirse los derechos de la demandante.

16 A tenor de los apartados 1 y 3 del artículo 5, cualquier empresa o asociación de empresas de la Comunidad que se considere perjudicada o amenazada por las importaciones que sean objeto de subvenciones tiene derecho a formular una denuncia ante la Comisión o ante un Estado miembro, en cuyo caso este último tiene la obligación de transmitirla a la Comisión. La presentación de una denuncia da lugar a una consulta de los Gobiernos de los Estados miembros, según las modalidades definidas en el artículo 6 del Reglamento.

17 El alcance del examen al que debe proceder la Comisión en esta fase se deduce del apartado 4 del artículo 6, que especifica cuál debe ser el objeto de las consultas previas a cualquier decisión: la existencia y la importancia del efecto de subvención, la existencia y la importancia del perjuicio, el nexo de causalidad entre las importaciones favorecidas por la subvención y el perjuicio y, por último, la naturaleza de las medidas apropiadas para prevenir o reparar el perjuicio causado por la subvención.

18 Si, al término de las consultas relativas a estos elementos diferentes, la Comisión estima que la denuncia no aporta elementos de prueba suficientes para justificar el inicio de una investigación, tiene la obligación de informar de ello al denunciante.

19 Si, por el contrario, la Comisión considera que cuenta con elementos de prueba suficientes para justificar el inicio de una investigación formal, debe, a tenor del artículo 7, adoptar una serie de medidas de publicidad, entre ellas la publicación de un anuncio en el Diario Oficial, e iniciar las investigaciones, ya sea directamente, ya en cooperación con los Estados miembros. Con arreglo a los apartados 4, 5 y 6 del mismo artículo, los denunciantes deben tener acceso, sin perjuicio de determinadas excepciones, a las informaciones facilitadas a la Comisión. Si así lo solicitan deben ser oídos por la Comisión, y pueden solicitar asimismo a ésta la oportunidad de reunirse con las otras partes implicadas en la investigación. Según el apartado 7 del mismo artículo, a partir de esta fase las autoridades de la Comunidad pueden adoptar decisiones preliminares o aplicar «con prontitud» medidas provisionales.

20 Con objeto de hacer posible la eliminación o la neutralización de un eventual efecto de subvención, el Reglamento establece una serie de medidas escalonadas que pueden consistir en la asunción de compromisos por parte del país de origen o de exportación de las mercancías de que se trate, en el

establecimiento de un derecho compensatorio provisional y en el establecimiento de un derecho compensatorio definitivo.

21 Las modalidades de los compromisos se precisan en el artículo 10 del Reglamento, que asimismo prevé la adopción de medidas en el caso de que no se cumplan los compromisos asumidos. Estos compromisos son aceptados por la Comisión al término del procedimiento de consulta del artículo 6.

22 A instancia de un Estado miembro o por propia iniciativa, la Comisión puede, con arreglo al artículo 11, establecer un derecho compensatorio provisional cuando del examen preliminar ponga de manifiesto la existencia de una subvención y que hay elementos de prueba suficientes de que ello ocasiona un perjuicio, y los intereses de la Comunidad exijan la adopción de medidas para evitar que se cause un perjuicio durante el procedimiento. El establecimiento de tales derechos está supeditado a las exigencias de la consulta previa prevista en el artículo 6, salvo en caso de extrema urgencia. Con arreglo al apartado 4 del artículo 11, la Comisión está obligada a informar inmediatamente al Consejo y a los Estados miembros de cualquier decisión adoptada en materia de derechos provisionales.

23 De conformidad con el artículo 12, cuando de la apreciación definitiva de los hechos efectuada por la Comisión se desprenda que existe subvención, que ello causa un perjuicio y que los intereses de la Comunidad requieren una acción comunitaria, el Consejo debe establecer, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión presentada previa consulta, un derecho compensatorio definitivo.

24 Procede señalar que, según el apartado 1 del artículo 13, los derechos compensatorios, independientemente de que sean aplicables con carácter provisional o definitivo, deben establecerse mediante Reglamento.

25 Del examen de las disposiciones que regulan las sucesivas fases del procedimiento antes descrito se desprende que el Reglamento reconoce la existencia de un interés legítimo de los productores de la Comunidad en la adopción de medidas antisubvenciones y les confiere determinados derechos precisos, a saber, el derecho a someter a la Comisión todos los elementos de información que consideren apropiados, el derecho a tener acceso, sin perjuicio de determinadas excepciones, a las informaciones de que disponga la

Comisión, el derecho a ser oídos cuando así lo soliciten y a tener la oportunidad de reunirse con las otras partes del mismo procedimiento y, por último, el derecho a ser informados en caso de que la Comisión decida no tramitar una denuncia. Hay que tener en cuenta que, en el caso de que el procedimiento se dé por concluido al término de la fase de investigación preliminar regulada por el artículo 5, dicha información debe contener, cuando menos, una exposición de las principales conclusiones de la Comisión y un resumen de los motivos de ésta, tal como dispone el artículo 9 en relación con la conclusión de las investigaciones formales.

26 Si bien es cierto que la Comisión está obligada, en el ejercicio de las competencias que le reconoce el Reglamento nº 3017/79, a apreciar de manera objetiva los hechos relativos a la existencia de prácticas de concesión de subvenciones y al perjuicio que de ellas puede derivarse para las empresas de la Comunidad, no lo es menos que dispone de una facultad de apreciación muy amplia para determinar, en función de los intereses de la Comunidad, las medidas que en su caso conviene adoptar para hacer frente a la situación comprobada.

27 A la luz de estas consideraciones, derivadas del sistema del Reglamento nº 3017/79, procede determinar si los denunciantes tienen derecho a recurrir en vía jurisdiccional.

28 En primer lugar, parece cierto a este respecto, y esto es algo que la Comisión no discute, que debe reconocerse a los denunciantes el derecho a recurrir en vía jurisdiccional en el caso de que se alegue que las autoridades comunitarias no han respetado los derechos que les confiere específicamente el Reglamento, es decir, el derecho a formular una denuncia, el derecho, inherente a éste, a que la Comisión examine dicha denuncia con la debida atención y según el procedimiento establecido, el derecho a tener acceso a la información dentro de los límites fijados por el Reglamento y, por último, en el caso de que la Comisión decida no tramitar la denuncia, el derecho a ser informados como mínimo con las explicaciones garantizadas por el apartado 2 del artículo 9 del Reglamento.

29 Además, a la luz del espíritu de los principios que inspiran los artículos 164 y 173 del Tratado, debe reconocerse a los denunciantes el derecho a ampararse en un control jurisdiccional adecuado a la naturaleza de las facultades

reservadas en esta materia a las Instituciones de la Comunidad, tanto por lo que respecta a la apreciación de los elementos de hecho como a la adopción de las medidas de defensa previstas por el Reglamento.

30 En consecuencia, no puede negarse a los denunciantes el derecho a someter al Juez todas las consideraciones que permitan comprobar si la Comisión respetó las garantías procesales que les concede el Reglamento nº 3017/79, si incurrió en errores manifiestos en su apreciación de los hechos o no tomó en cuenta datos esenciales que podrían hacer pensar en la existencia de un efecto de subvención o si en su motivación tuvo en cuenta consideraciones que constituyan una desviación de poder. A este respecto, aunque no puede intervenir en la apreciación, reservada a las autoridades comunitarias por el citado Reglamento, el Juez debe ejercer el control que normalmente le corresponde en los casos en los que se ha otorgado una potestad discrecional a la autoridad pública.

31 De lo anterior se desprende que la postura adoptada por la Comisión es desproporcionada, en la medida en que considera que, por principio, debe declararse la inadmisibilidad de cualquier recurso interpuesto por las partes denunciantes designadas en el artículo 5 del Reglamento. Como queda señalado, este Reglamento reconoce a las empresas y a sus asociaciones perjudicadas por las prácticas de concesión de subvenciones de Estados terceros, un interés legítimo en que se emprenda una acción defensiva de la Comunidad; en consecuencia, debe reconocérseles un derecho a recurrir en vía jurisdiccional en el marco de la situación jurídica que les confiere el Reglamento.

32 En consecuencia, corresponderá a la demandante formular sus motivos en el marco del ulterior procedimiento y probar que éstos se encuentran comprendidos dentro de los límites de la protección jurídica que le concede el Reglamento nº 3017/79 y los principios generales del Tratado.

33 En virtud de todas las consideraciones expuestas, procede declarar la admisibilidad del recurso y ordenar la continuación del procedimiento.

Costas

34 Procede reservar la decisión sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose en sentencia interlocutoria, decide:

1) Declarar la admisibilidad del recurso.

2) Reservar la decisión sobre las costas.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Everling Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Due Bahlmann Galmot Kakouris

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 4 de octubre de 1983.

El Secretario
Por orden
H. A. Rühl
Administrador principal

El Presidente
J. Mertens de Wilmars