CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL SRA. SIMONE ROZÈS
presentadas el 31 de mayo de 1983 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

La Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (FEDIOL), con sede social en Bruselas, interpuso, con arreglo al párrafo segundo del artículo 173 del Tratado CEE, un recurso de anulación contra una Decisión, supuestamente contenida en un escrito de la Comisión de 25 de mayo de 1982, por la que se deniega la incoación de un procedimiento antisubvenciones respecto de las importaciones de tortas de soja originarias de Brasil.

I. Los hechos que dieron lugar al litigio son los siguientes:

Ya a principios de 1977, la demandante, una asociación representativa de la industria aceitera de la Comunidad Económica Europea, presentó ante la Comisión, en nombre de todas las empresas de la Comunidad que transforman habas de soja, una primera denuncia contra Brasil por la concesión de subvenciones a la exportación de tortas de soja. Según una Comunicación de 14 de abril de 1977, [1] dicha denuncia dio lugar a la incoación de un procedimiento antidumping o antisubvenciones relativo a las importaciones de tortas de soja originarias de la República Federativa de Brasil, de conformidad con el Reglamento (CEE) nº 459/68 del Consejo, de 5 de abril de 1968, relativo a la defensa contra las prácticas de dumping, primas o subvenciones por parte de países no miembros de la CEE, [2] vigente por aquel entonces. Mediante una Comunicación de 10 de diciembre de 1977, [3] la Comisión decidió dar por concluido dicho procedimiento tras haber recibido garantías del Gobierno brasileño que le permitían, «no adoptar, por el momento, medidas de defensa».

Hacia mediados de 1978, FEDIOL, estimando que no había cesado la concesión de subvenciones, instó de nuevo a la Comisión a iniciar el procedimiento antisubvenciones contra las importaciones de tortas de soja originarias de Brasil, de conformidad con el

[1] DO 1977, C 89, p. 7.

[2] DO 1968, L 93, p. 1.

[3] DO 1977, C 298, p. 2.

* Lengua original: francés.

apartado 2 del artículo 14 del Reglamento nº 459/68. Como la Comisión no se decidió a proceder a la reapertura de dicho procedimiento, la demandante se abstuvo de emprender nuevas acciones, ya que había terminado la campaña de exportación de 1978 para los productos controvertidos.

Debido a la abundante cosecha prevista para 1980, a la no supresión de las subvenciones a la exportación y a la introducción de nuevas subvenciones, mediante escrito de 2 de abril de 1980 FEDIOL presentó, con arreglo al apartado 1 del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 3017/79 del Consejo, de 20 de diciembre de 1979, [4] una nueva solicitud de incoación de un procedimiento antisubvenciones contra la República Federativa de Brasil. Al igual que la primera, esta denuncia estaba dirigida contra la concesión directa o indirecta de subvenciones a la producción y a la exportación de tortas de soja; contenía numerosos elementos que tenían por objeto probar la existencia de dichas subvenciones, así como la realidad del perjuicio causado a la industria aceitera comunitaria. En particular, FEDIOL solicitaba que, en el marco de un procedimiento antisubvenciones, se instara por escrito a Brasil a proporcionar información sobre la naturaleza, el alcance y el importe de todas las subvenciones directas o indirectas concedidas a la industria aceitera brasileña.

[4] Relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping o de subvenciones por parte de países no miembros de la CEE (DO 1979, L 339, p. 1), aplicable a partir de ahora.

La demandante y la Comisión mantuvieron un abundante intercambio de escritos y de definiciones de postura escritas y orales; en particular, la primera completó su exposición de los elementos de hecho y de Derecho contenida en su denuncia mediante una serie de observaciones destinadas a demostrar, en cada caso, las nuevas prácticas seguidas por Brasil en materia de concesión de subvenciones, así como la existencia de un perjuicio. Por otra parte, la Comisión y los Estados miembros celebraron consultas con Brasil.

Dado que la Comisión aún no se decidía a incoar el procedimiento antisubvenciones, mediante escrito de 30 de septiembre de 1981 FEDIOL requirió formalmente a la Comisión, haciendo referencia al párrafo segundo del artículo 173 del Tratado, a que decidiera inmediatamente sobre su solicitud de incoación de dicho procedimiento.

Mediante télex de 4 de diciembre de 1981, la Comisión le hizo saber que, por el momento, habida cuenta de que Brasil había anunciado la liberalización total de la venta de habas de soja para la campaña 1982/1983, había decidido no dar curso favorable a dicha solicitud.

Mediante carta certificada de 5 de febrero de 1982, la Comisión precisó que, tras un atento examen de la denuncia de la demandante y tras celebrar consultas con el Gobierno brasileño, no tenía la intención de incoar un procedimiento antisubvenciones, ya que las subvenciones controvertidas habían desaparecido en lo esencial y su

incidencia era globalmente insuficiente para justificar dicha incoación. En la misma ocasión, señalaba a la demandante un plazo para que definiera su postura.

Por último, mediante escrito de 25 de mayo de 1982 la Comisión informó a FEDIOL de que las observaciones complementarias que había presentado entretanto no eran suficientes para modificar el punto de vista expuesto en su carta de 5 de febrero de 1982. En consecuencia, de conformidad con el apartado 5 del artículo 5 del Reglamento nº 3017/79, informaba a la demandante de que no iba a incoar un procedimiento antisubvenciones en relación con la importación de tortas de soja originarias de Brasil. La Comisión añadió que seguiría atentamente el ulterior desarrollo de la situación en este sector, ya que la evolución de la política brasileña en materia de crédito suscitaba preocupación, tanto en lo que se refería a los plazos de pago como a los tipos de interés.

Mediante escrito registrado el 29 de julio de 1982, FEDIOL interpuso un recurso de anulación de la «Decisión» contenida en el escrito de la Comisión de 25 de mayo de 1982 por la que se denegaba la incoación de un procedimiento antisubvenciones.

Con arreglo al apartado 1 del artículo 91 del Reglamento de Procedimiento, la Comisión solicitó al Tribunal de Justicia que declare la inadmisibilidad del recurso sin entrar en el fondo del asunto. Por el contrario, la demandante solicita que se desestime la excepción propuesta. Dado que la vista tuvo como único objeto el examen de las cuestiones referidas a la admisibilidad del recurso, mis conclusiones se limitarán exclusivamente a dicho examen.

II. 1. Sobre la legitimación activa de la demandante

El recurso previsto en el párrafo segundo del artículo 173 del Tratado puede ser interpuesto por «toda persona física o jurídica». Según el Derecho belga, FEDIOL es una asociación sin personalidad jurídica; en consecuencia, se plantea la cuestión de su legitimación activa. Tal como subrayan la demandante y la Comisión, a este respecto no hay que referirse, partiendo de la teoría de la realidad o de la funcionalidad, [5] a la personalidad jurídica formal, sino que debe dilucidarse si la agrupación de que se trata está reconocida por la Ley y si se la han conferido determinadas competencias para el cumplimiento de las tareas que se le han asignado. El Reglamento nº 3017/79 otorga una serie de competencias de carácter procesal no sólo a las personas físicas o jurídicas, sino también, expresamente, a las asociaciones que, sin poseer personalidad jurídica, actúan en el marco de un sector económico de la Comunidad; en consecuencia, de ello debe deducirse que dichas asociaciones disfrutan del derecho a recurrir en vía jurisdiccional con objeto de defender dichos intereses específicos de orden procesal.

[5] Sentencias de 8 de octubre de 1974, Syndicat général du personnel/Comisión (18/74, Rec. p. 933), y de 28 de octubre de 1982, Groupement des agences de voyage/Comisión (135/81, Rec. p. 3799).

2. Sobre la cuestión de si el escrito impugnado debe considerarse un acto de la Comisión

El escrito de 25 de mayo de 1982, firmado por el Director de la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión, declara expresamente que «la Comisión» no incoará un procedimiento en relación con las importaciones de tortas de soja originarias de Brasil. Por consiguiente, y conforme a la opinión unánime de las partes, dicha Comunicación, basada expresamente en el apartado 5 del artículo 5 del Reglamento nº 3017/79, debe atribuirse a la Comisión en su calidad de Institución.

3. Sobre la cuestión de si el escrito de la Comisión de 25 de mayo de 1982 contiene una «Decisión» cuya «destinataria» es la demandante en el sentido del párrafo segundo del artículo 173 del Tratado

Según la Comisión, el recurso es en todo caso inadmisible, ya que la Comunicación impugnada no constituye una *Decisión* cuya destinataria sea la demandante en el sentido del párrafo segundo del artículo 173 del Tratado. En apoyo de esta objeción, alega que la Comunicación dirigida a FEDIOL constituye simplemente la información prevista en el apartado 5 del artículo 5 del Reglamento nº 3017/79, y no contiene «otra Decisión» con un alcance más amplio. Es cierto que dicha información contiene una declaración de intenciones por parte de la Comisión de no incoar, en el estado actual, un procedimiento oficial con arreglo al artículo 7 de dicho Reglamento, pero no constituye una Decisión susceptible de recurso en el sentido del párrafo segundo del artículo 173. Aun cuando sea indiscutible que los intereses del denunciante resultan afectados por dicha Comunicación, no es menos cierto que esta circunstancia no puede considerarse como un perjuicio en detrimento de la situación jurídica del denunciante tan considerable que haya que reconocerle un derecho, que puede ser invocado en vía jurisdiccional, a que se inicie un procedimiento de investigación oficial. Aunque sólo sea por ello, no puede reconocerse dicho derecho, ya que la decisión de iniciar un procedimiento de este tipo debe tener en cuenta asimismo los intereses de la Comunidad, y la Comisión dispone así de una libertad de apreciación que no está sometida al control jurisdiccional.

a) En primer lugar, procede examinar si, como piensa la demandante, el escrito impugnado puede considerarse una Decisión en el sentido del párrafo segundo del artículo 173 del Tratado, o una simple información en el sentido del artículo 5 del Reglamento nº 3017/79, que no es susceptible de recurso.

En la sentencia IBM/Comisión, [6] este Tribunal de Justicia recordó, resumiéndolos, los criterios necesarios para la existencia de una Decisión susceptible de recurso a efectos del párrafo segundo del artículo 173 del Tratado. En primer lugar, el Tribunal declaró que puede interponerse un recurso de

[6] Sentencia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión (60/81, Rec. p. 2639).

anulación contra los actos del Consejo y de la Comisión que no sean recomendaciones o dictámenes. Seguidamente, el Tribunal precisó que los actos susceptibles de ser impugnados no son solamente los mencionados en el artículo 189, ya que dicha interpretación restrictiva sería contraria al objetivo citado en el artículo 164, que consiste en garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado. En tercer lugar, el Tribunal subrayó asimismo que la forma en que se adoptan dichos actos o decisiones es, en principio, indiferente por lo que respecta a la posibilidad de impugnarlos a través de un recurso, y que, por el contrario, hay que referirse a su *contenido material*. A este respecto, el Tribunal recordó que constituyen actos o decisiones que pueden ser objeto de un recurso de anulación a efectos del artículo 173 todas las medidas que produzcan efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses del demandante, modificando de forma caracterizada su situación jurídica. Por lo que respecta a los actos o decisiones adoptados durante un procedimiento cuya elaboración se efectúa en varias fases, principalmente al finalizar un procedimiento interno, el Tribunal declaró a continuación que, en principio, sólo constituyen actos que pueden impugnarse las medidas que fijan *definitivamente* la postura de la Comisión o del Consejo al finalizar dicho procedimiento, con exclusión de las medidas intermedias cuyo objetivo es preparar la Decisión definitiva. Añadió que lo mismo ocurriría si las medidas adoptadas durante el procedimiento preparatorio constituyeran por sí mismas el último término de un procedimiento especial distinto del que debe permitir a la Comisión o al Consejo pronunciarse sobre el fondo.

Teniendo en cuenta dichos criterios, el Tribunal de Justicia declaró la inadmisibilidad del recurso de anulación interpuesto por la sociedad IBM contra la incoación de un procedimiento con arreglo al artículo 3 del Reglamento nº 17 en materia de prácticas colusorias [7] y contra el correspondiente pliego de cargos con arreglo al artículo 2 del Reglamento nº 99/63/CEE. [8] Al hacerlo, el Tribunal subrayó expresamente que las medidas impugnadas de la Comisión, en cuanto meros actos de procedimiento preparatorios, no podían ser objeto de recurso, debido, en particular, a que los posibles vicios de que adolecieran podrían invocarse *posteriormente en el marco del recurso contra la Decisión definitiva* del que constituyen una fase de elaboración.

Trasladando dichos criterios al presente litigio, señalo, en primer lugar, que carece de relevancia determinar si el escrito impugnado contiene una Decisión a efectos del apartado 4 del artículo 189 del Tratado y que su forma es indiferente. Igualmente, es inútil investigar si, como piensa la demandante, la Decisión contenida en el escrito no podía basarse en el apartado 5 del artículo 5 del Reglamento nº 3017/79, según el cual cuando, tras celebrar consultas, se considera que la denuncia no contiene elementos de prueba suficientes para justificar el inicio de una investigación, debe informarse de ello al denunciante: se trata de una cuestión relativa al fondo del asunto y que, por tanto, no puede afectar a la admisibilidad del recurso. Desde este punto de vista, la

[7] DO 1962, 13, p. 204; EE 08/01, p. 22.

[8] DO 1963, 127, p. 2268.

única cuestión que importa es la de, como medida emanada de la Comisión, el escrito controvertido produjo *efectos jurídicos obligatorios.*

La demandante y la Comisión coinciden en admitir que, debido al carácter provisional de las comunicaciones precedentes, el escrito impugnado *no* debe considerarse un *acto confirmatorio,* y que, por este motivo, no puede negarse la posibilidad de interponer un recurso contra dicha medida. No obstante, discrepan sobre la naturaleza jurídica de este escrito.

La Comisión observa que se limitó a informar a la demandante, remitiéndose al apartado 5 del artículo 5 del Reglamento, de que su solicitud de incoación de un nuevo procedimiento antisubvenciones contra Brasil no contenía suficientes elementos de prueba. Opina que las disposiciones controvertidas del Reglamento nº 3017/79 deben interpretarse en el sentido de que una denuncia que reúna los requisitos establecidos en el apartado 2 del artículo 5 del Reglamento, es decir, que contenga suficientes elementos de prueba sobre la existencia de dumping o de subvenciones y sobre la realidad de un perjuicio derivado de ello, sólo puede examinarse en el marco de las consultas previstas en el artículo 6 del Reglamento. Al término de este examen, la Comisión puede optar entre bien iniciar una investigación oficial con arreglo al artículo 7, o bien no proseguir el simple procedimiento previo «habida cuenta de la situación» e informar de ello al denunciante de conformidad con el apartado 5 del artículo 5. Sin embargo, dicha información no excluye la posibilidad de que, posteriormente, se reabra de oficio el procedimiento si llegara a conocerse la concesión de nuevas subvenciones. El hecho de que los autores del Reglamento renunciaran deliberadamente a establecer la conclusión formal del procedimiento previo tiene como consecuencia que, si bien es cierto que el denunciante tiene derecho a ser informado de que no va a tramitarse su denuncia, no puede obligar a la Comisión a iniciar el procedimiento oficial, ni menos aún a adoptar medidas de salvaguardia. En consecuencia, una denegación basada en el apartado 5 del artículo 5 del Reglamento no puede ser impugnada con arreglo al párrafo segundo del artículo 173, al igual que tampoco puede serlo una Decisión negativa adoptada en el marco de un procedimiento en materia de prácticas colusorias con arreglo al artículo 6 del Reglamento nº 99/63.

Para apreciar esta argumentación, procede recordar el carácter de declaración del escrito de 25 de mayo de 1982, así como las pretensiones del recurso. Remitiéndose expresamente a la denuncia antisubvenciones de la demandante, dicho escrito indica claramente que la Comisión no iba a incoar un procedimiento antisubvenciones contra las importaciones de tortas de soja originarias de Brasil. Mediante esta declaración, que es el único hecho al que se refieren las pretensiones del recurso y que, por tanto, es asimismo el único elemento que es objeto del presente litigio, la Comisión, tras sus anteriores definiciones de postura provisionales, manifestó sin ambigüedades su intención de no iniciar el procedimiento de investigación oficial al término del procedimiento previo previsto en los artículos 5 y 6 del Reglamento nº 3017/79, con lo que

desestimó definitivamente la solicitud de la demandante. Por lo que respecta a los efectos jurídicos que de ello se derivan, no sirve de nada examinar, por tanto, si, como piensa la Comisión, dada la inexistencia de una disposición expresa en el Reglamento, la Comisión puede iniciar de oficio un procedimiento antisubvenciones, aun cuando no exista una solicitud al efecto del sector económico interesado, ya que, en todo caso, en el presente caso se dio por concluido un procedimiento previo iniciado *a instancia* de la demandante.

Remitiéndose a la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto GEMA/Comisión, [9] y dado que el Reglamento nº 3017/79 no prevé expresamente una Decisión formal dando por concluido el procedimiento, sino sólo, como establece el apartado 5 de su artículo 5, una simple información, la Comisión pretende deducir de ello la conclusión de que dicho acto, como tal, no es susceptible de recurso.

Como acertadamente observa la demandante, este argumento debe ser desestimado por muchas razones. Aun cuando el texto del Reglamento nº 3017/79 no establece expresamente que la desestimación de una solicitud de incoación de un procedimiento antisubvenciones debe adoptar la forma de una *Decisión,* la información que obliga a proporcionar presupone lógicamente que se haya dado por concluido el procedimiento previo. Si la mera expresión de una voluntad se considerara como un acto distinto del procedimiento interno que ha dado lugar a dicha voluntad, la consecuencia sería que, desde el punto de vista del procedimiento, semejante Decisión nunca podría ser impugnada.

Sobre este particular, la sentencia GEMA/Comisión no sirve de demasiada ayuda para calificar la información proporcionada con arreglo al apartado 5 del artículo 5 del Reglamento nº 3017/79. En aquel mismo asunto, la demandante había presentado una solicitud basada en la letra b) del apartado 2 del artículo 3 del Reglamento nº 17; había interpuesto un recurso con arreglo al artículo 175 del Tratado que tenía por objeto que se declarara la ilegalidad de la omisión de la Comisión y que se le ordenase adoptar una decisión formal en el marco del procedimiento iniciado a raíz de su demanda o que se le informara sobre el archivo del expediente conforme al artículo 6 del Reglamento nº 99/63. Según esta última disposición, cuando la Comisión considere que los elementos por ella reunidos no justifican dar curso favorable a la solicitud, debe indicar las razones al solicitante y concederle un plazo para presentar por escrito sus eventuales observaciones. El Tribunal de Justicia declaró que dicha comunicación únicamente tenía por finalidad asegurar que un solicitante sea informado de las razones que han conducido a la Comisión a no estimar su solicitud. Ciertamente, dicha comunicación implica el archivo del expediente, pero no impide que la Comisión reabra el expediente si lo estima útil, en particular, en caso de que el solicitante aporte nuevos elementos dentro del plazo que se le haya señalado. Dado que la presentación de una solicitud con arreglo al apartado 2 del artículo 3 del

[9] Sentencia de 18 de octubre de 1979, GEMA/Comisión (125/78, Rec. p. 3173).

Reglamento nº 17 *no* confiere el *derecho* a obtener de la Comisión una Decisión acerca de la existencia de una infracción de los artículos 85 y 86 del Tratado, el Tribunal de Justicia declaró finalmente la inadmisibilidad del recurso por omisión.

Ahora bien, desde el punto de vista procesal el actual recurso se distingue de aquel asunto por el hecho de que la demandante no pretende obligar a la Comisión a actuar por medio de un *recurso por omisión,* sino que impugna, con arreglo al párrafo segundo del artículo 173, una medida por la que la Comisión denegó la solicitud de iniciar un procedimiento de investigación con arreglo al artículo 7 del Reglamento nº 3017/79. En cambio, en el asunto GEMA/Comisión no se planteaba la cuestión de si una comunicación basada en el artículo 6 del Reglamento nº 99/63 constituía una medida susceptible de impugnación con arreglo al artículo 173 del Tratado. El hecho de que el Tribunal de Justicia dejó abierta esta cuestión aparece muy claramente, en particular, en el apartado 18 de dicha sentencia, en el que la posibilidad de interponer un recurso contra dicha comunicación sólo se contempla a título de hipótesis.

Además, el tenor literal del artículo 6 del Reglamento nº 99/63 se diferencia claramente del tenor literal del apartado 5 del artículo 5 del Reglamento nº 3017/79, controvertido en el presente asunto. Mientras que el primero parte de la premisa de que la Comisión llega, con base en los «elementos por ella reunidos», a la conclusión de que no procede estimar una solicitud que tiene por objeto que se adopten determinadas sanciones, el segundo se refiere precisamente el caso en el que se deniega el inicio de un procedimiento de investigación oficial debido a que, en opinión de la Comisión, no existen elementos de prueba suficientes para justificar dicha investigación.

Por último, tal como pone de manifiesto la fijación de un plazo, la comunicación basada en el artículo 6 del Reglamento nº 99/63 sólo tiene un *carácter provisional,* lo que tiene como consecuencia, como declaró el Tribunal de Justicia, que pueda reabrirse el expediente si se aportan nuevos elementos. En el presente asunto, el escrito impugnado implica la expresión clara y definitiva de la voluntad de la Comisión de no iniciar, a raíz de la solicitud de la demandante, un procedimiento de investigación oficial con arreglo al artículo 7 del Reglamento nº 3017/79.

Por lo demás, los considerandos de la sentencia GEMA/Comisión, antes citada, no pueden trasladarse pura y simplemente al caso que aquí nos ocupa: la disposición del procedimiento reglamentario en materia de prácticas colusorias se diferencia notablemente del sistema general de los Reglamentos en materia de dumping y subvenciones. Estos últimos distinguen claramente dos fases en el procedimiento:

– el procedimiento previo de los artículos 5 y 6 del Reglamento, que exige la presentación de una solicitud de incoación del procedimiento antisubvenciones,

– el procedimiento de los artículos 7 a 9 del Reglamento, que marca el inicio de la investigación propiamente dicha.

Estas dos fases del procedimiento están supeditadas a requisitos muy específicos. Normas muy precisas rigen al denunciante, el contenido de la denuncia y sus consecuencias. La denuncia antisubvenciones debe ser objeto (artículo 6 del Reglamento) de consultas especiales entre la Comisión y los Estados miembros. Al término de dichas consultas, la Comisión debe apreciar y decidir, de conformidad con el apartado 1 del artículo 7 del Reglamento, si los elementos de prueba bastan para justificar la apertura de una investigación. Ahora bien, si el hecho de resolver la iniciación de la siguiente fase del procedimiento debe considerarse como una Decisión, lo lógico es que lo mismo suceda con una medida negativa, por más que no se utilice expresamente la palabra «Decisión». El hecho de que los autores del Reglamento consideraron el procedimiento previo como un procedimiento distinto que debía darse por concluido incluso en el supuesto de no que no se iniciara la investigación oficial, se ve confirmado por el apartado 4 del artículo 5 del Reglamento, a tenor del cual si se retira la denuncia «[...] podrá darse por *concluido* el procedimiento».

El procedimiento en materia de prácticas colusorias no contempla fases formalmente distintas, pero debe señalarse asimismo que la posición jurídica del demandante es diferente según se aplique el Reglamento antidumping o antisubvenciones o los Reglamentos en materia de prácticas colusorias. Tanto las disposiciones del Tratado como el artículo 3 del Reglamento nº 17 indican claramente que la Comisión, encargada de velar por la observancia de las normas sobre la competencia, tiene la misión de investigar y perseguir cualquier infracción de los artículos 85 u 86 del Tratado, y de obligar a las empresas interesadas a poner fin a las infracciones comprobadas. En el Reglamento nº 3017/79, no se menciona el principio de iniciativa de las autoridades comunitarias o nacionales, al menos en primera instancia, mientras que el principio de su intervención *a raíz* de una denuncia está subrayado con mayor énfasis que en los Reglamentos en materia de prácticas colusorias. Así, los artículos 4, 5 y 7 del Reglamento nº 3017/79 establecen de forma detallada las condiciones en las que una denuncia da lugar al inicio o la denegación del inicio de un procedimiento. En particular, el productor interesado debe demostrar, con base en criterios concretos, la existencia de una subvención y de un perjuicio. Esta última condición, establecida como requisito material por el artículo 4, parece indicar, en particular, que un aspecto primordial del procedimiento antisubvenciones es la necesidad de proteger la producción afectada de la Comunidad.

Ahora bien, tal como pertinentemente señala FEDIOL, dichos requisitos de procedimiento no se exigen en los Reglamentos en materia de prácticas colusorias, que se limitan a supeditar la presentación de una solicitud a la existencia de un «interés legítimo». Sobre este particular, las explicaciones de la Comisión relativas a la diferente organización de los procedimientos de solicitud no me parecen convincentes. En efecto, si las exigencias detalladas aplicables a los procedimientos antidumping o antisubvenciones sirven simplemente para evitar que se presenten a las autoridades denuncias insuficientemente motivadas en

un principio, lo mismo debería suceder en el caso de los procedimientos en materia de prácticas colusorias.

En este ámbito, si bien el procedimiento iniciado mediante una solicitud y las obligaciones del solicitante no están reguladas de una forma tan detallada como en materia de dumping, precisamente, lo cierto es que fue sobre todo en atención al derecho a presentar una solicitud que confiere la letra b) del apartado 2 del artículo 3 del Reglamento nº 17 por lo que, en la sentencia Metro/Comisión, [10] este Tribunal le reconoció al solicitante el derecho a interponer un recurso contra una Decisión dirigida a otra persona, Decisión mediante la cual la Comisión había expedido una declaración negativa con arreglo al apartado 1 del artículo 85, a la vez que había concedido una exención con arreglo al apartado 3 del artículo 85 del Tratado. El Tribunal de Justicia declaró que en interés tanto de una buena administración de justicia como de la exacta aplicación de los artículos 85 y 86, las personas físicas o jurídicas que estén autorizadas a presentar una solicitud con arreglo a la letra b) del apartado 2 del artículo 3 del Reglamento nº 17 pueden, si no han obtenido satisfacción parcial o total, disponer de un medio de impugnación destinado a proteger sus intereses legítimos. En consecuencia, el Tribunal declaró que la Decisión controvertida, pese a no estar dirigida a la demandante, la afectaba directa e individualmente en el sentido del párrafo segundo del artículo 173 del Tratado. Con mayor razón aún debe reconocerse un derecho de recurso como éste en un procedimiento antisubvenciones al denunciante que pretende oponerse a una Decisión de la que es *destinatario* y por la que se desestima su denuncia.

Sobre la base de la sentencia IBM/Comisión, [11] existen asimismo buenos motivos para calificar de acto susceptible de recurso con arreglo al párrafo segundo del artículo 173 del Tratado el escrito controvertido, destinado a dar por concluida una fase distinta de un procedimiento complejo. A diferencia del pliego de cargos de que se trataba en aquel asunto, el escrito de 25 de mayo de 1982 no constituye una medida provisional destinada simplemente a preparar una Decisión definitiva en sí misma susceptible de recurso. A diferencia de lo que sucede en el caso del procedimiento en materia de prácticas colusorias, a falta de una vía de recurso la demandante ya no tiene ninguna otra posibilidad de cuestionarla en una fase ulterior del procedimiento.

Además, hay que tener en cuenta el hecho de que la información proporcionada por FEDIOL da por concluido definitivamente el procedimiento previo, distinto del procedimiento de investigación propiamente dicho, que debe permitir a la Comisión, a los Estados miembros y al Consejo adoptar una decisión sobre el fondo. Como subrayó el Tribunal de Justicia en el apartado 11 de la sentencia IBM/Comisión, dicha medida intermedia debe considerarse como una Decisión susceptible de recurso.

10 Sentencia de 25 de octubre de 1977, Metro/Comisión (26/76, Rec. p. 1875).

11 Citada en la nota 6 *supra*.

Por último, la propia Comisión admite que el denunciante tiene derecho a dicha información y que, en caso de no proporcionársele, podría interponer, en su caso, un recurso por omisión con arreglo al apartado 3 del artículo 175. Si dicha información integra el acto a que se refiere dicha disposición, es lógico que dicho acto, una vez producido, pueda ser asimismo impugnado mediante un recurso de anulación. Como observó el Abogado General Sr. Capotorti en sus conclusiones en el asunto GEMA/Comisión, [12] debe declararse la admisibilidad de un recurso de este tipo aunque sólo sea porque los actos sometidos al control de legalidad del Tribunal de Justicia están definidos mediante la misma fórmula tanto en el párrafo primero del artículo 173 del Tratado como en el párrafo tercero del artículo 175.

Teniendo en cuenta estas consideraciones y teniendo en cuenta el principio, señalado en varias ocasiones en la jurisprudencia de este Tribunal, según el cual el artículo 173 no debe interpretarse de manera restrictiva, debe considerarse, por tanto, que el escrito controvertido es una medida destinada a producir efectos jurídicos obligatorios.

b) Procede examinar ahora si el escrito controvertido produjo efectos jurídicos que podían afectar a los *intereses de la demandante* y modificar su situación jurídica.

1) La Comisión no discute que el hecho de no incoar un procedimiento antisubvenciones puede lesionar los intereses del denunciante. Sin embargo, en su opinión debe tratarse de intereses importantes: la situación jurídica del denunciante debe verse modificada «de forma caracterizada», según los términos particularmente claros de la versión original de la sentencia IBM/Comisión. Ahora bien, en el presente caso no pudo haber semejante perjuicio; dado que el procedimiento antisubvenciones tiene por objeto principalmente salvaguardar los intereses económicos generales, y no asegurar la protección de los particulares, FEDIOL no puede invocar un derecho a la adopción de medidas de salvaguardia. Además, debido a la facultad de apreciación discrecional de que según afirma disfruta la Comisión, no procede reconocer a la demandante un derecho a que se inicie un procedimiento de investigación.

2) Ante estos argumentos, recuerdo que el recurso no está dirigido contra la negativa a adoptar medidas de salvaguardia, sino contra la Decisión por la cual la Comisión se negó a estimar la denuncia de la demandante que tenía por objeto conseguir el inicio de un procedimiento de investigación con arreglo al artículo 7 del Reglamento de que se trata. En consecuencia, en contra de lo que sostiene la Comisión, no es necesario investigar si la demandante tiene derecho a que se adopten medidas de salvaguardia; a lo sumo, habrá que examinar si, en la medida en que se hayan aportado elementos de prueba apropiados con arreglo al apartado 2 del artículo 5 del Reglamento, los productores interesados tienen derecho a que se inicie un procedimiento de investigación. Para la Comisión, dicho derecho no existe, ya que en esta fase dispone, en razón de la

[12] Citada en la nota 9 *supra*.

necesidad de tomar en consideración los intereses comunitarios, de un margen de apreciación que no está sometido a control jurisdiccional.

En mi opinión, no es necesario profundizar sobre este punto, ya que el denunciante tiene derecho a que la apreciación sea correcta, es decir, que no haya incurrido en desviación de poder o en error manifiesto con arreglo al Derecho comunitario, al menos cuando la norma que confiere la facultad de apreciación fue adoptada también en su propio interés. Cuando así sea, y suponiendo que los intereses de la Comunidad deban tenerse en cuenta ya en esta fase, dichos intereses no pueden ser, en todo caso, más que *uno* de los elementos de apreciación para decidir sobre el inicio de un procedimiento de investigación oficial, sin que impliquen una total discrecionalidad.

Observo que el Reglamento relativo a la defensa contra las prácticas de dumping y la concesión de subvenciones fue adoptado no sólo en interés de la política comercial o desde la perspectiva de los intereses económicos generales, sino también, al menos en parte, en interés de los productores afectados. Según los artículos 2 y 3 del Reglamento, las medidas de defensa sólo pueden adoptarse si las prácticas de dumping o las subvenciones han ocasionado un *perjuicio* en la Comunidad, pero el artículo 4 pone el énfasis en los efectos sufridos por un sector que agrupe a todos los productores de productos similares de la Comunidad.

El hecho de que el Reglamento controvertido tenga por objeto proteger los intereses de esta categoría de personas se deriva, además, de la regulación detallada de la posición procesal del sector de producción interesado; cuando incoa un procedimiento antisubvenciones y, tras celebrar consultas, parece que no es necesario adoptar medidas de salvaguardia, la Comisión puede —siempre que no se haya formulado ninguna objeción a este respecto en el seno del Comité consultivo— dar por concluido el procedimiento con arreglo al apartado 1 del artículo 9 del Reglamento. Sin embargo, antes de darlo por concluido, debe dar a los denunciantes las *garantías procesales* establecidas en el artículo 7 del Reglamento, en particular, permitirle tener conocimiento del expediente, [13] dar a las partes directamente interesadas la posibilidad de ser oídas por la Comisión [14] y de reunirse. [15] Es evidente que dichas garantías tienen la finalidad de permitir que la Comisión decida sobre el curso que da al procedimiento con un conocimiento lo más exacto posible de los datos relativos a la subvención y al perjuicio. Si no se incoara un procedimiento antisubvenciones cuando el denunciante ha acreditado de forma detallada y concluyente la existencia de una subvención, la existencia de un perjuicio y la existencia de un nexo de causalidad, se incurriría en un vicio que puede menoscabar los derechos del denunciante en la medida en que se decidiera sin una pormenorizada investigación oficial preceptuada en su propio interés.

13 Apartado 4 del artículo 7.

14 Apartado 5 del artículo 7.

15 Apartado 6 del artículo 7.

Permitir a la Comisión que decida, en el marco de un procedimiento previo sumario, no incoar un procedimiento antisubvenciones sin que esta Decisión pueda someterse a un control jurisdiccional podría poner en entredicho todo el procedimiento de decisión previsto por el Reglamento nº 3017/79 o neutralizar las competencias en materia de adopción de medidas de salvaguardia que, tras el inicio del procedimiento, corresponden a los Estados miembros y al Consejo.

Aun cuando se admita que, a la hora de decidir el inicio de un procedimiento de investigación, la Comisión dispone de una facultad de apreciación, procede señalar que no puede escapar a todo control. Por tanto, los denunciantes tienen derecho a que no se incurra en desviación de poder a su respecto y a que no se incumplan de manera manifiesta las disposiciones comunitarias; esto sólo ya afecta a sus intereses sobre este particular.

c) Aun suponiendo que la lesión de dichos intereses sea insuficiente, lo cierto es que un denunciante se ve en todo caso afectado cuando, una vez reunidos todos los demás requisitos, tiene jurídicamente el derecho a obtener el inicio de un procedimiento oficial. En contra de la opinión de la Comisión, la cuestión de si FEDIOL tiene un derecho *material* a que se adopten medidas de salvaguardia apenas tiene importancia en esta fase: existe una garantía procesal si, por lo que respecta a la decisión sobre el inicio de un procedimiento de investigación, la facultad de apreciación de la Comisión no puede ser discrecional. A este respecto, la Comisión sostiene que puede tener en cuenta los intereses generales de la Comunidad ya al apreciar la oportunidad del inicio de un procedimiento, debido a las repercusiones de una decisión de ese tipo para la política comercial, y que, a este respecto, debe disponer de una facultad de apreciación política ilimitada.

No obstante, debe observarse que las disposiciones del Reglamento que tratan del procedimiento previo no mencionan los *intereses de la Comunidad;* éstos sólo se mencionan en los artículos 11 y 12 del Reglamento en referencia a la adopción de medidas antidumping o medidas compensatorias provisionales o definitivas. Tal como pone de manifiesto el texto del Reglamento, en el marco del procedimiento previo la Comisión únicamente puede optar entre dar por concluido el procedimiento de conformidad con el apartado 5 del artículo 5, si estima que la denuncia no aporta elementos de prueba suficientes, o iniciar el procedimiento de conformidad con el artículo 7. En consecuencia, su *margen de apreciación* se refiere únicamente a si existen «elementos de prueba suficientes» en el sentido del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento, y no a si resulta conveniente abrir o no iniciar el procedimiento. Por lo demás, esta es la perspectiva en virtud de la cual el apartado 1 del artículo 9 y el apartado 6 del artículo 10 del Reglamento, que tratan, respectivamente, de la conclusión del procedimiento de investigación y de su reapertura, no contemplan ninguna facultad de apreciación para tener en cuenta el interés general de la Comunidad.

La consideración del interés general de la Comunidad ya en la fase del procedimiento

previo no se ajustaría en modo alguno al *espíritu y la finalidad* del Reglamento en materia de dumping y de subvenciones. Dado que el procedimiento de investigación está destinado a dar a la Comisión un conocimiento lo más exacto posible sobre la existencia de una subvención y la realidad de un perjuicio para proponer seguidamente la adopción de medidas de defensa, la cuestión del interés común sólo debe plantearse después de una investigación pormenorizada sobre los hechos.

Por último, el hecho de que las Instituciones comunitarias puedan pura y simplemente dar por concluido el procedimiento en una fase ulterior no implica que el sector de producción afectado no tenga ningún derecho a la adopción de *medidas de defensa.* Aun suponiendo que así fuera en razón de la discrecionalidad de que gozan las Instituciones comunitarias a este respecto, esto no prejuzga en modo alguno la cuestión de si los denunciantes tienen derecho al inicio de un procedimiento de investigación. En efecto, tal como precisó la Comisión, en particular durante la vista, en relación con las investigaciones existe una separación muy clara entre el procedimiento previo informal y el procedimiento de investigación oficial. Mientras que el inicio del procedimiento formal entraña normalmente una investigación *in situ* en los sectores de producción afectados y en los países terceros con objeto de proporcionar a la Comisión una información lo más amplia posible, no sucede lo mismo en la fase del procedimiento previo. Dado que ambos procedimientos se diferencian a este respecto, los denunciantes conservan un derecho a la observancia de esta garantía procesal, aun cuando ya hayan tenido ocasión de exponer sus intereses durante el procedimiento previo.

d) En mi opinión, el escrito de 25 de mayo de 1982 debe analizarse como una medida de la Comisión que produce efectos jurídicos obligatorios que afectaron a los intereses de la demandante, modificando su situación jurídica. La garantía de una protección jurídica eficaz me lleva a la conclusión de que debe declararse la admisibilidad del presente recurso de anulación. Los denunciantes en procedimientos antisubvenciones, destinatarios de una Decisión de este tipo, deben tener al menos la posibilidad de someterla a control jurisdiccional desde el punto de vista de la competencia de la Comisión, de la observancia de los requisitos sustanciales de forma, de la exactitud de la apreciación de los hechos y de la inexistencia de desviación de poder, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 173 del Tratado.

Este resultado se deduce directamente del propio Derecho comunitario, pero también de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de admisibilidad de los recursos de anulación; [16] por tanto, no es necesario examinar la otra alegación formulada por la demandante, basada en que debe reconocerse a los productores perjudicados por las subvenciones un derecho de recurso, al igual que se hace en Estados Unidos de

16 Sentencia de 15 de marzo de 1967, Cimenteries y otros/Comisión (asuntos acumulados 8/66 a 11/66,↔ Rec. p. 93).

América, ya que el quinto considerando del Reglamento controvertido establece que la Comunidad debe tener en cuenta la interpretación del GATT y de su código en materia de subvenciones que hagan sus principales socios económicos.

En conclusión, propongo al Tribunal de Justicia que desestime la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión contra el recurso interpuesto por la Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE que tiene por objeto que se anule la Decisión de la Comisión de 25 de mayo de 1982 y que se condene a la Comisión al pago de las costas relativas a esta fase del procedimiento.