

AUTO DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda)
de 16 de febrero de 1998 *

En el asunto T-182/97,

Smanor SA, sociedad francesa, con domicilio social en Saint-Martin-d'Ecublei (Francia),

Hubert Ségaud y Monique Ségaud, con domicilio en Saint-Martin-d'Ecublei,

representados por M^c Laurence Roques, Abogada de Val de Marne, 7-9, rue du Général de Larminat, Créteil (Francia),

partes demandantes,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Richard Wainwright, Consejero Jurídico principal, y Olivier Couvert-Castera, funcionario nacional en comisión de servicios en la Comisión, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: francés.

que tiene por objeto que se anule la decisión de la Comisión de 21 de mayo de 1997, por la que ésta se negó a iniciar contra la República Francesa un procedimiento por incumplimiento,

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

Hechos que originaron el recurso

1 Smanor SA (en lo sucesivo, «Smanor»), cuyos directivos y accionistas mayoritarios son los esposos Ségaud, es una sociedad francesa dedicada a la producción y venta de productos lácteos frescos y congelados, en particular, yogures, en los cuales llevaba a cabo la congelación según un procedimiento de su invención, patentado.

2 A partir de 1977, las autoridades francesas realizaron varias gestiones ante dicha sociedad y ejercitaron acciones penales contra ella con objeto de prohibirle, de acuerdo con las disposiciones francesas a la sazón vigentes, la comercialización de dichos productos bajo la denominación de «yaourt o yoghourt».

- 3 En 1986, al considerar que las distintas acciones incoadas contra ella habían provocado sus dificultades financieras y que dichas acciones se habían basado en normas reglamentarias ilegales, por una parte, interpuso contra el Estado francés un recurso de reparación de los perjuicios que consideraba se le habían irrogado y, por otra, presentó una denuncia a la Comisión contra la República Francesa, alegando que el Decreto francés nº 82-184, de 22 de febrero de 1982 (en lo sucesivo, «Decreto nº 82-184»), por el que se modifica el Decreto nº 63-695, de 10 de julio de 1963, sobre la represión de los fraudes cometidos en las leches fermentadas y el yogur, era contrario a la Directiva 79/112/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final, así como a la publicidad que se hace de ellos (DO 1979, L 33, p. 1; EE 13/09, p. 162; en lo sucesivo, «Directiva 79/112»). En respuesta a dicha denuncia, la Comisión informó a Smanor, mediante escrito de 3 de abril de 1988, de que iba a enviarse a la República Francesa un escrito de requerimiento con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE.
- 4 En 1987, se siguió contra Smanor un procedimiento de suspensión de pagos ante el tribunal de commerce de L'Aigle, el cual, al considerar que las dificultades de tesorería de Smanor habían sido provocadas por la normativa francesa sobre los yogures, solicitó al Tribunal de Justicia, mediante resolución de 21 de septiembre de 1987, que se pronunciara con carácter prejudicial sobre la interpretación de los artículos 30 a 36 del Tratado y de los artículos 5, 15 y 16 de la Directiva 79/112 en relación con el Decreto nº 82-184.
- 5 En su sentencia de 14 de julio de 1988, Smanor (298/87, Rec. p. 4489), el Tribunal de Justicia declaró:

«1) El artículo 30 del Tratado se opone a que un Estado miembro aplique a los productos importados de otro Estado miembro, en el que son legalmente producidos y comercializados, una regulación nacional que reserva el derecho a utilizar la denominación “yogur” únicamente para los yogures frescos, con exclusión de los yogures congelados, cuando las características de estos últimos no son sustancialmente diferentes de las de los productos frescos, a la vez que un etiquetado apropiado, acompañado de una fecha límite de venta o de consumo, es suficiente para garantizar una correcta información de los consumidores.

2) Las disposiciones de la Directiva 79/112, y en especial, su artículo 5, deben ser interpretadas en el sentido de que se oponen a la aplicación de una regulación nacional que niega la denominación de venta “yogur” a productos importados o de origen nacional que hayan sido sometidos a congelación, cuando los mismos responden por lo demás a las exigencias establecidas por la regulación nacional para la concesión de dicha denominación a los productos frescos.»

6 Posteriormente, el Decreto n° 82-184 fue derogado y sustituido por el Decreto n° 88-1203, de 30 de diciembre de 1988.

7 Por otro lado, en el marco de la acción de responsabilidad ejercitada en 1986 contra el Estado francés, la Cour de cassation francesa, mediante sentencia de 16 de octubre de 1990, desestimó el recurso de casación interpuesto por Smanor contra una sentencia de la cour d'appel de Caen de 21 de abril de 1988, la cual había declarado improcedente su pretensión de indemnización por daños y perjuicios, por cuanto los servicios de represión de fraudes no habían incurrido en una falta grave al ejercitar acciones legales contra la citada sociedad.

8 Después de la primera denuncia presentada contra la República Francesa en 1986 (véase el apartado 3 *supra*), Smanor presentó otras denuncias en 1990, 1991, 1993 y 1995, relativas a la ilicitud de la normativa francesa en materia de yogures y a la supuesta vulneración por parte de la República Francesa de su derecho a una reparación. En su última denuncia fechada el 11 de enero de 1995, registrada por la Comisión con el n° 95/4059, cuestionó nuevamente la negativa de los órganos jurisdiccionales franceses a estimar sus demandas de indemnización debido al perjuicio supuestamente sufrido como consecuencia de la aplicación de medidas contrarias al Derecho comunitario por parte de la República Francesa.

9 Mediante escrito fechado el 9 de octubre de 1996, Smanor requirió a la Comisión para que iniciara un procedimiento por incumplimiento contra la República Francesa. En su escrito, solicitaba a la Comisión que declarara, a fin de permitirle iniciar una acción de responsabilidad contra el Estado francés, sobre la base de la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros

(asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357), las infracciones en las que supuestamente había incurrido la República Francesa, resultantes, en particular, del hecho de no haber adaptado su Derecho interno a la Directiva 79/112 dentro de los plazos señalados y de la negativa de los órganos jurisdiccionales franceses a indemnizarle, a raíz de la sentencia Smanor, antes citada.

- 10 El 9 de diciembre de 1996, los demandantes interpusieron ante el Tribunal de Primera Instancia un recurso por omisión y de indemnización contra la Comisión en la medida en que ésta se abstuvo de iniciar un procedimiento por incumplimiento contra la República Francesa, con arreglo al artículo 169 del Tratado CE.
- 11 Mediante auto de 3 de julio de 1997, Smanor y otros/Comisión (T-201/96, Rec. p. II-1081), se declaró la inadmisibilidad de dicho recurso.
- 12 En el ínterin, mediante escrito de 18 de febrero de 1997, los servicios de la Dirección General Mercado Interior y Servicios Financieros (DG XV) de la Comisión comunicaron al Sr. Ségaud las razones por las que estimaban que los hechos mencionados en la denuncia de 11 de enero de 1995 no les permitían, en ese caso, iniciar un procedimiento de declaración de incumplimiento contra la República Francesa. A este respecto, expusieron que la existencia de una infracción del Derecho comunitario les parecía dudosa, habida cuenta, por una parte, de los requisitos exigidos por la sentencia Francovich y otros, antes citada, para generar la responsabilidad de un Estado miembro y, por otra, de la apreciación efectuada por los órganos jurisdiccionales franceses respecto a dichos requisitos. En consecuencia, informaron al Sr. Ségaud de su intención de proponer a la Comisión el archivo de la denuncia, instando, no obstante, al denunciante a presentar sus posibles observaciones.
- 13 Mediante escritos de 2 y 11 de marzo de 1997, el Sr. Ségaud comunicó sus observaciones a la Comisión. Reafirmó el fundamento de la denuncia presentada por Smanor y solicitó a la Comisión que examinara las circulares que se hallaban en poder de las autoridades públicas francesas y que éstas habrían dirigido a los tribunales penales en el marco del contencioso relativo a dicha sociedad.

- 14 Mediante escrito de 21 de mayo de 1997, los servicios de la DG XV informaron al Sr. Ségud de que la Comisión había decidido archivar la denuncia.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 15 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 17 de junio de 1997, Smanor y los esposos Ségaud interpusieron el presente recurso.
- 16 Mediante documento separado, registrado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 22 de julio de 1997, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad con arreglo al apartado 1 del artículo 114 del Reglamento de Procedimiento, sobre la cual los demandantes formularon sus observaciones el 16 de septiembre de 1997.
- 17 En su escrito de interposición del recurso, los demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule todas las disposiciones del escrito de la Comisión de 21 de mayo de 1997.

— Estime su solicitud, dirigida a la Comisión, para que se les comuniquen los documentos relativos al asunto Smanor que se hallan en los archivos administrativos franceses.

18 En su excepción de inadmisibilidad, la Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso.

— Condene en costas a las partes demandantes.

19 En sus observaciones acerca de la excepción de inadmisibilidad, los demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión.

— Declare el recurso fundado.

— Ordene a la Comisión que haga uso nuevamente de sus facultades de investigación y que comunique, tanto al Tribunal de Primera Instancia como a los demandantes, la totalidad de los documentos relativos al asunto Smanor que se hallan en los archivos administrativos franceses.

Sobre la admisibilidad

20 Según el artículo 114 del Reglamento de Procedimiento, si una parte solicita que el Tribunal de Primera Instancia decida sobre la inadmisión sin entrar en el fondo del asunto, salvo decisión en contrario del Tribunal de Primera Instancia, el resto del procedimiento sobre la excepción de inadmisibilidad se desarrollará oralmente.

- 21 En el presente caso, este Tribunal de Primera Instancia estima que los hechos se hallan suficientemente esclarecidos por los documentos que obran en autos para decidir sin abrir la fase oral.

Alegaciones de las partes

- 22 La Comisión estima que el recurso de anulación es manifiestamente inadmisibile. En efecto, según reiterada jurisprudencia, los particulares no están legitimados para impugnar una negativa de la Comisión a incoar un procedimiento por incumplimiento (sentencias del Tribunal de Justicia de 1 de marzo de 1966, Lütticke y otros/Comisión, 48/65, Rec. p. 27, y de 17 de mayo de 1990, Sonito y otros/Comisión, C-87/89, Rec. p. I-1981; auto del Tribunal de Justicia de 12 de junio de 1992, Asia Motor France y otros/Comisión, C-29/92, Rec. p. I-3935, apartado 21; autos del Tribunal de Primera Instancia de 29 de noviembre de 1994, T-479/93 y T-559/93, Bernardi/Comisión, Rec. p. II-1115, y de 13 de noviembre de 1995, Dumez/Comisión, T-126/95, Rec. p. II-2863). Esta jurisprudencia no sólo está fundada en la facultad discrecional conferida a la Comisión por el artículo 169 del Tratado, sino también en el hecho de que el acto solicitado a la Comisión es un dictamen motivado, que en sí mismo es inatacable, puesto que se trata de un acto previo a la posible interposición de un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia.
- 23 Los demandantes responden que el escrito de la Comisión de 21 de mayo de 1997 constituye una decisión que puede ser objeto de recurso en la medida en que fija, de manera definitiva, la postura de la Comisión, por la que se procede al archivo de la denuncia. A este respecto, citan la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de marzo de 1997, Guérin automobiles/Comisión (C-282/95 P, Rec. p. I-1503), de la que se desprende (apartado 36) que la Comisión «está obligada a iniciar el procedimiento contra la persona a quien se refiere la denuncia [...] o a adoptar una decisión definitiva de archivo de la denuncia, que puede ser objeto de un recurso de anulación ante el Juez comunitario». Alegan además que, habida cuenta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, relativa a la responsabilidad de los Estados miembros por no adaptar su Derecho interno a las Directivas, y de las infracciones

cometidas por la República Francesa, la Comisión no puede referirse a su facultad discrecional para liberarse de su deber de controlar el respeto del Derecho comunitario.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 24 El Tribunal de Primera Instancia estima que el presente recurso está dirigido a la anulación de la decisión de 21 de mayo de 1997 por la cual la Comisión expresó su voluntad de no iniciar un procedimiento de declaración de incumplimiento contra la República Francesa y, en consecuencia, archivó sin ulterior trámite la denuncia de los demandantes relativa a una presunta violación del Derecho comunitario por dicho Estado.
- 25 Ahora bien, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, los particulares no están legitimados para impugnar una negativa de la Comisión a iniciar un procedimiento por incumplimiento contra un Estado miembro (véanse, en particular, las sentencias del Tribunal de Justicia Lüticke y otros/Comisión, antes citada, p. 39, y de 20 de febrero de 1997, Bundesverband der Bilanzbuchhalter/Comisión, C-107/95 P, Rec. p. I-947, apartado 19; véanse, igualmente, los autos Asia Motor France y otros/Comisión, antes citado, apartado 21, y Dumez/Comisión, antes citado, apartado 33).
- 26 En efecto, procede recordar que el artículo 169 del Tratado dispone: «Si la Comisión estimare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del presente Tratado, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones. Si el Estado de que se trate no se atuviere a este dictamen en el plazo determinado por la Comisión, ésta podrá recurrir al Tribunal de Justicia».

- 27 De ello se deduce que la Comisión no está obligada a incoar un procedimiento por incumplimiento, sino que dispone, a este respecto, de una facultad de apreciación discrecional que excluye el derecho de los particulares a exigir que defina su postura en un sentido determinado y a interponer un recurso de anulación contra su negativa a actuar (véanse, por ejemplo, la sentencia *Sonito y otros/Comisión*, antes citada, apartado 6, y el auto del Tribunal de Primera Instancia de 23 de enero de 1995, *Bundesverband der Bilanzbuchhalter/Comisión*, T-84/94, Rec. p. II-101, apartado 23). La Comisión emite un dictamen motivado únicamente si estima que el Estado miembro de que se trate ha incumplido alguna de sus obligaciones. Por otra parte, en caso de que el Estado no se atenga a dicho dictamen dentro del plazo señalado, la Comisión tiene la facultad, pero no la obligación, de someter el asunto al Tribunal de Justicia con vistas a la declaración del incumplimiento censurado.
- 28 Además, por lo que se refiere al hecho de que sólo el Tribunal de Justicia es competente para declarar que un Estado ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario, el acto solicitado en la denuncia de un particular sólo puede ser un dictamen motivado de la Comisión. Ahora bien, dicho acto sólo constituye una fase previa a la eventual interposición de un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia y, por lo tanto, no puede ser considerado como un acto que pueda ser objeto de un recurso de anulación, de modo que la negativa a incoar un procedimiento por incumplimiento constituye un acto inatacable (sentencia *Lütticke y otros/Comisión*, antes citada, y auto *Duméz/Comisión*, antes citado, apartado 37).
- 29 En el caso de autos, los demandantes no pueden invocar válidamente la sentencia *Guérin automobiles/Comisión*, antes citada, puesto que dicha sentencia se refería a un procedimiento con arreglo al Reglamento n° 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, Primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado (DO 1962, 13, p. 204; EE 08/01, p. 22; en lo sucesivo, «Reglamento n° 17»). En efecto, en el ámbito de un procedimiento con arreglo al artículo 169 del Tratado, la posición procesal de las partes que han presentado una denuncia ante la Comisión es fundamentalmente diferente de la de las partes denunciadas en el marco de un procedimiento con arreglo al Reglamento n° 17 (véase, en particular, el auto del Tribunal de Primera Instancia de 29 de septiembre de 1997, *Sateba/Comisión*, T-83/97, Rec. p. II-000, apartado 32). En este último procedimiento, las partes denunciadas disfrutaban de derechos procesales claramente definidos por el Reglamento n° 99/63/CEE de la Comisión, de 25 de julio de 1963, relativo a las audiencias previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 19 del Reglamento n° 17 del Consejo (DO 1963, 127, p. 2268; EE 08/01, p. 62), en particular, del derecho a que se

les comuniquen las razones por las que la Comisión tiene previsto no dar curso favorable a su denuncia y del derecho a presentar sus observaciones al respecto. Además, pueden someter al control jurisdiccional la decisión adoptada por la Comisión al concluir dicho procedimiento (véanse, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de octubre de 1977, Metro/Comisión, 26/76, Rec. pp. 1875 y ss., especialmente p. 1902, y la sentencia Guérin automobiles/Comisión, antes citada, apartado 36). En cambio, en el marco de un procedimiento con arreglo al artículo 169 del Tratado, las personas que han presentado una denuncia no disfrutan de derechos procesales análogos.

30 De todo lo que antecede resulta que debe declararse la inadmisibilidad del presente recurso de anulación.

31 En consecuencia, no procede pronunciarse sobre la solicitud de los demandantes de que se ordene a la Comisión que comunique los documentos relativos al asunto Smanor que supuestamente se hallan en los archivos administrativos franceses.

Costas

32 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 hubiere solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por los demandantes, procede condenarlos en costas, de conformidad con las pretensiones de la Comisión en este sentido.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda)

resuelve:

- 1) Declarar la inadmisibilidad del recurso.**

- 2) Condenar en costas a los demandantes.**

Dictado en Luxemburgo, a 16 de febrero de 1998.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

A. Kalogeropoulos