

AUTO DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta)
de 20 de marzo de 2001 *

En el asunto T-59/00,

Compagnia Portuale Pietro Chiesa Soc. coop. rl, con domicilio social en Génova (Italia), representada por los Sres. G. Conte, G.M. Giacomini y B. Della Barile, abogados, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. R. Lyal y la Sra. L. Pignataro, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: italiano.

que tiene por objeto un recurso de anulación de la supuesta decisión de la Comisión, de 22 de diciembre de 1999, por la que se desestimó la denuncia de la demandante encaminada a que se declarara la infracción del artículo 82 CE y del artículo 86 CE, apartado 1, por la República Italiana, la Autoridad portuaria del puerto de Génova y la Compagnia Unica Lavoratori Merci Varie,

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

integrado por la Sra. P. Lindh, Presidenta, el Sr. R. García-Valdecasas y el Sr. J.C. Cooke, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

dicta el siguiente

Auto

Hechos que originaron el litigio

- 1 La demandante, la Compagnia Portuale Pietro Chiesa Soc. coop. rl, es una cooperativa italiana que tiene como objeto social la prestación de servicios portuarios en el puerto de Génova. La prestación de servicios portuarios incluye la realización de operaciones portuarias y el suministro de mano de obra portuaria.

- 2 A raíz de la entrada en vigor de la Ley nº 84/94, de 28 de enero de 1994, por la que se adaptó la normativa aplicable en materia portuaria (GURI nº 21, de 4 de febrero de 1994; en lo sucesivo, «Ley nº 84/94»), la demandante solicitó autorización a la Autoridad portuaria del puerto de Génova (en lo sucesivo, «Autoridad portuaria») para llevar a cabo las operaciones portuarias y los servicios contemplados en la citada ley así como meras prestaciones de trabajo.

- 3 Mediante Decreto de la Autoridad portuaria de 29 de abril de 1995, se autorizó a la demandante a prestar servicios portuarios dentro de los límites del sector de las mercancías al por mayor y a favor de las empresas portuarias concesionarias. Esta autorización expiró el 31 de diciembre de 1995.

- 4 A partir del 13 de noviembre de 1995, la demandante solicitó repetidamente a la Autoridad portuaria que se ampliara su autorización con el fin de poder operar en toda la gama de los tipos de mercancías objeto del tráfico portuario. Nunca le fue concedida la citada autorización y, desde entonces, la demandante realiza sus actividades portuarias sin autorización.

- 5 La Compagnia Unica Lavoratori Merci Varie (desde el 19 de abril de 1997, Compagnia Unica Soc. coop. rl; en lo sucesivo, «CULMV») presta asimismo servicios portuarios en el puerto de Génova.

- 6 Mediante una disposición de la Autoridad portuaria de 5 de enero de 1995, se concedió autorización a CULMV para efectuar operaciones portuarias hasta el 31 de diciembre de 1995, a excepción del tráfico de mercancías al por mayor, y se le adjudicó una terminal del puerto de Génova. Desde el 31 de diciembre de 1995, CULMV ha venido ejerciendo sus actividades sin autorización.

- 7 El 10 de noviembre de 1998, la demandante presentó una denuncia ante la Comisión contra la República Italiana, la Autoridad portuaria y CULMV en la cual invocaba la infracción del artículo 82 CE y del artículo 86 CE, apartado 1.
- 8 En la citada denuncia, la demandante expone el monopolio que ostenta CULMV en el mercado de la prestación de servicios portuarios del puerto de Génova. Esta situación deriva, por un lado, de la posición del monopolio de que disfrutaba CULMV con anterioridad a la adopción de la Ley n° 84/94 y, por otro lado, del comportamiento de la Autoridad portuaria, la cual, al no pronunciarse sobre las solicitudes de autorización formuladas por la demandante, favorece la perpetuación del monopolio de CULMV. Esta situación se ve agravada por el hecho de que CULMV es el único operador autorizado para ofrecer mano de obra temporal. Merced al monopolio de hecho que ostenta en el puerto de Génova, CULMV se halla en condiciones de abusar de su posición dominante en el sentido del artículo 82 CE de la forma expuesta en la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 1991, *Merci Convenzionali Porto di Genova* (C-179/90, Rec. p. I-5889).
- 9 En su denuncia, la demandante afirma que el monopolio de CULMV ha podido convertirse en una realidad, de un lado, por la normativa nacional vigente en materia de suministro de mano de obra portuaria y, de otro lado, por el comportamiento de la Autoridad portuaria en materia de concesión de las autorizaciones para la realización de las operaciones portuarias y denuncia, en este sentido, una infracción del artículo 82 CE en relación con el artículo 86 CE.
- 10 Mediante escrito de 4 de noviembre de 1999, la demandante requirió a la Comisión, con arreglo al artículo 232 CE, para que adoptara una decisión definitiva con respecto a la República Italiana y a CULMV. La demandante alega, a este respecto, que la inercia de la Comisión refuerza la ventaja de CULMV en el plano de la competencia, consecuencia del monopolio de ésta, y obstaculiza el ejercicio de sus propias actividades.

- 11 La Comisión respondió mediante escrito de 22 de diciembre de 1999 (en lo sucesivo, «acto impugnado»).

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 12 El presente recurso se interpuso mediante escrito registrado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 17 de marzo de 2000.

- 13 Mediante escrito separado, registrado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 29 de mayo de 2000, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad, con arreglo al artículo 114 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia.

- 14 El 6 de julio de 2000, la demandante presentó en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia sus observaciones escritas en respuesta a dicha excepción.

- 15 La demandante solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime la excepción de inadmisibilidad.

— Anule el acto impugnado.

— Condene en costas a la demandada.

16 La demandada solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso.

— Condene en costas a la demandante.

17 A tenor del artículo 114 del Reglamento de Procedimiento, si una parte lo solicita el Tribunal de Primera Instancia podrá decidir sobre la inadmisión sin entrar en el fondo del asunto. Conforme al apartado 3 del mismo artículo, salvo decisión en contrario del Tribunal de Primera Instancia, el resto del procedimiento se desarrollará oralmente. En el presente caso, este Tribunal de Primera Instancia considera que los hechos han quedado suficientemente esclarecidos por el examen de los documentos que obran en autos para pronunciarse sobre la solicitud sin abrir la fase oral del procedimiento.

Sobre la admisibilidad del recurso

Alegaciones de las partes

18 La Comisión pone de relieve que la demandante ha alegado que la admisibilidad de su recurso está supeditada a que el acto impugnado constituya una decisión

definitiva y que, en el supuesto de que la Comisión le comunicara su intención de continuar la investigación debería considerarse que ha desistido del presente recurso.

- 19 La Comisión alega que debe declararse la inadmisibilidad del recurso por cuanto, de un lado, el acto impugnado no es un acto impugnabile en virtud del artículo 230 CE. En efecto, no produce efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de la demandante (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, Rec. p. 2639, apartado 10).
- 20 De otro lado, la Comisión alega que debe declararse la inadmisibilidad del recurso puesto que la demandante no tiene interés para ejercitar la acción. En efecto, ésta no invocó hasta el momento de la interposición del recurso el hecho de no haber instruido la Comisión la denuncia relativa a la supuesta infracción autónoma del artículo 82 CE por CULMV.
- 21 En cualquier caso, aun cuando el acto impugnado se calificara de acto definitivo o, en un momento posterior del procedimiento, la Comisión comunicara a la demandante su negativa a adoptar una decisión en virtud del artículo 86 CE, apartado 3, tales decisiones no serían actos impugnables. A este respecto, la Comisión considera que la demandante no puede afirmar que se halla en una situación excepcional en la que un particular está legitimado para interponer un recurso contra la negativa de la Comisión a adoptar una decisión basada en el artículo 86 CE, apartados 1 y 3 (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de febrero de 1997, Bundesverband der Bilanzbuchhalter/Comisión, C-107/95 P, Rec. p. I-947).
- 22 En primer lugar, por lo que atañe al carácter del acto impugnado, la demandante replica que la Comisión no calificó expresamente este último de interlocutorio hasta el momento de proponer su excepción de inadmisibilidad y que debe desestimarse esta alegación por diversas razones.

- 23 En primer lugar, el perjuicio invocado por la demandante se refiere a una situación pasada, con relación a la cual la modificación de la ley portuaria a que alude la Comisión en el acto impugnado no produce ningún efecto favorable, puesto que esta modificación afecta a medidas de autorización o de denegación de las citadas medidas, adoptadas después de la entrada en vigor de la ley.
- 24 A continuación, el perjuicio invocado por la demandante depende de las medidas de la autoridad administrativa que favorecen el abuso de posición dominante de CULMV y no, del contenido de la ley portuaria en vigor cuando no se expidieron las autorizaciones necesarias.
- 25 Finalmente, la futura modificación a que ha aludido la Comisión en el acto impugnado constituye un requisito incierto, por lo que no puede ser una razón válida para adoptar una medida de carácter interlocutorio. La demandante subraya que la aprobación en fecha muy reciente de la ley por la que se modifica la Ley nº 84/94 no resuelve los problemas vinculados al régimen de las operaciones portuarias y a la atribución de servicios complementarios y accesorios a las citadas operaciones en los puertos italianos. En realidad, la ley modificadora atribuye en sustancia la determinación de los servicios portuarios a las autoridades portuarias o, cuando éstas no existan, a las autoridades marítimas mediante una normativa específica que deberá ser adoptada conforme a los criterios vinculantes fijados por Decreto del Ministro de Transportes y Navegación, debiendo adoptarse éste dentro de los ciento veinte días siguientes a la entrada en vigor de la citada ley. Dicha ley renuncia por tanto a establecer un sistema regulador del mercado de las operaciones y de los servicios portuarios que ofrezca garantías suficientes en términos de respeto de la libertad de acceso a tales actividades en condiciones transparentes y no discriminatorias. Según la demandante, la nueva normativa no parece garantizar la competencia entre operadores portuarios, aun cuando en ella se afirma que el suministro de mano de obra temporal para la realización de las operaciones y servicios portuarios resulta incompatible con el ejercicio de las operaciones portuarias.
- 26 Según la demandante, de ello se desprende que el acto impugnado no puede ser más que una medida definitiva mediante la cual la Comisión quiso archivar la

denuncia de la demandante relativa a la infracción del artículo 82 CE por CULMV, infracción favorecida por las medidas contrarias al artículo 86 CE adoptadas por la autoridad portuaria.

- 27 En segundo lugar, la demandante opone a las alegaciones de la Comisión sobre su falta de legitimación para recurrir contra la negativa de la Comisión a adoptar una decisión en virtud del artículo 86 CE, apartado 3, que la jurisprudencia comunitaria, tal como la cita la Comisión, reconoce la existencia de dicho interés cuando las medidas de que se trata afectan directa e individualmente a la situación de la persona física o moral. Tales medidas son aquellas que no regulan las relaciones institucionales ni protegen un interés público.
- 28 De la misma forma, la demandante afirma que las medidas adoptadas por la Autoridad portuaria no son actos normativos de alcance general, por lo que su acción no obliga al Estado miembro a adoptar, a modificar o a derogar un acto normativo de alcance general.
- 29 Además, la demandante alega que la negativa de la Comisión a adoptar una decisión con respecto a una situación que perjudica al derecho de un operador a acceder al mercado constituye una medida que afecta a éste directa e individualmente.
- 30 Finalmente, la demandante alega que el interés para ejercitar la acción deriva tanto del lugar que ocupa en el Tratado el artículo 86 CE como de su finalidad, datos éstos que son de todo punto análogos a los de las disposiciones reguladoras de las ayudas de Estado, de forma que una persona física o moral tiene un interés para ejercitar la acción contra una medida dictada por la Comisión en el marco de las facultades discrecionales que le confiere el artículo 86 CE, apartado 3.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 31 Según el razonamiento de la Comisión no puede admitirse un recurso de anulación interpuesto por la demandante contra el acto impugnado por cuanto, de un lado, tal acto no constituye un acto impugnabile en el sentido del artículo 230 CE y, de otro lado, la demandante no tiene un interés para recurrir contra éste. Sobre este particular, la Comisión afirma que la demandante no invocó, en su denuncia, una infracción autónoma del artículo 82 CE por CULMV y que, en lo relativo a la infracción por el Estado italiano del artículo 82 CE en relación con el artículo 86 CE, no se halla obligada a actuar a raíz de una solicitud formulada por un particular al amparo del artículo 86 CE, apartado 3.
- 32 Antes de examinar la cuestión de si el acto impugnado puede ser objeto de recurso de anulación, es preciso examinar el contenido de la denuncia con el fin de determinar si la demandante invocó en ella una infracción autónoma del artículo 82 CE por CULMV.
- 33 La demandante considera, en su denuncia, que la posición dominante en que se encuentra CULMV es consecuencia de la normativa nacional en vigor, de un lado, y del comportamiento de la Autoridad portuaria, de otro.
- 34 Sin embargo, del punto b), denominado «Abuso de posición dominante por CULMV» que figura en el párrafo quinto de la denuncia, que lleva el encabezamiento «El monopolio de hecho de CULMV en el puerto de Génova» se desprende que la demandante identificó un comportamiento autónomo de CULMV que constituye, en su opinión, un abuso de posición dominante.
- 35 En efecto, en su denuncia la demandante expone que, merced al monopolio de hecho que ostenta actualmente CULMV en el sector de los servicios portuarios, se

halla en condiciones de abusar de su posición dominante en el sentido del artículo 82 CE de la forma descrita en la sentencia *Merci Convenzionali Porto di Genova*, antes citada. La demandante añade que CULMV puede imponer los precios y las condiciones de trabajo a los usuarios, decidir qué estructura de sociedad adoptar en la producción de servicios, dando preferencia a las tecnologías modernas sobre un sistema basado en la fuerza de trabajo, y prestar sus servicios a las distintas empresas contratantes en unas condiciones desiguales.

- 36 La demandante cita un caso preciso en el cual CULMV ofreció servicios a un precio inferior en un 25 % a los suyos con la única finalidad de apropiarse del único cliente al que ella misma presta actualmente sus servicios reforzando con ello aún más su posición en el mercado. A continuación, la demandante califica en la denuncia el comportamiento de CULMV de contrario a los principios comunitarios en materia de competencia y aclara que, en un caso análogo, la Comisión consideró que un comportamiento de esta índole era abusivo. [Decisión 88/138/CEE de la Comisión, de 22 de diciembre de 1987, relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 86 del Tratado CEE (IV/30.787 y 31.488 — Eurofix-Bauco/Hilti) (DO L 65, p. 19), apartado 81].
- 37 Procede destacar, además, que la propia Comisión interpretó la denuncia de la demandante en el sentido de que se refería a una supuesta infracción del artículo 82 CE por CULMV. De esta forma, el acto impugnado menciona con carácter preliminar:

«La denuncia de que se trata se registró en los servicios de la Dirección General de la Competencia el 16 de noviembre de 1998 (hace alrededor de un año). La citada denuncia iba dirigida contra el Estado italiano y la (Autoridad portuaria) por supuesta infracción del artículo 86 CE y del artículo 82 CE, y contra CULMV por supuesta infracción del artículo 82 CE.»

38 La Comisión prosigue, señalando lo siguiente:

«[A raíz] de un análisis preliminar, se ha puesto de manifiesto que todas las prácticas impugnadas tenían su origen en decisiones administrativas de la [Autoridad portuaria] y/o en la Ley n° 84/94 en su versión modificada. Por este motivo, la Comisión no ha iniciado actuaciones contra CULMV al amparo del Reglamento [n° 17] del Consejo, sino que ha incoado un procedimiento contra Italia por una supuesta infracción del artículo 86 [CE] en relación con el artículo 82 CE. [La demandante] en ningún momento ha cuestionado este análisis preliminar.»

39 De ello se desprende que, contrariamente a lo que alega la Comisión en su excepción de inadmisibilidad, la demandante ha invocado, en su denuncia, una infracción autónoma del artículo 82 CE por CULMV.

40 Es en este contexto donde procede determinar si el acto impugnado puede ser objeto de un recurso de anulación con arreglo al artículo 230 CE y examinar, con este fin, su sustancia.

41 Debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, constituyen actos o decisiones susceptibles de ser objeto de recurso de anulación con arreglo al artículo 230 CE aquellas medidas que producen efectos jurídicos obligatorios que afecten a los intereses del demandante, modificando de forma caracterizada su situación jurídica. Más concretamente, cuando se trata de actos o de decisiones cuya elaboración se lleva a cabo en varias fases, en particular, al finalizar un procedimiento interno, en principio, únicamente constituyen actos impugnables las medidas que fijan definitivamente la posición de la institución al término de dicho procedimiento, con exclusión de los trámites intermedios, cuyo objetivo es preparar la decisión final (véanse las sentencias IBM/Comisión, antes citada, apartados 9 y 10, y del Tribunal de Primera Instancia de 10 de julio de 1990, Automec/Comisión, T-64/89, Rec. p. II-367, apartado 42).

- 42 Procede recordar asimismo que una institución que está dotada de la facultad de comprobar una infracción y de sancionarla y ante la que los particulares pueden presentar denuncias, como es la Comisión en materia de Derecho de la competencia, adopta necesariamente un acto que produce efectos jurídicos cuando pone fin a la investigación que ha iniciado a consecuencia de esta denuncia. A este respecto, el acto de archivo de una denuncia constituye la última fase del procedimiento: no va seguido de ningún otro acto que pueda dar lugar a un recurso de anulación (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 1994, SFEI y otros/Comisión, C-39/93 P, Rec. p. I-2681, apartados 27 y 28).
- 43 En el presente caso, por lo que atañe, en primer lugar, a la supuesta infracción por el Estado italiano del artículo 82 CE en relación con el artículo 86 CE, del acto impugnado se desprende claramente que la Comisión inició un procedimiento contra el referido Estado.
- 44 Debe observarse que no puede considerarse en ningún caso que el acto impugnado ponga fin al citado procedimiento. Efectivamente, en éste la Comisión se limita a informar a la demandante del estado en que se halla el procedimiento incoado contra el Estado italiano y a darle a conocer sus observaciones preliminares en lo relativo a la instrucción que tramita contra este último.
- 45 A este respecto, la Comisión menciona en el acto impugnado que «aún no se halla en condiciones de adoptar una postura definitiva, ni a favor ni en contra de [la demandante], ya que aún no ha llegado la respuesta de las autoridades italianas a la solicitud de información».
- 46 Por otra parte, la Comisión ha presentado, como anexo a su excepción de inadmisibilidad, un escrito de 15 de junio de 1999 dirigido al Estado italiano en el cual le pedía que le transmitiera determinadas informaciones complementarias relativas a CULMV y a la demandante. Al no recibir respuesta del Estado italiano,

la Comisión reiteró su solicitud mediante escritos de 23 de noviembre de 1999 y de 7 de abril de 2000, que acompañó asimismo como anexo a la citada excepción.

- 47 Por lo que atañe a las alegaciones de la demandante relativas, de un lado, a las consecuencias pasadas y presentes de las supuestas infracciones a las normas sobre la competencia y, de otro lado, al beneficio incierto, para ella misma, de la modificación de la Ley n° 84/94, debe observarse que son inoperantes en lo que se refiere al carácter definitivo o no del citado acto. En efecto, por una parte, la Comisión no ha cuestionado en ningún momento la posible existencia de tales infracciones y, por otra parte, el hecho de que la Comisión se halle a la espera de las modificaciones legislativas previstas demuestra más bien que esta última no ha completado su reflexión sobre este punto.
- 48 Por lo tanto, sin que proceda pronunciarse sobre la legitimación de la demandante para recurrir contra una decisión de la Comisión adoptada con arreglo al artículo 86 CE, apartado 3, procede observar que el acto impugnado constituye una medida interlocutoria por lo que atañe al procedimiento relativo a la infracción del artículo 82 CE en relación con el artículo 86 CE.
- 49 En segundo lugar, por lo que atañe a la supuesta infracción por CULMV del artículo 82 CE, del acto impugnado se desprende que al considerar la Comisión, a raíz de un análisis preliminar, que las prácticas impugnadas tenían su origen en las decisiones administrativas de la Autoridad portuaria y/o en la Ley n° 84/94, decidió no incoar el procedimiento contra CULMV, sino contra el Estado italiano.
- 50 Sobre este particular, dado que el artículo 82 CE sólo se refiere a los comportamientos contrarios a las normas sobre la competencia que hayan sido adoptados por las empresas por iniciativa propia, cabe que la apreciación de dichos comportamientos exija una valoración previa de la legislación nacional aplicable. Sin embargo, esta valoración previa de la incidencia que pueda tener la legislación sobre los comportamientos de las empresas sólo se refiere al extremo de si la legislación deja subsistir la posibilidad de una competencia que puede ser

obstaculizada, restringida o falseada por comportamientos autónomos de las empresas (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 1997, Comisión y Francia/Landbroke Racing, asuntos acumulados C-359/95 P y C-379/95 P, Rec. p. I-6265, apartados 32 a 35).

51 Debe observarse que la Comisión estimó, a la vista de los primeros datos que obraban en su poder, que CULMV no había infringido de forma autónoma el artículo 82 CE. El hecho de que la Comisión considerase, en ese momento, que podía existir una infracción del artículo 82 CE, en relación con el artículo 86 CE justifica que dicha Institución centre su examen en el entorno reglamentario y normativo de que se trata. Sin embargo, esto no significa que la Comisión excluyera iniciar un procedimiento contra CULMV en el caso de que, al término del citado examen, reconociera que sigue existiendo la posibilidad de un comportamiento autónomo por parte de la citada empresa, a pesar de la existencia de normas nacionales.

52 Por lo tanto, en la medida en que el acto impugnado no fija de una forma definitiva la postura de la Comisión acerca de la posible iniciación de un procedimiento contra CULMV, no constituye un acto que pueda ser impugnado mediante un recurso de anulación.

53 De las consideraciones precedentes se deduce que el acto impugnado no es un acto definitivo, por lo que procede declarar la inadmisibilidad del recurso.

Costas

54 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, la parte que pierda el proceso será condenada en

costas si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimados los motivos formulados por la demandante, procede, de conformidad con las pretensiones de la Comisión, condenarla al pago de sus propias costas y de las de la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta)

resuelve:

- 1) Declarar la inadmisibilidad del recurso.**

- 2) La parte demandante cargará con sus propias costas así como con las de la Comisión.**

Dictado en Luxemburgo, a 20 de marzo de 2001.

El Secretario

La Presidenta

H. Jung

P. Lindh