

paratorios respecto a la decisión que constituirá el último término del procedimiento administrativo regulado por los Reglamentos nº 17 y nº 99/63, que, en cuanto tales, no pueden ser objeto de un recurso de anulación con arreglo al artículo 173 del Tratado.

Aunque es cierto que el respeto del derecho de defensa en todo procedimiento que pueda dar lugar a sanciones constituye un principio fundamental de Derecho comunitario que debe ser observado en cualquier circunstancia, la posible vulneración de dicho derecho, que puede representar la denegación del examen del expediente, queda li-

mitada al procedimiento administrativo previo en el que se produce.

Suponiendo que, en el marco de un recurso dirigido contra una decisión por la que se pone fin a un procedimiento, el Juez comunitario reconociera la existencia de un derecho de examen completo del expediente, ignorado en el caso de autos, y anule dicha decisión por vulneración del derecho de defensa, todo el procedimiento estaría viciado de ilegalidad. En tal caso, la Comisión debería bien abandonar las actuaciones, bien reiniciar el procedimiento, respetando los derechos anteriormente ignorados.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda)
de 18 de diciembre de 1992*

En los asuntos acumulados T-10/92,

Cimenteries CBR SA, sociedad belga, con domicilio social en Bruselas (Bélgica), representada por M^{es} Michel Waelbroeck, Alexandre Vandencastele y Denis Waelbroeck, Abogados de Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e Ernst Arendt, 8-10, rue Mathias Hardt,

T-11/92,

Blue Circle Industries plc, sociedad inglesa, con domicilio social en Londres (Reino Unido), representada por el Sr. Paul Lasok y la Sra. Vivien Rose, Barristers de Inglaterra y el País de Gales, y por el Sr. Graham Child, Solicitor de la Supreme Court, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^{es} Elvinger & Hoss, 15, Côte d'Eich,

* Lenguas de procedimiento: en los asuntos T-10/92, T-12/92 y T-15/92: francés; en el asunto T-11/92: inglés.

T-12/92,

Syndicat national des fabricants de ciments et de chaux, asociación francesa, con sede en París (Francia), representada por M^{es} Edouard Didier y Jean-Claude Rivalland, Abogados de París, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e Marc Loesch, 8, rue Sainte Zithe,

y T-15/92,

Fédération de l'industrie cimentière ASBL, asociación belga, con sede en Bruselas (Bélgica), representada por M^{es} Hans van Houtte y Onno W. Brouwer, Abogados de Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e Marc Loesch, 8, rue Sainte Zithe,

partes demandantes,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Julian Currall, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Roberto Hayder, representante del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto que se anulen una o varias decisiones contenidas en diversos escritos que la Comisión dirigió a los demandantes en los asuntos IV/27.997 — CPMA, y IV/33.126 y IV/33.322 — Cemento, por las que se les deniega el examen completo del expediente y la comunicación de la totalidad de los cargos,

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

integrado por los Sres.: J. L. Cruz Vilaça, Presidente; D. P. M. Barrington, J. Biancarelli, A. Saggio y A. Kalogeropoulos, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 24 de noviembre de 1992;

dicta la siguiente

Sentencia

Los hechos que originaron el litigio

- 1 El 25 de abril de 1989, la Comisión procedió, de oficio, a un determinado número de visitas de inspección en las oficinas de diez empresas o asociaciones de empresas de varios Estados miembros, en el marco de una investigación relativa a la existencia de acuerdos o de prácticas concertadas en la industria europea del cemento. Otras empresas o asociaciones de empresas fueron también objeto de visitas de inspección durante los días y semanas siguientes.

- 2 Sobre la base de los documentos reunidos durante dichas visitas de inspección, así como de las informaciones comunicadas por las empresas y asociaciones de empresas afectadas, con arreglo al artículo 11 del Reglamento nº 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 nº 17»), la Comisión llegó a la conclusión de que era probable que existiera un sistema de acuerdos o de prácticas concertadas, tanto en el ámbito internacional como en el nacional, entre los fabricantes europeos de cemento, apoyados por determinadas asociaciones profesionales nacionales e internacionales. En su opinión, dicho sistema tenía por objeto, esencialmente, repartir los mercados de los Estados miembros, mantener una separación entre dichos mercados y limitar las importaciones procedentes bien de otros Estados miembros, bien de países terceros.

- 3 En este contexto, la Comisión decidió iniciar varios procedimientos de declaración de infracción del apartado 1 del artículo 85 del Tratado CEE (asuntos IV/27.997 — CPMA, IV/33.126 y IV/33.322 — Cemento) contra un grupo de 76 empresas o asociaciones de empresas de la industria del cemento, entre ellas los demandantes. En el marco de dichos procedimientos, la Comisión envió, a lo largo del mes de noviembre de 1991, un pliego de cargos (en lo sucesivo, «PC») a todas estas

- empresas o asociaciones de empresas, imputándoles infracciones del apartado 1 del artículo 85 del Tratado CEE y comunicándoles que corrían el riesgo de que se les impusieran multas.
- 4 En su PC, la Comisión distingue, fundamentalmente, dos tipos de cargos, relativos a comportamientos a nivel internacional y a nivel nacional, respectivamente. Un primer tipo de cargos se refiere a las reuniones que, según la Comisión, se celebraron en el seno del Cembureau, asociación europea que agrupa a las diferentes federaciones nacionales, y a la ejecución de un determinado número de acciones que fueron definidas durante dichas reuniones. Un segundo tipo de cargos se refiere a actuaciones que, en opinión de la Comisión, tenían por objeto repartir los mercados nacionales sólo entre los fabricantes del Estado miembro afectado y limitar las importaciones.
 - 5 El PC está dividido en dos partes, cada una de las cuales se compone, a su vez, de varios capítulos. La primera parte, titulada «Los hechos», contiene nueve capítulos. Los dos primeros se refieren a «El mercado del cemento» y «Las organizaciones internacionales de fabricantes de cemento», mientras que los siete restantes corresponden al análisis de las prácticas detectadas en otros tantos mercados nacionales. La segunda parte, titulada «Valoración jurídica», está dividida en tres subpartes, de las que la primera, relativa a la aplicabilidad del apartado 1 del artículo 85 del Tratado CEE a los hechos objeto de litigio, contiene diez capítulos. Los tres primeros capítulos se refieren a los acuerdos y prácticas descritos en el capítulo 2 de la primera parte («Las organizaciones internacionales de fabricantes de cemento»), mientras que los otros siete capítulos hacen referencia a los acuerdos y prácticas descritos en cada uno de los capítulos de la primera parte dedicados al examen de un mercado nacional. Las otras dos subpartes se refieren a la inaplicabilidad del apartado 3 del artículo 85 del Tratado CEE y a la aplicabilidad del apartado 2 del artículo 15 del Reglamento nº 17, respectivamente.
 - 6 A pesar de que se trata de un solo documento, el texto del PC no se dio a conocer íntegramente a cada una de las 76 empresas y asociaciones de empresas afectadas. En efecto, solamente los capítulos relativos a los comportamientos a nivel internacional (capítulos 1, 2, 10, 11 y 12) y las subpartes B y C de la segunda parte del PC se dieron a conocer a todas las empresas y asociaciones de empresas afectadas. Los capítulos relativos a los comportamientos a nivel nacional (capítulos 3 a 9 y 13

a 19) se enviaron únicamente a las empresas y asociaciones de empresas establecidas en el Estado miembro correspondiente. Además de los capítulos que les afectaban, los destinatarios del PC recibieron el índice completo del mismo, así como una lista de todos los documentos del expediente, con la mención de aquellos que podían examinar.

- 7 Después de recibir el PC y la lista de los documentos que podían examinar, un determinado número de empresas y asociaciones de empresas, entre ellas los demandantes, pidieron a la Comisión que les diera a conocer los capítulos enviados a cada uno de los demás destinatarios del PC y de los cuales ellas no habían sido destinatarias. También pidieron a la Comisión que les pusiera de manifiesto todo su expediente, a excepción de los documentos internos o confidenciales. En respuesta a estas peticiones, la Comisión comunicó a los demandantes, a través de diferentes escritos que les envió a lo largo de los meses de diciembre de 1991 y de enero y febrero de 1992, que se negaba a transmitirles los capítulos del PC dirigidos a cada uno de los demás destinatarios, así como a ponerles de manifiesto los documentos contenidos en el expediente que no fueran aquellos que ya habían podido consultar. Alegando la conexión entre ambos procedimientos, la Fédération de l'industrie cimentière (en lo sucesivo, «FIC») solicitó, además, a la Comisión que le permitiera responder simultáneamente al PC que ya se le había transmitido y al que, en su opinión, la Comisión pretendía enviarle en relación con el acuerdo «Cement en Beton Stichting» (en lo sucesivo, «acuerdo CBS»), notificado desde el 14 de enero de 1975. Mediante escritos de 27 de enero y 12 de febrero de 1992, la Comisión indicó a la demandante que el procedimiento en curso no tenía relación con el acuerdo CBS. A continuación, rechazó las peticiones de la FIC al objeto de que, por una parte, se acumularan el procedimiento relativo al acuerdo CBS y el procedimiento que dio origen al presente litigio y, por otra, se prorrogara el plazo que se le había fijado para responder al PC.

El procedimiento

- 8 En estas circunstancias, mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia los días 12, 14 y 17 de febrero de 1992, respectivamente, las partes demandantes Cimenteries CBR SA (en lo sucesivo, «CBR»), Blue Circle Industries plc (en lo sucesivo, «Blue Circle»), Syndicat national des fabricants de ciments et de chaux (en lo sucesivo, «SNFCC») y la FIC interpusieron los presentes recursos, que tienen por objeto que se anulen las decisiones contenidas en los escritos de la Comisión antes mencionados. Un quinto recurso con el mismo objeto, interpuesto por la Eerste Nederlandse Cement-Industrie NV y por la Vereniging Nederlandse Cementindustrie, fue archivado mediante auto del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) de 14 de septiembre de 1992, como consecuencia del desistimiento de las demandantes.

- 9 De forma paralela a sus recursos, todos los demandantes presentaron demandas de medidas provisionales, de conformidad con los artículos 185 y 186 del Tratado CEE y con el apartado 2 del artículo 105 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, para que se suspendiera el procedimiento iniciado por la Comisión hasta que el Tribunal de Primera Instancia dictara sentencia sobre el fondo del asunto. Mediante auto de 23 de marzo de 1992, el Presidente del Tribunal de Primera Instancia desestimó las demandas de medidas provisionales, a la vez que prorrogó el plazo señalado a los demandantes para responder al PC hasta el viernes 27 de marzo de 1992 o, en la medida en que los demandantes se atuvieran a los requisitos fijados por la Comisión en cuanto al número de copias que debían presentarse, hasta el martes 31 de marzo de 1992.
- 10 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba e informar a las partes de que la vista se limitaría a la cuestión de la admisibilidad de los recursos. Tras pedir a las partes que presentasen sus observaciones, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) ordenó, el 11 de noviembre de 1992, la acumulación de los asuntos T-10/92, 11/92, 12/92 y 15/92, a efectos de la fase oral y de la sentencia.
- 11 En la vista de 24 de noviembre de 1992 se oyeron los informes de las partes, así como sus respuestas a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia sobre la admisibilidad de los presentes recursos. Una vez celebrada la vista, el Presidente declaró concluida la fase oral.

Las pretensiones de las partes

- 12 En el asunto T-10/92, CBR solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Acuerde la admisión del recurso y lo declare fundado.
 - Anule la decisión de la Comisión, de 15 de enero de 1992, por la que se le deniega la comunicación de la totalidad del PC y el examen completo del expediente, que CBR había solicitado al objeto de ejercer efectivamente su derecho de defensa frente al PC que le envió la Comisión en los asuntos IV/33.126 y IV/33.322 —Cemento, y IV/27.997— CPMA.

— Condene en costas a la Comisión.

13 En el asunto T-11/92, Blue Circle solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión o Decisiones de la Comisión por las que esta Institución le denegó la comunicación de la totalidad del PC, así como el examen de todos los documentos oportunos del expediente, y fijó el plazo para responder al PC en el día 24 o el día 28 de febrero de 1992.

— Condene en costas a la Comisión.

14 En el asunto T-12/92, el SNFCC solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare que la Comisión vulneró el derecho de defensa del Syndicat al denegarle el examen de la totalidad de los documentos a que tuvieron acceso las partes nacionales no francesas del expediente que constituyó dicha Institución.

— Anule la Decisión de la Comisión por la que se le deniega dicho examen, tal como la misma se expresó en sus escritos sucesivos de 23 y 27 de diciembre de 1991 y 10 de enero de 1992.

— Condene a la Comisión al pago de los gastos y las costas que se justificarán posteriormente.

15 En el asunto T-15/92, la FIC solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Acuerde la admisión del recurso y lo declare fundado.

— En consecuencia, anule las Decisiones de la Comisión de 29 de noviembre de 1991, 27 de enero y 12 de febrero de 1992, en cuya virtud:

- a) se le denegó la facultad de responder simultáneamente al PC que le envió la Comisión en los asuntos IV/27.997 —CPMA, IV/33.126 y IV/33.322— Cemento, y al que dicha Institución pretende enviarle en relación con el acuerdo CBS, en un plazo razonable de al menos dos meses;
- b) la Comisión se negó a «precisar» de forma clara y completa los cargos formulados en su contra;
- c) se le denegó el examen de todos los documentos no confidenciales del expediente, y
- d) el envío de determinados capítulos del PC.

— Condene en costas a la Comisión.

16 Por su parte, la Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Declare la inadmisibilidad de los recursos.
- Con carácter subsidiario, en la medida en que se declarara su admisibilidad, los desestime por infundados.
- Dé prioridad a los presentes asuntos, conforme al apartado 2 del artículo 55 del Reglamento de Procedimiento.
- Condene a los demandantes al pago de las costas, incluidas las del procedimiento sobre medidas provisionales.

Sobre la admisibilidad

A. Alegaciones de las partes

- 17 La Comisión, aun sin proponer formalmente una excepción de inadmisibilidad a efectos del artículo 114 del Reglamento de Procedimiento, considera que debe declararse la inadmisibilidad de los recursos. Según esta Institución, los motivos de esta inadmisibilidad varían en función de las pretensiones presentadas en los distintos recursos. Así, en su opinión, es manifiesto que no pueden admitirse las pretensiones que tienen por objeto obtener la comunicación de la totalidad del PC y el examen de los documentos relativos a los capítulos del PC que no fueron dirigidos a cada uno de los demandantes, debido a que se dirigen contra el propio PC, cuando la jurisprudencia del Tribunal de Justicia excluye claramente tal posibilidad (sentencia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, Rec. p. 2639). Por otra parte, siempre según la Comisión, este razonamiento quedó plenamente confirmado por el auto sobre medidas provisionales dictado por el Presidente del Tribunal de Primera Instancia el 23 de marzo de 1992, antes mencionado.
- 18 Tratándose de las pretensiones relativas al examen de los documentos que se refieren a los capítulos del PC enviados a los demandantes, la Comisión, al mismo tiempo que presenta alegaciones en cuanto al fondo del derecho, plantea también la cuestión de su admisibilidad. Según la Comisión, el examen del expediente es una etapa del procedimiento administrativo estrechamente relacionada con el propio PC, que sólo constituye, en realidad, una expresión, entre otras, del principio general del respeto del derecho de defensa y, más en particular, del derecho a ser oído. Salvo en casos excepcionales, como el supuesto de un acto desprovisto de toda apariencia de legalidad, la falta de comunicación de uno o varios documentos, al igual que las cuestiones relativas al PC, sólo pueden ser tratadas en el marco de un recurso dirigido contra la Decisión que pone fin al procedimiento administrativo. Según la Comisión, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 25 de octubre de 1983, AEG/Comisión, 107/82, Rec. p. 3151) y del Tribunal de Primera Instancia (sentencia de 10 de marzo de 1992, SIV y otros/Comisión, asuntos acumulados T-68/89, T-77/89 y T-78/89, Rec. p. II-1403) confirma este enfoque.
- 19 La Comisión excluye también el que la jurisprudencia más reciente del Tribunal de Justicia, citada por algunos de los demandantes —y en particular la sentencia de 24 de junio de 1986, AKZO Chemie/Comisión (53/85, Rec. p. 1965)— haya modificado la valoración que procede hacer de las peticiones formuladas por los demandantes. La demandada alega, fundamentalmente, que no puede situarse en el mismo plano, por una parte, un pliego de cargos y, por otra, una Decisión de

transmitir a un tercer denunciante informaciones confidenciales —la cual reviste carácter final, en el sentido de que la naturaleza confidencial de una información se pierde definitivamente desde que se comunica a un tercero— o incluso una Decisión adoptada conforme al artículo 11 del Reglamento n° 17, la cual, a diferencia de un PC, impone una obligación a su destinatario. En opinión de la Comisión, los demandantes tampoco pueden invocar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el asunto BEUC (sentencia de 28 de noviembre de 1991, BEUC/Comisión, C-170/89, Rec. p. I-5709), ya que, a diferencia de las empresas destinatarias de un PC en materia de competencia, que tienen derecho a impugnar la Decisión final, el tercer denunciante en los procedimientos en materia de dumping no está legitimado para interponer un recurso de anulación contra la Decisión final.

- 20 Por último, la Comisión destaca que, en cualquier caso, los diferentes escritos impugnados en el caso de autos no son actos susceptibles de recurso, conforme al artículo 173 del Tratado CEE, en la medida en que son simples cartas de sus servicios, de carácter aún más preparatorio que un PC y que, en consecuencia, en nada afectan a la situación jurídica de los demandantes.
- 21 Por su parte, los demandantes consideran que la situación del caso de autos es totalmente diferente de aquella de la que se trata en el asunto IBM (sentencia del Tribunal de Justicia, de 11 de noviembre de 1981, antes citada) en la medida en que, a diferencia de un PC, que es un acto de trámite y que expresa un punto de vista provisional, las Decisiones impugnadas en el caso de autos constituyen actos mediante los cuales la Comisión se pronunció definitivamente, cuyos efectos jurídicos se imponen de forma vinculante a los destinatarios y afectan a sus intereses.
- 22 Además, los demandantes destacan que el Tribunal de Justicia ha admitido, en interés del derecho de defensa, la admisibilidad de recursos interpuestos contra Decisiones adoptadas por la Comisión en el marco del procedimiento administrativo previo —y ello aunque fuera posible un recurso contra la Decisión posterior por la que se declaraba la infracción (sentencias de 24 de junio de 1986, AKZO Chemie/Comisión, antes citada; de 18 de octubre de 1989, Orkem/Comisión, 374/87, Rec. p. 3283, y de 28 de noviembre de 1991, BEUC/Comisión, antes citada)—, en cuanto que tales decisiones modifican la situación jurídica de los demandantes y tienen carácter definitivo, como ocurre en el caso de autos.

- 23 La demandante CBR considera, en particular, que, dado que el examen completo del expediente debe incluir no sólo el examen de todos los documentos no confidenciales, sino también —y con carácter prioritario— el examen de la totalidad de los capítulos del PC, cualquier intento de separar estos dos aspectos del recurso es artificial y, en consecuencia, debe ser descartado. También alega que, a diferencia del asunto IBM, en el que el procedimiento judicial tenía por objeto proteger el interés de la demandante en no tener que defenderse en el marco de un procedimiento administrativo que consideraba completamente ilegal, CBR desea, en el presente asunto, dar plena eficacia al procedimiento administrativo, conservando para el mismo el carácter contradictorio que sólo el examen del expediente y de la totalidad del PC puede garantizar. Por otra parte, la demandante se pregunta qué interés tiene la Comisión en oponerse a la admisibilidad de los presentes recursos, cuando una anulación posterior de las Decisiones que deberá adoptar al finalizar el procedimiento administrativo le obligará a repetir este procedimiento y a dar a las empresas y asociaciones de empresas afectadas la posibilidad de dar a conocer su punto de vista sobre los cargos presentados contra las mismas, a la luz de los nuevos elementos, que deberían haber podido examinar desde el principio.
- 24 Blue Circle, así como, por otra parte, CBR y la FIC, considera que, a diferencia de la interpretación que hizo la Comisión de la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de noviembre de 1991, BEUC/Comisión, antes mencionada, se declaró la admisibilidad del recurso del BEUC, a pesar de que dicha asociación no estaba legitimada para impugnar la Decisión final de la Comisión, y no, como afirmó la Comisión, porque tal legitimación no le había sido reconocida. Blue Circle considera también que la posibilidad de impugnar la Decisión definitiva de la Comisión no supone una protección suficiente de sus derechos que pueda sustituir al presente recurso, en la medida en que el hecho de retrasar el control judicial hasta la fase de la Decisión definitivamente adoptada por la Comisión, con arreglo al artículo 85 del Tratado, vulneraría su derecho a que dicha Decisión se funde en una evaluación correcta de los elementos de prueba disponibles.
- 25 El SNFCC destaca que, a diferencia del PC, que es una medida de trámite, el examen del expediente constituye en sí un procedimiento especial, distinto dentro del procedimiento administrativo de declaración de infracción de los artículos 85 u 86 del Tratado. La denegación del examen del expediente produce, según el demandante, dos perjuicios: uno, inmediato, que afecta a la situación jurídica del destinatario desde la fase del procedimiento administrativo contradictorio; el otro, potencial, que podrá concretarse, llegado el caso, en la Decisión final de condena adoptada por la Comisión.

- 26 La FIC precisa, por su parte, que la Comisión no puede ver en el auto sobre medidas provisionales dictado por el Presidente del Tribunal de Primera Instancia la confirmación del fundamento de su razonamiento respecto a la inadmisibilidad de los recursos de anulación, en la medida en que es jurisprudencia reiterada que el examen que efectúa el Juez competente para adoptar medidas provisionales es provisional y no vincula al Tribunal de Primera Instancia en cuanto al fondo del litigio. También considera que las Decisiones impugnadas modifican sensiblemente su situación jurídica, ya que fijan de forma definitiva la manera en que podrá ejercerse el derecho de defensa y, desde este momento, causan un perjuicio a la sustancia y al ejercicio eficaz de dicho derecho.
- 27 En la vista, los demandantes invocaron además, en apoyo de sus pretensiones relativas a la admisibilidad de los presentes recursos, dos sentencias del Tribunal de Justicia en materia de ayudas de Estado (sentencias de 30 de junio de 1992, España/Comisión, C-312/90, Rec. p. I-4117, e Italia/Comisión, C-47/91, Rec. p. 4145), mediante las cuales dicho Tribunal declaró la admisibilidad de los recursos interpuestos contra actos de trámite, a saber, escritos de iniciación del procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado.

B. *Valoración del Tribunal de Primera Instancia*

- 28 Para pronunciarse sobre la admisibilidad de los presentes recursos, procede recordar, con carácter preliminar, que constituyen actos o decisiones susceptibles de ser objeto de un recurso de anulación, a efectos del artículo 173 del Tratado CEE, las medidas que producen efectos jurídicos vinculantes que pueden afectar a los intereses del demandante, modificando sensiblemente su situación jurídica. A este respecto, procede observar que, cuando se trata de actos o de Decisiones cuya elaboración se lleva a cabo en varias fases, 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 del Tribunal de Justicia, de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, antes citada, apartados 8 y ss., y del Tribunal de Primera Instancia, de 10 de julio de 1990, Automec/Comisión, T-64/89, Rec. p. II-367, apartado 42).
- 29 En el caso de autos, procede hacer constar que los demandantes reprochan a la Comisión, fundamentalmente, el haber vulnerado su derecho de defensa en la medida en que se negó, por una parte, a darles a conocer la totalidad de los capítulos

del PC y, por otra, a ponerles de manifiesto todos los documentos que formaban parte del expediente, sin perjuicio de los secretos comerciales, los documentos internos de la Comisión y otras informaciones confidenciales. Por su parte, la FIC reprocha también a la Comisión el no haber precisado claramente los cargos presentados en su contra y el no haberle concedido la posibilidad de responder simultáneamente al PC que dio origen al presente litigio y al que la Comisión tenía intención de enviarle próximamente, en relación con el acuerdo CBS.

- 30 Por otra parte, tratándose de los motivos de los demandantes relativos al examen del expediente, procede observar también que de los documentos presentados ante el Tribunal de Primera Instancia, así como de las explicaciones orales de las partes, se deduce que no se pusieron de manifiesto a cada destinatario del PC dos tipos de documentos reunidos por la Comisión en el curso de la investigación. Se trata, por una parte, de los documentos que se refieren a los capítulos del PC relativos a cada uno de los mercados nacionales, que sólo se dieron a conocer a las empresas y asociaciones de empresas que habían sido destinatarias de los capítulos correspondientes del PC. Por otra parte, se trata de determinados documentos que, aun refiriéndose a los cargos comunicados, quedaban, según la Comisión, cubiertos por el secreto profesional, como está previsto en el artículo 20 del Reglamento nº 17, en la medida en que se obtuvieron en el ejercicio de las facultades de investigación reconocidas a la Comisión por el Reglamento nº 17 y no fueron presentados contra la empresa o asociación de empresas destinataria de los cargos.
- 31 En el caso de autos, corresponde al Tribunal de Primera Instancia comprobar si las medidas impugnadas por los demandantes modifican sensiblemente su situación jurídica. Para hacerlo, procede apreciar si los actos impugnados pueden producir, por sí mismos, efectos jurídicos que puedan afectar a los intereses de los demandantes o si, por el contrario, sólo constituyen medidas preparatorias cuya ilegalidad podría ser planteada en el marco de recursos dirigidos contra las Decisiones finales de la Comisión, siempre que se garantizara una protección suficiente (sentencia de 24 de junio de 1986, AKZO Chemie/Comisión, antes citada, apartado 19).
- 32 El Tribunal de Primera Instancia observa que, en el caso de autos, todos los demandantes recibieron un PC y que la Comisión les señaló un plazo para la presentación de sus observaciones, de conformidad con lo dispuesto en los apartados 1 y 4 del artículo 2 del Reglamento nº 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 nº 17 del Consejo (DO 1963, 127, p. 2269; EE 08/01, p. 62; en lo sucesivo, «Reglamento nº 99/63»).

- 33 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia recuerda que el PC debe recoger con claridad los actos en que se basa la Comisión, así como la calificación jurídica que se les da (sentencia del Tribunal de Justicia, de 3 de julio de 1991, AKZO Chemie/Comisión, C-62/86, p. I-3359, apartado 29), dado que la Comisión sólo puede, conforme al artículo 4 del Reglamento nº 99/63, imputar a las empresas y asociaciones de empresas destinatarias del pliego los cargos respecto a los cuales estas últimas han tenido ocasión de dar a conocer su opinión.
- 34 No obstante, procede recordar que «ni la iniciación de un procedimiento ni un pliego de cargos pueden ser considerados, por su naturaleza y sus efectos jurídicos, Decisiones a efectos del artículo 173 del Tratado CEE contra las cuales puede interponerse un recurso de anulación. En el marco del procedimiento administrativo, tal como está organizado por los Reglamentos nº 17 y nº 99/63, constituyen actos de procedimiento, preparatorios respecto a la Decisión que constituye su último término» (sentencia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, antes citada, apartado 21).
- 35 De lo anterior resulta que la cuestión planteada por la parte demandante FIC de si el procedimiento seguido en el caso de autos vulnera el derecho de defensa y si, en consecuencia, está viciado de ilegalidad, en la medida en que la Comisión, por una parte, no precisó los cargos presentados contra cada uno de los destinatarios y, por otra, se reservó la posibilidad de dar a conocer nuevos cargos en el marco del acuerdo CBS, podrá ser planteada por la FIC, sin que se vea afectada su protección jurídica, en el marco del recurso que, en su caso, interpondrá contra la Decisión final de la Comisión.
- 36 Por otra parte, procede destacar que el hecho de enjuiciar, en la fase actual del desarrollo del procedimiento administrativo, los cargos presentados por la Comisión contra cada uno de los destinatarios del PC equivaldría, cuando este procedimiento está todavía en curso, a prejuzgar la posibilidad de que la Comisión modi-

fique su postura frente a las empresas y asociaciones de empresas afectadas, después de examinar sus observaciones escritas y orales en respuesta al PC, y a anticipar así los debates sobre el fondo (sentencia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, antes citada, apartados 18 y 20). En consecuencia, las pretensiones presentadas sobre este punto por la FIC son prematuras y deben ser desestimadas.

- 37 Por otra parte, tratándose de las medidas por las cuales la Comisión se negó, por una parte, a dar a conocer a los demandantes la totalidad de los capítulos del PC y, por otra, a ponerles de manifiesto todos los documentos que formaban parte del expediente —incluidas las partes del PC dirigidas a otras empresas y asociaciones de empresas—, el Tribunal de Primera Instancia considera que procede analizar el procedimiento en el que se insertan dichas medidas.
- 38 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia considera, en primer lugar, que el procedimiento de examen del expediente en los asuntos de competencia tiene por objeto permitir que los destinatarios de un PC tengan conocimiento de los elementos de prueba que figuran en el expediente de la Comisión, para que puedan pronunciarse de forma eficaz sobre las conclusiones a las que la Comisión llegó en su PC, basándose en dichos elementos. Por lo tanto, el examen del expediente forma parte de las garantías de procedimiento que tienen por objeto proteger el derecho de defensa y garantizar, en particular, el ejercicio efectivo del derecho a ser oído, previsto en los apartados 1 y 2 del artículo 19 del Reglamento nº 17 y en el artículo 2 del Reglamento nº 99/63. De ello se deduce que el derecho a examinar el expediente constituido por la Comisión se justifica por la necesidad de garantizar a las empresas de que se trate la posibilidad de defenderse de forma eficaz contra los cargos formulados en su contra en el PC.
- 39 El Tribunal de Primera Instancia recuerda, en segundo lugar, que el respeto del derecho de defensa en todo procedimiento que pueda dar lugar a sanciones constituye un principio fundamental de Derecho comunitario que debe ser observado en cualquier circunstancia, aun cuando se trate de un procedimiento administrativo. El respeto efectivo de dicho principio general exige que se dé a las empresas y asociaciones de empresas afectadas, desde la fase del procedimiento administrativo, la posibilidad de dar a conocer de forma eficaz su opinión sobre el carácter real y oportuno de los hechos, cargos y circunstancias alegados por la Comisión (sentencia del Tribunal de Justicia, de 13 de febrero de 1979, Hoffmann-La Roche/Comisión, 85/76, Rec. p. 461, apartados 9 y 11).

- 40 Por otra parte, procede indicar que, para la aplicación de estos principios, la propia Comisión se expresó en los siguientes términos en su Duodécimo Informe sobre la política de competencia (pp. 40 y 41): «La Comisión concederá a las empresas implicadas en un procedimiento la facultad de examinar el expediente que les afecta. Las empresas serán informadas del contenido del expediente de la Comisión, adjuntándose al pliego de cargos o a la carta de archivo de la denuncia una lista de todos los documentos que integran el expediente con indicación de los documentos o partes de los mismos que puedan ponerse de manifiesto. Se solicitará a las empresas que examinen *in situ* los documentos que puedan ponerse de manifiesto. Si una empresa desea examinar solamente algunos de ellos, la Comisión puede expedir copias. La Comisión considera que los siguientes documentos son confidenciales y, por consiguiente, no pueden ponerse de manifiesto a una determinada empresa: los documentos o partes de los mismos que contengan secretos comerciales de otras empresas; los documentos internos de la Comisión, tales como notas, proyectos u otros documentos de trabajo; cualquier otra información confidencial como, por ejemplo, aquella que permita identificar a los denunciantes que deseen que no se revele su identidad, así como los datos comunicados a la Comisión con la condición de que se respete el carácter confidencial de los mismos» (*traducción no oficial*).
- 41 En su sentencia de 17 de diciembre de 1991, Hercules/Comisión (T-7/89, Rec. p. II-1711), el Tribunal de Justicia dedujo de ello que la Comisión «está obligada a poner de manifiesto a las empresas implicadas en un procedimiento de aplicación del apartado 1 del artículo 85 del Tratado CEE el conjunto de documentos de cargo y de descargo que recogió durante su investigación, con excepción de los secretos comerciales de otras empresas, de los documentos internos de la Comisión y de otras informaciones confidenciales».
- 42 De todo lo anterior resulta que, aun cuando pueden ser constitutivos de una vulneración del derecho de defensa, los actos de la Comisión por los que se deniega el examen del expediente producen solamente, en principio, los efectos limitados propios de un acto de trámite que se inserta en el marco de un procedimiento administrativo previo. Ahora bien, sólo los actos que afectan inmediatamente y de forma irreversible a la situación jurídica de las empresas afectadas pueden justificar, desde antes de que finalice el procedimiento administrativo, la admisibilidad de un recurso de anulación.

- 43 Esta afirmación no puede ser puesta en entredicho por el razonamiento de los demandantes relativo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en los asuntos AKZO Chemie (sentencia de 24 de junio de 1986, antes citada) y BEUC (sentencia de 28 de noviembre de 1991, antes citada). En efecto, en ambos casos se trataba de Decisiones de la Comisión relativas a la puesta de manifiesto de determinados documentos a terceros. En consecuencia, las decisiones impugnadas eran independientes de la Decisión que debía adoptarse al término del procedimiento iniciado por la Comisión y, por esta razón, estaban suficientemente separadas de esta Decisión final. En el asunto AKZO Chemie, la decisión mediante la cual la Comisión consideró que determinados documentos no revestían carácter confidencial y, por lo tanto, podían ser puestos de manifiesto al tercer denunciante revestía carácter definitivo y no tenía relación con una posible decisión que debía adoptarse al finalizar el procedimiento iniciado contra la demandante conforme al artículo 86. En efecto, como declaró el Tribunal de Justicia, el recurso que puede interponerse contra esta última Decisión no puede garantizar a la empresa una protección adecuada de sus derechos, dado que los efectos irreversibles que produciría una puesta de manifiesto irregular de algunos de sus documentos a terceros no pueden ser reparados mediante la anulación de dicha Decisión. En el asunto BEUC, el examen del expediente se denegó a un tercero ajeno al procedimiento. Ahora bien, dado que el procedimiento aplicado en el caso de autos con arreglo al Reglamento (CEE) nº 2423/88 del Consejo, de 11 de julio de 1988, 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 L 209, p. 1), no puede dar lugar a una Decisión contra los consumidores u organizaciones, como el BEUC, un acto por el que se denegaba a este último el examen del expediente no confidencial de la Comisión perjudicaba inmediatamente a sus intereses y, en consecuencia, sólo podía ser impugnado dentro del plazo de interposición del recurso de que se disponía en su contra.
- 44 Tampoco esta afirmación puede ser puesta en entredicho por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa, por una parte, a las decisiones de petición de información o de verificación adoptadas por la Comisión, con arreglo al apartado 5 del artículo 11 y al apartado 3 del artículo 14 del Reglamento nº 17, respectivamente, y, por otra, a los escritos de iniciación del procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado, en materia de ayudas de Estado.
- 45 Tratándose, por una parte, de las Decisiones de petición de información o de verificación, procede destacar que, además de que la normativa aplicable prevé expresamente un recurso contra estas Decisiones, dichos actos se insertan en el procedi-

miento de investigación previa, que no es de carácter contradictorio y se diferencia del que, como consecuencia del envío de un PC, debe permitir que la Comisión adopte una Decisión por la que se declara una infracción a las normas de competencia del Tratado (véase la sentencia del Tribunal de Justicia, de 18 de octubre de 1989, Orkem/Comisión, antes citada, apartados 20 a 25).

- 46 Tratándose, por otra parte, de los escritos de iniciación del procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado, procede indicar que, en sus sentencias de 30 de junio de 1992, España/Comisión e Italia/Comisión, antes citadas, el Tribunal de Justicia declaró que, en las circunstancias propias de los casos de autos, la Decisión de iniciar el procedimiento implicaba una opción sobre la calificación de la ayuda y de las normas de procedimiento correspondientes a la misma y producía, en consecuencia, efectos jurídicos definitivos, consistentes principalmente en la suspensión del pago de la ayuda proyectada. En efecto, el Tribunal de Justicia consideró que ni una Decisión posterior de la Comisión por la que se declarara la compatibilidad de la ayuda con el Tratado ni la posibilidad de interponer un recurso judicial contra una Decisión de la Comisión por la que se declarara su incompatibilidad permitirían eliminar las consecuencias irreversibles del retraso en el pago de la ayuda.
- 47 A diferencia de las situaciones antes mencionadas, la posible vulneración del derecho de los destinatarios de un PC a dar a conocer de forma eficaz su opinión respecto a los cargos presentados por la Comisión, así como sobre los elementos de prueba destinados a servir de fundamento a dichos cargos, sólo puede producir efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de las empresas y asociaciones de empresas de que se trate cuando la Comisión haya adoptado, llegado el caso, la Decisión o las Decisiones por las que se declara la existencia de las infracciones que dicha Institución les imputa. En realidad, hasta que se adopte una Decisión final, la Comisión puede abandonar algunos o incluso todos los cargos inicialmente presentados en su contra, en particular a la vista de las observaciones escritas y orales de las partes. También puede reparar posibles vicios de procedimiento permitiendo el examen del expediente, inicialmente denegado, para que los destinatarios del PC puedan pronunciarse de nuevo y con pleno conocimiento de causa sobre los cargos que les fueron comunicados. Ahora bien, si, por hipótesis, el Tribunal de Primera Instancia tuviera que reconocer, en el marco de un recurso contra una Decisión por la que se pone fin al procedimiento, la existencia de un derecho de examen completo del expediente que fue ignorado y, por lo tanto, anular la Decisión final de la Comisión por vulneración del derecho de defensa, todo el procedimiento estaría viciado de ilegalidad. En tales circunstancias, la Comisión quedaría obligada bien a abandonar toda actuación contra las empresas y asociaciones de empresas interesadas, bien a reiniciar el procedimiento, dando a las

empresas y asociaciones de empresas afectadas la posibilidad de dar a conocer de nuevo su opinión sobre los cargos presentados contra las mismas a la luz de todos los nuevos elementos que deberían haber examinado. En este último supuesto, un procedimiento contradictorio regular bastaría para restablecer plenamente a los demandantes en sus derechos y prerrogativas.

48 De todo lo anterior resulta que los actos mediante los cuales la Comisión se negó, por una parte, a dar a conocer a los demandantes la totalidad de los capítulos del PC y, por otra, a ponerles de manifiesto el conjunto de documentos que formaban parte de su expediente, no pueden producir efectos jurídicos capaces de afectar, desde este momento y antes de que se adopte, llegado el caso, una Decisión por la que se declara una infracción del apartado 1 del artículo 85 del Tratado y por la que se establece, en su caso, una sanción en su contra, a los intereses de los demandantes.

49 Por último, el Tribunal de Primera Instancia considera, en cualquier caso, que ninguna circunstancia excepcional, a efectos de la sentencia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, antes citada (véase el apartado 23), puede permitir, en el caso de autos, que los actos impugnados se consideren carentes de toda apariencia de legalidad. En efecto, si se inicia una discusión entre las partes sobre la cuestión de en qué medida se extiende la protección de la confidencialidad prevista en el apartado 2 del artículo 20 del Reglamento nº 17 al conjunto de las informaciones reunidas por la Comisión en el ejercicio de las facultades que le reconoce el Reglamento nº 17 y que no fueron utilizadas contra una empresa, procede señalar que, aun admitiendo que, en el caso de autos, la Comisión hubiera aplicado equivocadamente lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 20 del Reglamento nº 17, dicha circunstancia no podría privar a los actos impugnados de toda apariencia de legalidad, sobre todo mientras esta cuestión jurídica no haya sido resuelta por el Juez comunitario.

50 De todo lo anterior resulta que debe declararse la inadmisibilidad de los recursos.

Costas

- 51 En la vista los demandantes alegaron que, de conformidad con el apartado 3 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la Comisión debía ser condenada en costas, aun cuando tuviera que declararse la inadmisibilidad de los presentes recursos, dado que el presente procedimiento es únicamente el resultado de un comportamiento poco razonable de la Comisión, que perjudica al derecho de defensa de las mismas. En apoyo de su petición, los demandantes invocan, en particular, el auto del Tribunal de Justicia, de 7 de octubre de 1987, Brüggemann/CES (248/86, Rec. p. 3963).
- 52 Procede observar que, conforme al apartado 3 del artículo 87 de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Primera Instancia podrá repartir las costas o decidir que cada parte abone sus propias costas, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte o por motivos excepcionales. De conformidad con la misma disposición, el Tribunal de Primera Instancia podrá condenar a una parte, incluso a la vencedora, a reembolsar a la otra los gastos que le hubiere causado y que se consideren abusivos o temerarios.
- 53 El Tribunal de Primera Instancia recuerda que se declaró la inadmisibilidad de los presentes recursos en la medida en que los actos impugnados en el caso de autos no pueden producir efectos jurídicos inmediatos capaces de afectar a los intereses de los demandantes ni pueden ser calificados de actos carentes de toda apariencia de legalidad. A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia destaca que, tal como se deduce del apartado 49 de la presente sentencia y a diferencia de la situación contemplada en el auto del Tribunal de Justicia invocado, no puede acusarse a la Comisión de haber actuado en contra de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia o del Tribunal de Primera Instancia. Por lo tanto, en el caso de autos no procede aplicar al apartado 3 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento.
- 54 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones y los motivos formulados por los demandantes y dado que la Comisión solicitó que los mismos fueran condenados en costas, procede condenar en costas a los demandantes en costas, incluidas las del procedimiento sobre medidas provisionales.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda)

decide:

- 1) **Declarar la inadmisibilidad de los recursos.**
- 2) **Condenar a los demandantes en costas, incluidas las del procedimiento sobre medidas provisionales.**

Cruz Vilaça

Barrington

Biancarelli

Saggio

Kalogeropoulos

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 18 de diciembre de 1992.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

J. L. Cruz Vilaça