

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Segunda ampliada)
de 27 de abril de 1995 *

En el asunto T-442/93,

Association des amidonneries de céréales de la CEE (AAC), con domicilio en Bruselas,

Levantina Agrícola Industrial SA (LAISA), sociedad española, con domicilio social en Barcelona (España),

Società piemontese amidi e derivati SpA (SPAD), sociedad italiana, con domicilio social en Cassano Spinola (Italia),

Pfeifer & Langen, sociedad alemana, con domicilio social en Colonia (Alemania),

Ogilvie Aquitaine SA, sociedad francesa, con domicilio social en Burdeos (Francia),

Cargill BV, sociedad holandesa, con domicilio social en Amsterdam,

Latenstein Zetmeel BV, sociedad holandesa, con domicilio social en Nimega (Países Bajos),

* Lengua de procedimiento: francés.

representadas por los Sres. Michel Waelbroeck y Denis Waelbroeck, Abogados de Bruselas, que designan como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e Ernest Arendt, 8-10, rue Mathias Hardt,

partes demandantes,

apoyadas por

República Francesa, representada por la Sra. Catherine de Salins, sous-directeur à la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Francia, 9, boulevard du Prince-Henri,

y

Casillo Grani Snc, sociedad italiana, con domicilio social en San Giuseppe Vesuviano (Italia), representada por los Sres. Mario Siragusa, Maurizio D'Albora y Giuseppe Scassellati-Sforzolini, Abogados de Roma, Nápoles y Bolonia, respectivamente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e Ernest Arendt, 8-10, rue Mathias Hardt,

partes coadyuvantes,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Michel Nolin, Daniel Calleja y Crespo, y Richard Lyal, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Georgios Kremlis, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

apoyada por

Italgrani SpA, sociedad italiana, con domicilio social en Nápoles (Italia), representada por los Sres. Aurelio Pappalardo, Abogado de Trapani, Luigi Sico y Felice Casucci, Abogados de Nápoles, y Massimo Annesi y Massimo Merola, Abogados de Roma, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Alain Lorang, 51, rue Albert 1^{er},

parte coadyuvante,

que tiene por objeto que se anule la Decisión 91/474/CEE de la Comisión, de 16 de agosto de 1991, sobre las ayudas concedidas por el Gobierno italiano a la sociedad Italgrani para la realización de un complejo agroalimentario en el Mezzogiorno (DO L 254, p. 14),

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

integrado por los Sres.: B. Vesterdorf, Presidente; D.P.M. Barrington, A. Saggio, H. Kirschner y A. Kalogeropoulos, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 9 de noviembre de 1994;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes de hecho del litigio

- 1 Las demandantes son una asociación de empresas y seis empresas productoras de almidón. La Association des amidonneries de céréales de la CEE (en lo sucesivo, «AAC»), agrupa al conjunto de los productores de almidón y de productos amiláceos de la Comunidad, incluidas las otras demandantes. Levantina Agrícola Industrial SA (en lo sucesivo, «LAISA») produce almidón de maíz, jarabes de glucosa, jarabes con alto contenido de maltosa, isoglucosa y dextrosa. Società piemontese amidi e derivati SpA (en lo sucesivo, «SPAD») produce almidón de maíz, jarabes de glucosa, jarabes con alto contenido de maltosa, isoglucosa y dextrosa. Pfeifer & Langen produce almidón de trigo y jarabes de glucosa. Ogilvie Aquitaine SA produce almidón de trigo. Cargill BV produce almidón de maíz, almidón de trigo, jarabes de glucosa y jarabes con alto contenido de maltosa. Latenstein Zetmeel BV produce almidón de trigo.
- 2 Mediante la Decisión 88/318/CEE, de 2 de marzo de 1988, relativa a la Ley n° 64, de 1 de marzo de 1986, sobre el régimen general de la intervención extraordinaria en favor del Mezzogiorno (DO L 143, p. 37; en lo sucesivo, «Decisión 88/318»), la Comisión aprobó, en términos generales, un régimen de ayudas del Estado italiano en favor del Mezzogiorno, aunque con la condición de que se observara la normativa comunitaria y de que se notificaran ulteriormente determinados programas de la competencia de las regiones italianas. Anteriormente, mediante Decisión de 30 de abril de 1987, la Comisión había aprobado la aplicación de la Ley n° 64, de 1 de marzo de 1986 (en lo sucesivo, «Ley n° 64/86»), en la mayor parte de las regiones del Mezzogiorno.
- 3 Mediante escrito de 3 de agosto de 1990, la AAC presentó ante la Comisión una denuncia contra un programa de ayudas en favor de Italgrani SpA (en lo sucesivo, «Italgrani»), aprobado el 12 de abril de 1990 por las autoridades italianas. Mediante

escrito de 17 de julio de 1990, una empresa del sector agroalimentario, Casillo Grani Snc (en lo sucesivo, «Casillo Grani»), ya había requerido a la Comisión, con arreglo al artículo 175 del Tratado CEE, para que definiera su posición en relación con dichas ayudas. A petición de la Comisión, las autoridades italianas le transmitieron información sobre las ayudas proyectadas, en particular la decisión de la Comisión Interministerial para la Coordinación de la Política Industrial (en lo sucesivo, «CIPI»), de 12 de abril de 1990, relativa al programa de inversiones de que se trata.

4 Según la referida información, las ayudas de que se trata versaban sobre un «contrato programa» entre el Ministerio para las intervenciones en el Mezzogiorno y la sociedad Italgrani, celebrado con arreglo a la Ley n° 64/86. En el marco de dicho contrato, Italgrani se comprometió a llevar a cabo en el Mezzogiorno inversiones por un importe global de 964.500 millones de LIT, repartido de la siguiente manera (en millones de LIT):

a) Inversiones tecnológico-industriales	669.500
b) Centros de investigación	140.000
c) Proyectos de investigación	115.000
d) Formación del personal	40.000

5 Las ayudas previstas ascendían a un importe global de 522.100 millones de LIT, desglosado de la siguiente manera: 297.000 millones de LIT destinados a las inversiones tecnológico-industriales; 97.100 millones de LIT, a los centros de investigación; 92.000 millones de LIT, a los proyectos de investigación, y 36.000 millones de LIT, a la formación de personal.

6 Dado que los sectores afectados se caracterizan por un volumen comercial intracomunitario importante, la Comisión consideró que las intervenciones de

referencia constituían ayudas a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado CEE y que, según la información de que disponía, no parecía que pudieran beneficiarse de las excepciones establecidas en el apartado 3 del artículo 92 ni de las previstas en las disposiciones de la Ley n° 64/86, con arreglo a las condiciones fijadas en el artículo 9 de la Decisión 88/318. En vista de lo cual, la Comisión decidió iniciar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE con respecto a las ayudas destinadas a los siguientes fines:

- la creación de una fábrica de almidón y de instalaciones orientadas, directa o indirectamente, a la producción de isoglucosa;
- la producción de aceite de semillas;
- la producción de sémolas y harinas;
- las inversiones en el sector del almidón.

Por otra parte, la Comisión estimó que subsistían dudas en cuanto a la observancia de los niveles de intensidad de las ayudas a la inversión.

- 7 Mediante escrito de 23 de noviembre de 1990, la Comisión comunicó al Gobierno italiano su decisión de incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado y le instó a que presentara sus observaciones en el marco de dicho procedimiento. Los demás Estados miembros y los terceros interesados fueron informados mediante la publicación de una comunicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DO 1990, C 315, p. 7; corrección de errores en DO 1991, C 11, p. 32; en lo sucesivo, «comunicación a los interesados»). Ocho asociaciones, entre las que se encontraba la asociación italiana Assochimica, de la que SPAD es miembro, y dos empresas, entre ellas Italgrani, presentaron sus observaciones, que se comunicaron a las autoridades italianas el 8 de abril de 1991.

- 8 El Gobierno italiano e Italgrani interpusieron ante el Tribunal de Justicia un recurso de anulación de la Decisión, notificada al Gobierno italiano mediante el escrito de la Comisión de 23 de noviembre de 1990, antes citado, relativa a la iniciación del procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado. Posteriormente, Italgrani desistió de su recurso (C-100/91), mientras que, mediante sentencia de 5 de octubre de 1994, Italia/Comisión (C-47/91, Rec. p. I-4635), el Tribunal de Justicia anuló los puntos I.3 y I.4 de la Decisión, salvo en la medida en que se referían a la ayuda para la constitución de existencias de productos agrícolas. Esos puntos habían ordenado la suspensión del pago de las ayudas e indicaban que las ayudas abonadas contraviniendo este mandato podrían ser objeto de una reclamación de reembolso dirigida a sus beneficiarios y que el FEOGA podría no hacerse cargo de los correspondientes gastos comunitarios afectados por ellas.
- 9 Habida cuenta de las observaciones presentadas por las autoridades italianas en el marco del procedimiento, la Comisión estimó que las ayudas a la investigación, a la formación y al aceite de semillas podían considerarse compatibles con el mercado común, por atenerse a los requisitos de la Decisión 88/318.
- 10 Mediante escritos de 23 y 24 de julio de 1991, las autoridades italianas modificaron de modo sustancial el programa de inversiones inicialmente previsto y las correspondientes ayudas.
- 11 El nuevo programa modificaba del siguiente modo el proyecto inicial:
- supresión de las ayudas para la construcción de una fábrica de almidón y la producción de sémola y harina;
 - supresión de la ayuda para la instalación de explotaciones industriales de cría de ganado porcino;
 - supresión de la ayuda para la financiación de las existencias de los productos a que se refiere el Anexo II del Tratado;

- reducción de la capacidad anual de producción de almidón de 357.000 toneladas a unas 150.000 toneladas;
- incremento de las inversiones y de las ayudas en el campo de la química del azúcar (fábrica de glucosa), con supresión total de la producción de isoglucosa;
- incremento de las inversiones y de las ayudas en el sector de la fermentación y el ácido cítrico;
- incremento de las ayudas destinadas a proyectos de investigación.

¹² Con posterioridad a tales modificaciones, las inversiones previstas ascendían a 815.000 millones de LIT, repartidas de la siguiente manera (en millones de LIT):

a) Inversiones tecnológico-industriales	510.000
b) Centros de investigación	140.000
c) Proyectos de investigación	125.000
d) Formación del personal	40.000

Las ayudas previstas ascendían a un importe global de 461.000 millones de LIT, importe desglosado de la siguiente manera: 228.170 millones de LIT destinados a las inversiones tecnológico-industriales; 96.830 millones de LIT, a los centros de investigación; 100.000 de LIT, a los proyectos de investigación, y 36.000 millones de LIT, a la formación del personal.

- 13 Los principales productos que Italgrani se proponía producir eran los siguientes (en toneladas):

Maltosa	23.400
Jarabes con alto contenido de maltosa	36.000
Jarabes de fructosa	18.000
Fructosa cristalina	16.200
Manitol	14.400
Sorbitol	27.000
Otras glucosas hidrogenadas	18.000
Glucosa y dextrosa a. b. v.	9.000
Glucosa para química fina	9.000
Levaduras	16.500
Acido cítrico	18.000
Proteínas vegetales	
— proteína texturizada	112.750
— lecitina	2.610
— aceite de soja	49.590

- 14 La Comisión estimó que los niveles de las ayudas de que se trata, tras las modificaciones introducidas, correspondían a los límites establecidos, en particular, en la Ley n° 64/86. La Comisión admitió, sin embargo, que no debe olvidarse la relación que existe entre el almidón y los productos que se benefician de las ayudas discutidas, ya que se trata de derivados y de productos de la transformación del almidón. Por lo tanto, la concesión de todas las ayudas quedó subordinada al cumplimiento de ciertas condiciones.

- 15 Una vez finalizado el procedimiento, la Comisión adoptó la Decisión 91/474/CEE, de 16 de agosto de 1991, sobre las ayudas concedidas por el Gobierno italiano a la sociedad Italgrani para la realización de un complejo agroalimentario en el Mezzogiorno (DO L 254, p. 14; en lo sucesivo, «Decisión»), cuya parte dispositiva es la siguiente:

«Artículo 1

1. Las ayudas por un importe global de 461.000 millones de liras concedidas por el Gobierno italiano a la sociedad Italgrani para la realización del programa de inversiones contemplado en la deliberación del CIPI de 12 de abril de 1990 y modificado mediante las cartas de 23 y 24 de julio de 1991 son compatibles con el mercado común y podrán acogerse a las intervenciones reguladas por la Ley n° 64/86 de 1 de marzo de 1986 (intervenciones en favor del Mezzogiorno).

2. No obstante, dichas ayudas sólo podrán concederse subordinando la realización del programa de inversiones al respeto —por parte de la sociedad Italgrani— de las siguientes condiciones:

- los productos transformados o derivados del almidón deberán ser fabricados exclusivamente con almidón de origen comunitario;
- la producción de almidón de Italgrani dentro del programa, cuya capacidad anual prevista ronda las 150.000 toneladas, deberá limitarse estrictamente a las cantidades necesarias para satisfacer las necesidades de su propia producción de productos transformados y derivados del almidón; así pues, la producción de almidón variará en función de las necesidades de estos productos y no podrá superarlas;
- no podrá despacharse al mercado (nacional, comunitario ni de terceros países) ninguna cantidad de almidón producida dentro del programa.

Artículo 2

[omissis]

*Artículo 3**[omissis]**Artículo 4**[omissis].»***Procedimiento**

- 16 En estas circunstancias, las demandantes interpusieron, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 27 de noviembre de 1991, el presente recurso. La Decisión de la Comisión también fue objeto de un recurso de anulación interpuesto por la Association of Sorbitol Producers within the EC (Asociación de productores de sorbitol en la CE; en lo sucesivo, «ASPEC») y cierto número de productores de derivados de almidón, así como por Casillo Grani (T-435/93 y T-443/93).
- 17 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 1 de octubre de 1992, se admitió la intervención de la República Francesa en apoyo de las pretensiones de las partes demandantes. Mediante autos del Presidente del Tribunal de Justicia de 8 de febrero de 1993, se admitió la intervención de Casillo Grani y de Italgrani en apoyo, respectivamente, de las pretensiones de las partes demandantes y de la Comisión.
- 18 Con arreglo al artículo 4 de la Decisión 93/350/Euratom, CECA, CEE del Consejo, de 8 de junio de 1993, por la que se modifica la Decisión 88/591/CECA, CEE, Euratom, por la que se crea un Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (DO L 144, p. 21), el presente asunto fue remitido, mediante auto del Tribunal de Justicia de 27 de septiembre de 1993, al Tribunal de Primera Instancia. El asunto fue atribuido a la Sala Segunda ampliada.

- 19 El procedimiento escrito se desarrolló, en parte, ante el Tribunal de Justicia y terminó con la presentación, el 3 de diciembre de 1993, de las observaciones de las demandantes sobre los escritos de intervención de Italgrani y de Casillo Grani.
- 20 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. No obstante, el Tribunal de Primera Instancia requirió a la Comisión para que presentara documentos relativos a la adopción de la Decisión e instó a las partes a que se pronunciaran sobre las consecuencias que deben derivarse, para el presente recurso, de la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de junio de 1994, Comisión/BASF y otros, «PVC» (C-137/92 P, Rec. p. I-2555).
- 21 Mediante auto del Presidente de la Sala Segunda ampliada de 28 de septiembre de 1994, se acordó la acumulación del asunto a los asuntos T-435/93 y T-443/93, a efectos de la fase oral.
- 22 Después de haberse fijado la fecha para la vista, uno de los Abogados de la parte coadyuvante Casillo Grani puso en conocimiento de este Tribunal de Primera Instancia, mediante escrito presentado en la Secretaría el 3 de octubre de 1994, que dicha sociedad había sido declarada en quiebra. Mediante fax recibido en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 2 de noviembre de 1994, el Abogado transmitió copia de una resolución del Juez de la quiebra ordenando al síndico de la sociedad que designara como domicilio, a efectos del procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia, el despacho de los Abogados Siragusa y Scassellati-Sforzolini.
- 23 En la vista de 9 de noviembre de 1994, se oyeron los informes de las partes principales y de la parte coadyuvante Italgrani, así como sus respuestas a las preguntas orales formuladas por el Tribunal de Primera Instancia. A resultas de dicha vista, el Tribunal de Primera Instancia requirió a la Comisión para que presentara el télex de 14 de noviembre de 1986, dirigido al Gobierno italiano y mencionado en el apartado 22 de la sentencia Italia/Comisión, antes citada. Una vez que la Comisión hubo presentado dicho télex, se instó a las partes a que se pronunciaran sobre su significación para el presente recurso.

Pretensiones de las partes

24 Las partes demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión.

— Condene en costas a la Comisión.

25 En su réplica, las demandantes solicitan, además, al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inexistencia de la Decisión impugnada.

26 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso o lo desestime por infundado.

— Condene en costas a las partes demandantes.

27 La República Francesa solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión.

— Condene en costas a la Comisión.

28 La parte coadyuvante Casillo Grani solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Declare la inexistencia de la Decisión impugnada.
- Con carácter subsidiario, anule la Decisión impugnada y declare la Decisión 88/318 inaplicable al caso de autos.
- Condene a la Comisión a abonar las costas causadas por Casillo Grani.

29 La parte coadyuvante Italgrani solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Declare la inadmisibilidad del recurso o lo desestime por infundado.
- Condene en costas a las demandantes, incluidas las de la parte coadyuvante.

Sobre la intervención de Casillo Grani

30 Procede señalar que consta en autos que el interés de Casillo Grani en la solución del litigio tan sólo existió en cuanto que dicha empresa estaba en situación de competencia con la sociedad beneficiaria de las ayudas controvertidas. Ahora bien, habida cuenta de la declaración de quiebra de Casillo Grani, sobre la que informó su Abogado a este Tribunal de Primera Instancia el 2 de noviembre de 1994, el Tribunal no puede sino reconocer que dicho interés ha desaparecido. Por otro lado, según la información facilitada en la vista por la parte coadyuvante Italgrani, sociedad beneficiaria de las ayudas controvertidas, tales ayudas no le han sido abonadas todavía. Por consiguiente, la Decisión tampoco pudo afectar a la situación competitiva de Casillo Grani antes de que hubiera sido declarada en quiebra.

- 31 Por consiguiente, no procede pronunciarse sobre las pretensiones y las alegaciones formuladas por Casillo Grani.

Sobre la admisibilidad

Exposición sucinta de las alegaciones de las partes

- 32 Sin proponer una excepción de inadmisibilidad formal, la Comisión niega la admisibilidad del recurso. A este respecto, remitiéndose a la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de enero de 1986, Cofaz y otros/Comisión (169/84, Rec. p. 391), la Comisión mantiene que, en materia de ayudas de Estado, únicamente se consideran afectadas directa e individualmente, en el sentido del párrafo segundo del artículo 173 del Tratado CEE (en la actualidad párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado CE), las empresas que hayan desempeñado cierto papel en el marco del procedimiento administrativo y cuya posición en el mercado resulte sustancialmente afectada por las medidas de ayuda objeto de la Decisión impugnada.
- 33 En lo que atañe al primer requisito, la Comisión reconoce que las demandantes han desempeñado, directa o indirectamente, cierto papel en el marco del procedimiento. Pero la AAC sólo intervino en materia de ayudas a la producción de almidón, que fueron suprimidas. Así pues, ninguna de las demandantes puede alegar estas intervenciones de la AAC para justificar su cumplimiento del primer requisito.
- 34 En lo que atañe al segundo requisito, la Comisión mantiene que las sociedades Pfeifer & Langen y Latenstein Zetmeel sólo producen almidón de trigo, producción no subvencionada, de modo que la Decisión no las afecta directa e individualmente. En cuanto a las otras sociedades demandantes, la Comisión ha comprobado que una

parte de su producción compite con la producción subvencionada. A su juicio, sin embargo, esas sociedades no han indicado de manera suficiente por qué razón la Decisión puede lesionar sus intereses legítimos al afectar sustancialmente a su posición en el mercado de referencia. En efecto, no se ha aportado ningún dato pertinente al respecto.

35 Por lo que se refiere más concretamente a la AAC, la Comisión pone de relieve que, ya en la sentencia de 14 de diciembre de 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes y otros/Consejo* (asuntos acumulados 16/62 y 17/62, Rec. p. 901), el Tribunal de Justicia precisó que «no se puede admitir el principio según el cual a una asociación, en calidad de representante de una categoría de empresarios, le afecta individualmente un acto que afecte a los intereses generales de esa categoría». Si en la sentencia de 2 de febrero de 1988, *Van der Kooy y otros/Comisión* (asuntos acumulados 67/85, 68/85 y 70/85, Rec. p. 219), el Tribunal de Justicia reconoció que una Decisión sobre compatibilidad de la Comisión afectaba directa e individualmente a un organismo que representaba los intereses de un grupo de productores, se basó en tres razones: 1) la posición del organismo había resultado afectada dada su condición de negociador del régimen de tarifas de que se trata; 2) había participado activamente en el procedimiento; y 3) se había visto obligado a emprender una nueva ronda de negociaciones sobre tarifas y a celebrar un nuevo acuerdo.

36 La Comisión repite que las observaciones presentadas por la AAC se refirieron únicamente a las ayudas en favor de la producción de almidón, que fueron finalmente suprimidas. Por lo demás, añade la Comisión, la AAC no ha demostrado que su posición resulte afectada de manera análoga a la de la asociación de que se trataba en la sentencia *Van der Kooy y otros/Comisión*, antes citada. Así pues, concluye, la Decisión de la Comisión no afecta individualmente a la AAC.

37 La parte coadyuvante *Italgrani* se adhiere en lo fundamental a las alegaciones de la Comisión. Y añade que las demandantes distintas de la AAC no pueden prevalerse

de la intervención de esta última, que no participó en el procedimiento por cuenta de dichas empresas ni para defender sus intereses específicos.

38 Las demandantes manifiestan que desempeñaron un papel preponderante en la fase administrativa previa, puesto que la AAC presentó una denuncia y, tras la publicación de la comunicación a los interesados, formuló observaciones adicionales sobre el proyecto de ayudas de que se trata. A este respecto, las demandantes alegan que la AAC actuó en calidad de mandatario de sus miembros, cuyos intereses tiene obligación de defender según los Estatutos de la Asociación.

39 Las demandantes afirman, a continuación, que Italgrani se encontrará en una relación de competencia directa con ellas en un mercado altamente excedentario. Teniendo en cuenta el hecho de que la nueva capacidad de producción de almidón y derivados prevista (aproximadamente 360.000 toneladas anuales) representa más que la producción total actual de tales productos en Italia (aproximadamente 338.000 toneladas anuales) y que los dos miembros italianos de la AAC, a saber, Cerestar Italia SpA (en lo sucesivo, «Cerestar») y SPAD, producen respectivamente 209.000 y 167.000 toneladas de productos amiláceos, puede apreciarse fácilmente el impacto que las ayudas tendrán en Italia. En efecto, añaden, el proyecto modificado supone un aumento de la producción de productos amiláceos del orden del 7 % a escala comunitaria. En un mercado caracterizado por un notable exceso de capacidad y una demanda estancada, las ayudas discutidas falsearían de un modo sensible el mercado comunitario de almidón y derivados, y, en particular, perjudicarían gravemente la posición de las empresas demandantes.

40 Según las demandantes, el efecto en la industria del almidón y derivados en su conjunto será tanto más acusado por cuanto el mercado de los productos amiláceos se caracteriza por una completa sustituibilidad de la oferta. La demanda es muy poco elástica, de manera que un incremento de la capacidad de producción provocaría una caída brutal de los precios.

41 En lo que atañe a la AAC, las demandantes indican que el recurso de anulación también puede ser utilizado por las asociaciones de empresas, máxime en un caso

como el de autos, en el que la AAC agrupa, según ellas, a todas las empresas del sector de que se trata. La AAC no sólo intervino en relación con las ayudas para el almidón; su actuación se refirió a todos los productos amiláceos, concepto que engloba tanto el almidón como sus productos derivados. En sus observaciones sobre los escritos de intervención de Italgrani y de Casillo Grani, las demandantes añaden que la AAC fue interlocutor de la Comisión con motivo de la instauración, en 1986, del nuevo régimen en materia de almidón, y continuó siéndolo en lo que atañe a todas las normativas comunitarias que afectan a los intereses de las fábricas de almidón. Por consiguiente, añaden las demandantes, la AAC tuvo una posición análoga a la de las asociaciones interesadas en las sentencias del Tribunal de Justicia de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión (C-313/90, Rec. p. I-1125), y Van der Kooy y otros/Comisión, antes citada.

- 42 Por último, las demandantes afirman que, cuando la Comisión no haya ofrecido a los terceros competidores la oportunidad de presentar observaciones y de participar en el procedimiento, éstos estarán legitimados, sin embargo, para impugnar la Decisión que autoriza una ayuda (sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1993, Cook/Comisión, C-198/91, Rec. p. I-2487, y de 15 de junio de 1993, Matra/Comisión, C-225/91, Rec. p. I-3203). Teniendo en cuenta que la Comisión no ofreció a las demandantes la oportunidad de pronunciarse sobre el programa definitivo, lo mismo debería suceder, *mutatis mutandis*, en el caso de autos.
- 43 La República Francesa no ha presentado observaciones sobre la admisibilidad.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 44 Con carácter liminar, debe recordarse que el párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado CE autoriza a las personas físicas y jurídicas a impugnar las decisiones de las que sean destinatarias y las decisiones que, aunque revistan la forma de un Reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, las afecten directa e

individualmente. Por lo tanto, la admisibilidad del presente recurso dependerá de si la Decisión impugnada, dirigida al Gobierno italiano y que pone término al procedimiento iniciado con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado, afecta directa e individualmente a las demandantes.

45 En cuanto a la cuestión de si la Decisión impugnada afecta directamente a las demandantes, es verdad que, como mantiene Italgrani, sin medidas de ejecución adoptadas a nivel nacional por el CIPI, la Decisión no puede afectar a los intereses de las demandantes. No obstante, teniendo en cuenta que mediante su decisión de 12 de abril de 1990 el CIPI ya había aprobado el programa de inversiones inicialmente previsto así como las correspondientes ayudas y teniendo en cuenta que las modificaciones introducidas posteriormente fueron presentadas por las propias autoridades italianas, la posibilidad de que éstas decidieran no conceder las ayudas autorizadas por la Decisión de la Comisión era puramente teórica, pues no cabía duda alguna acerca de la voluntad de actuar de las autoridades italianas.

46 Procede, pues, reconocer que la Decisión impugnada afecta directamente a las demandantes (véase, en el mismo sentido, la sentencia de 17 de enero de 1985, Piraiki-Patraiki y otros/Comisión, 11/82, Rec. p. 207). Ha de añadirse que consta en autos que el CIPI, mediante decisión de 8 de octubre de 1991, aprobó el programa modificado. Por otra parte, aun cuando las ayudas controvertidas no le hayan sido abonadas todavía a Italgrani, esta última indicó en la vista que dicha situación obedecía a la decisión de las autoridades italianas de esperar el resultado del presente recurso.

47 En cuanto a la cuestión de si la Decisión impugnada afecta individualmente a las demandantes, ha de recordarse que, según reiterada jurisprudencia, una persona física o jurídica que no sea el destinatario de una Decisión sólo puede afirmar que dicha Decisión la afecta individualmente, en el sentido del artículo 173 del Tratado, cuando le atañe debido a ciertas cualidades que le son propias o a una situación de

hecho que la caracteriza en relación con cualesquiera otras personas y, por ello, la individualiza de manera análoga a la de un destinatario (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión, 25/62, Rec. p. 197, y de 18 de mayo de 1994, Codorníu/Consejo, C-309/89, Rec. p. I-1853, apartado 20).

48 En cuanto a las Decisiones de la Comisión mediante las que se pone fin a un procedimiento iniciado con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado, el Tribunal de Justicia admitió como elementos determinantes de que una Decisión de ese tipo afecta a la empresa, en el sentido del artículo 173 del Tratado, el hecho de que esta empresa haya sido autora de la denuncia que dio lugar a la apertura del procedimiento de investigación, que haya sido oída en sus observaciones y que el curso del procedimiento haya sido ampliamente influido por dichas observaciones, siempre que, no obstante, su posición en el mercado haya resultado sustancialmente afectada por la medida de ayuda objeto de la Decisión impugnada (véase la sentencia Cofaz y otros/Comisión, antes citada).

49 Sin embargo, la sentencia Cofaz y otros/Comisión no debe interpretarse en el sentido de que nunca puedan considerarse individualmente afectadas a efectos del artículo 173 del Tratado las empresas que no puedan acreditar la existencia de circunstancias idénticas. En efecto, el Tribunal de Justicia se limitó a afirmar que las empresas que pueden acreditar tales circunstancias están afectadas en el sentido del artículo 173, lo que no excluye que una empresa pueda demostrar de otro modo, alegando circunstancias específicas que la individualicen de una manera análoga a la de un destinatario, que una Decisión la afecta individualmente.

50 A este respecto, es preciso observar que consta en autos que la sociedad demandante SPAD, con una producción anual de amiláceos de 160.000 toneladas aproximadamente, es uno de los dos productores italianos más importantes de tales productos, puesto que la producción anual italiana asciende a cerca de 390.000 toneladas. Según las observaciones presentadas, en el marco del procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado, la asociación italiana Assochimica (Gruppo Chimica Agraria), de la que SPAD es miembro, los otros

productores italianos importantes de estos productos son Cerestar y Seda Manildra Europe SpA, con una producción anual de 209.000 toneladas y 12.000 toneladas, respectivamente. La Comisión no ha aportado elementos de hecho que puedan desvirtuar estos datos relativos a la situación en el mercado italiano de productos amiláceos.

- 51 Por otra parte, de la Decisión impugnada se desprende que la producción anual de amiláceos prevista por Italgrani asciende a 190.000 toneladas aproximadamente, lo que supone un incremento de la producción anual italiana de cerca del 50 %. El Tribunal de Primera Instancia estima que tal incremento no puede realizarse sin provocar efectos considerables sobre la situación competitiva de los productores ya presentes en el mercado italiano.
- 52 En lo que atañe a la demandante SPAD, también se desprende de los autos que, antes de la apertura del procedimiento con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado, ésta había interpuesto un recurso ante el tribunale Amministrativo Regionale del Lazio contra la Decisión del CIPI de 12 de abril de 1990, por la que se aprobó el proyecto de inversiones de Italgrani y de las correspondientes ayudas. Cerestar había interpuesto un recurso con el mismo objeto. Por otra parte, de las observaciones presentadas por Assochimica se desprende que éstas se basaban en documentos recabados durante los referidos procedimientos. De dichas observaciones se desprende también que los socios de Assochimica, en cuanto competidores directos, sentían una inquietud especial con respecto a las ayudas previstas para los productos amiláceos.
- 53 Es verdad que la mera circunstancia de que un acto pueda influir en las relaciones de competencia existentes en el mercado de que se trate no es suficiente para que pueda considerarse que el acto afecta directa e individualmente a todo agente económico que se encuentre en cualquier relación de competencia con su beneficiario (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 1969, Eridania y otros/Comisión, asuntos acumulados 10/68 y 18/68, Rec. p. 459). En el caso de

autos, sin embargo, habida cuenta de los datos aportados sobre el mercado italiano de productos amiláceos, del papel desempeñado por SPAD en la participación de Assochimica en el procedimiento administrativo, y del importante incremento de la capacidad de producción que supondrían las inversiones proyectadas por la sociedad beneficiaria de las ayudas previstas por la Decisión impugnada, este Tribunal de Primera Instancia considera que SPAD ha demostrado que existe un conjunto de elementos constitutivos de una situación particular que la caracteriza, desde el punto de vista de la medida controvertida, en relación con cualquier otro agente económico. Por consiguiente, este Tribunal de Primera Instancia estima que SPAD puede asimilarse al destinatario de la Decisión, en el sentido de la sentencia Plaumann/Comisión, antes citada.

- 54 De cuanto antecede resulta que debe declararse la admisibilidad del recurso en lo que atañe a la demandante SPAD.
- 55 Al tratarse de un único recurso, no procede examinar la legitimación de las otras demandantes (véase la sentencia CIRFS y otros/Comisión, antes citada).

Sobre el fondo

- 56 Para fundamentar su recurso, las demandantes invocan cinco motivos, basados, respectivamente, en:
- inobservancia de las normas que regulan el procedimiento de adopción de las Decisiones de la Comisión;
 - error manifiesto de apreciación e infracción del artículo 92 del Tratado CEE, debido a la carencia de fundamento económico y de viabilidad de las inversiones previstas y a la incoherencia del programa contemplado en relación con el programa anterior;

- incompatibilidad de la Decisión impugnada con los Reglamentos en materia agrícola;
- infracción del artículo 190 del Tratado CEE, en la medida en que la Decisión impugnada no está suficientemente motivada y en que la motivación es contradictoria;
- violación de los derechos de las denunciantes, en la medida en que jamás tuvieron ocasión de acceder al expediente ni tampoco de presentar observaciones sobre el proyecto de Decisión.

Sobre la inobservancia de las normas que regulan el procedimiento de adopción de las Decisiones de la Comisión

Las circunstancias que llevaron al Tribunal de Primera Instancia a pedir a la Comisión que aportara los documentos internos relativos al procedimiento seguido

57 En su réplica, las demandantes solicitaron que la Decisión fuera declarada inexistente —o, cuando menos, nula— en razón a los vicios sustanciales de forma, especialmente graves y evidentes, en los que se había incurrido al adoptarla. A este respecto, las demandantes se remitieron a la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 1988, Reino Unido/Consejo, «gallinas ponedoras» (131/86, Rec. p. 905), y a la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de febrero de 1992, BASF y otros/Comisión (asuntos acumulados T-79/89, T-84/89, T-85/89, T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 y T-104/89, Rec. p. II-315), ulteriormente anulada por la sentencia PVC. Las demandantes observaron que, al ser este motivo de orden público, este motivo podía ser invocado en el transcurso del proceso sin sujeción a plazo.

58 Para fundamentar este motivo, las demandantes alegaron que del escrito de contestación de la Comisión en el asunto T-443/93, Casillo Grani/Comisión, se desprende

que el 31 de julio de 1991, es decir, apenas una semana después de la notificación por las autoridades italianas del nuevo programa de inversiones de Italgrani, así como de las correspondientes ayudas, y, además, en vísperas de las vacaciones de la Comisión, la Junta de Comisarios decidió lo siguiente:

- poner término al procedimiento iniciado con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado, relativo a la ayuda de que se trata;
- delegar en el Sr. Mac Sharry, a la sazón Comisario encargado de los asuntos de agricultura y desarrollo rural, de acuerdo con el Presidente, la facultad de finalizar la aprobación del nuevo régimen de ayudas, tal como había sido comunicado por las autoridades italianas, en forma de una Decisión condicional formal;
- instar a las autoridades italianas a presentar informes anuales a la Comisión.

59 Así pues, según las demandantes, consta que la Comisión no adoptó nunca el texto formal de la Decisión, contraviniendo el principio de colegialidad. A este respecto, las demandantes recuerdan que de la Decisión, tal como fue publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, se desprende que fue adoptada el 16 de agosto de 1991 «por la Comisión». Las demandantes reconocieron que el párrafo primero del artículo 27 del Reglamento Interno 63/41/CEE de la Comisión, de 9 de enero de 1963 (DO 1963, 17, p. 181), mantenido provisionalmente en vigor por el artículo 1 de la Decisión 67/426/CEE de la Comisión, de 6 de julio de 1967 (DO 1967, 147, p. 1; EE 01/01, p. 117), en su redacción vigente, derivada a su vez de la Decisión 75/461/Euratom, CECA, CEE de la Comisión, de 23 de julio de 1975 (DO L 199, p. 43; EE 01/02, p. 27), dispone que la Comisión podrá, siempre que se observe plenamente el principio de su responsabilidad colegiada, facultar a sus miembros para que adopten «medidas de gestión o de administración claramente definidas», pero niegan que la Decisión pueda calificarse de esta manera.

60 Por otra parte, las demandantes alegan que, a tenor del artículo 12 del Reglamento Interno de la Comisión, «los actos adoptados por la Comisión, en reunión [...], serán

autenticados, en la lengua o en las lenguas en que sean auténticos, con las firmas del Presidente y del Secretario ejecutivo». Con arreglo al artículo 10 del Reglamento Interno, el acta de la reunión será sometida a la aprobación de la Comisión en una reunión ulterior. Ahora bien, añaden las demandantes, estas obligaciones fueron manifiestamente incumplidas. Por consiguiente, afirman, la Decisión debe ser declarada inexistente o, en su defecto, anulada por vicios sustanciales de forma. Con carácter subsidiario, las demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que ordene a la Comisión aportar los documentos que permitan comprobar el cumplimiento de todos los requisitos formales.

61 En su dúplica, la Comisión alegó que las demandantes formularon en la réplica un motivo de anulación basado en la ilegalidad de la Decisión que no habían invocado en la demanda. Según la Comisión, debe declararse la inadmisibilidad de tal motivo, ya que constituye un motivo nuevo a efectos del Reglamento de Procedimiento.

62 Con carácter subsidiario, la Comisión afirmó que el principio de la responsabilidad colegiada de la Comisión es consustancial al proceso decisorio de esta Institución. En la práctica, sin embargo, la Comisión sólo toma en el transcurso de sus reuniones las decisiones más importantes. En los demás casos, para evitar la parálisis institucional, resulta necesario recurrir a procedimientos decisorios más flexibles y, en particular, al procedimiento de delegación a que se refiere el artículo 27 del Reglamento Interno de la Comisión, según el cual, «la Comisión podrá, siempre que se observe plenamente el principio de su responsabilidad colegial, facultar a sus miembros para que adopten en su nombre y bajo su control medidas de gestión o de administración claramente definidas».

63 Por otra parte, la Comisión afirma que adoptó las Decisiones enumeradas por las demandantes en su reunión de 31 de julio de 1991, con base en los trabajos de la reunión de Jefes de Gabinete de 29 de julio de 1991 y en un proyecto de Decisión completo y detallado, redactado en forma de carta dirigida a las autoridades italianas. Así pues, previa deliberación, aprobó la Decisión en todos sus elementos y encomendó a uno de sus miembros la tarea de proceder a la adaptación del texto de la Decisión. Por lo tanto, concluye la Comisión, se observaron plenamente las disposiciones del Tratado y del Reglamento Interno.

64 Por lo que se refiere a la supuesta infracción de los artículos 10 y 12 del Reglamento Interno, la Comisión alega que dichas disposiciones no tienen el alcance que las demandantes les atribuyen. De hecho, la autenticación es simplemente un procedimiento interno de la Comisión, pues las disposiciones de los artículos 10 y 12 de su Reglamento Interno no conciernen a los terceros y no afectan a sus derechos ni a las garantías que les corresponden. Por lo tanto, concluye la Comisión, no se puede invocar la infracción de dichos artículos ante los Tribunales.

65 En vista de ello, el Tribunal de Primera Instancia, para poder responder a los motivos formulados por las demandantes, requirió a la Comisión para que aportara el proyecto de carta al Gobierno italiano sometido a la Junta de Comisarios con ocasión de la reunión de 31 de julio de 1991, el acta de dicha reunión, la Decisión impugnada, tal como fue notificada al Gobierno italiano y autenticada en la fecha pertinente por el Presidente y el Secretario General de la Comisión, así como la «ficha azul» correspondiente al procedimiento de adopción de dicha Decisión.

Exposición sucinta de las observaciones presentadas por las partes sobre los documentos internos aportados por la Comisión y sobre la sentencia PVC

66 En sus observaciones, las demandantes reiteran su posición según la cual debe declararse la admisibilidad de los motivos de que se trata.

67 En cuanto al fundamento de estos motivos, las demandantes añaden, con carácter preliminar a las observaciones que ya presentaron en su réplica, que de la sentencia PVC se desprende que deben desestimarse los argumentos invocados por la Comisión en su dúplica, pues tales argumentos, como indicó la propia Comisión, fueron tomados del recurso de casación interpuesto contra la sentencia del Tribunal de Primera Instancia en dicho asunto.

- 68 Las demandantes afirman, a continuación, que las diferencias entre el acto adoptado por la Junta de Comisarios y el acto notificado a las partes y publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* son todavía mucho más significativas que en el asunto PVC. A este respecto, las demandantes subrayan que el proyecto de carta al Gobierno italiano sometido a la Junta de Comisarios no estaba redactado en forma de una propuesta de Decisión, sobre todo porque no contenía ninguna parte dispositiva. Ahora bien, concluyen las demandantes, de la sentencia PVC resulta que tal circunstancia basta por sí sola para considerar cualquier acto como inexistente.
- 69 Por otra parte, añaden las demandantes, existen diferencias manifiestas entre el proyecto de escrito sometido a la Junta de Comisarios y la Decisión final, puesto que se añadieron datos fundamentales, se modificaron las cifras y se añadieron o suprimieron párrafos enteros. Al tiempo que niegan la afirmación de la Comisión según la cual la Junta de Comisarios se pronunció basándose en un proyecto de Decisión completa y detallada, las demandantes enumeran las principales diferencias entre ambos documentos y llegan a la conclusión de que las adaptaciones efectuadas en el texto aprobado por la Junta de Comisarios van más allá de las adaptaciones puramente ortográficas o gramaticales que, según la sentencia PVC, pueden ser introducidas en el texto de un acto tras su adopción por la Junta de Comisarios.
- 70 En lo que atañe a la supuesta infracción del artículo 27 del Reglamento Interno de la Comisión, las demandantes añaden a las observaciones ya presentadas en su réplica que los documentos aportados por la Comisión ponen de relieve que el cometido delegado en el Sr. Mac Sharry comportaba, en realidad, la facultad de adoptar por sí mismo, sin propuesta de Decisión, una Decisión en nombre de la Comisión, pues la delegación ni siquiera obligaba al miembro de la Comisión a tener en cuenta el proyecto de escrito. Tal cometido no puede considerarse ni como un acto de administración o de gestión, ni como una tarea claramente definida y, por lo tanto, este cometido no podía delegarse, en virtud de dicho artículo, en un solo miembro de la Comisión.
- 71 Según las demandantes, por último, de los documentos presentados por la Comisión se desprende, por una parte, que no se siguió el procedimiento de autenticación previsto en el artículo 12 del Reglamento Interno de la Comisión, y,

por otra, que no se observó el régimen lingüístico, ya que el proyecto de escrito al Gobierno italiano fue redactado, en su mayor parte, en francés, cuando en el caso de autos el italiano era la única lengua auténtica.

72 En sus observaciones, la Comisión reitera su afirmación según la cual los motivos de que se trata fueron formulados fuera de plazo y que, por consiguiente, debe declararse su inadmisibilidad con arreglo al apartado 2 del artículo 48 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia. En efecto, añade, las demandantes los invocaron por primera vez en la réplica y no se basaron en ninguna razón nueva de hecho o de Derecho que hubiera aparecido durante el procedimiento, puesto que todos los hechos aludidos eran ya conocidos en el momento en que se interpuso el recurso. A este respecto, la Comisión alega además que en ningún caso puede considerarse como razones nuevas, en el sentido del artículo 48 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, la sentencia de este Tribunal BASF y otros/Comisión, antes citada.

73 Refiriéndose a la sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de septiembre de 1982, *Amylum/Consejo* (108/81, Rec. p. 3107), la Comisión hace hincapié en que no pueden considerarse que sean de orden público esos nuevos motivos invocados fuera de plazo. Por otra parte, añade, de la sentencia PVC se desprende que, en todo caso, los pretendidos vicios de procedimiento evocados por las demandantes no pueden dar lugar a la inexistencia de la Decisión impugnada.

74 Con carácter subsidiario, en lo que atañe al fundamento de los motivos, la Comisión recuerda que el programa de ayudas de que se trata fue concedido con arreglo a un régimen general de ayudas ya aprobado, y que ella, por consiguiente, no pudo sino limitarse a verificar la conformidad del programa individual de ayudas con el referido régimen general. En efecto, añade, la razón que justificó la apertura del procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado fue que las inversiones inicialmente previstas no parecían atenerse a los requisitos del régimen general. Si el programa de ayudas hubiera sido presentado inicialmente en su versión actual, tal como resultó modificado por las autoridades italianas, los servicios de la Comisión se habrían limitado a comunicar al denunciante que el proyecto se ajustaba al régimen general ya aprobado. Por consiguiente, el examen del programa de ayudas modificado no pudo suponer el ejercicio de ninguna facultad de apreciación, sino que constituyó una mera medida de gestión.

- 75 La Comisión deduce de ello, refiriéndose a la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de septiembre de 1986, AKZO Chemie/Comisión (5/85, Rec. p. 2585), que la Decisión podía adoptarse válidamente mediante delegación. Según la Comisión, esta solución se impone con tanta mayor razón por cuanto los casos de aplicación de regímenes generales de ayudas se cuentan por millares, de modo que resulta necesario seguir el procedimiento de delegación a fin de evitar la parálisis del funcionamiento de la Comisión en este sector. A este respecto, la Comisión alega, además, que la sentencia PVC únicamente excluyó del procedimiento de delegación las Decisiones que aprecian la infracción del artículo 85 del Tratado CE e imponen sanciones. En efecto, añade la Comisión, en dicha sentencia el Tribunal de Justicia no dio ninguna definición del concepto de las diligencias de gestión que, con arreglo al artículo 27 del Reglamento Interno de la Comisión, pueden adoptarse válidamente mediante delegación; las medidas de prueba mencionadas en dicha sentencia sólo se citan como ejemplo de medidas de gestión.
- 76 Con carácter subsidiario de segundo grado, la Comisión alega que la Decisión fue adoptada con base en un proyecto de escrito detallado y exhaustivo y que, por tanto, aun suponiendo que la adopción de la Decisión no hubiera podido ser objeto de delegación, no hubo violación del principio de colegialidad. Teniendo en cuenta el hecho de que la Decisión impugnada no resultaba específicamente lesiva para las demandantes, no puede considerarse que la falta de autenticación o las modificaciones introducidas en el texto con posterioridad a la deliberación de la Junta de Comisarios afecten a su legalidad.
- 77 Por último, la Comisión afirma que de la sentencia PVC se desprende claramente que esos eventuales vicios de forma no pueden, en ningún caso, dar lugar a la inexistencia de la Decisión impugnada.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 78 Con carácter liminar, debe recordarse que, con arreglo al párrafo primero del apartado 2 del artículo 48 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera

Instancia, «en el curso del proceso no podrán invocarse motivos nuevos, a menos que se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento».

79 En el caso de autos, las demandantes no hicieron mención alguna en su recurso a una pretendida infracción de las normas relativas al procedimiento de adopción de las Decisiones de la Comisión. En la réplica, las demandantes invocaron dichos motivos, basándose en el escrito de contestación de la Comisión en el asunto T-443/93, Casillo Grani/Comisión, en donde consta que, en su reunión de 31 de julio de 1991, la Junta de Comisarios, por una parte, había adoptado postura sobre la base de un proyecto de escrito al Gobierno italiano y, por otra, había decidido delegar en el Sr. Mac Sharry la facultad de finalizar la aprobación del nuevo régimen de ayudas en forma de una Decisión formal. Aunque la Comisión alega que los motivos controvertidos no se basan en razones de hecho nuevas, no ha aportado prueba alguna de que tales datos, relativos al procedimiento de adopción de la Decisión impugnada, fueran conocidos por las demandantes antes de la interposición del recurso. Este Tribunal de Primera Instancia observa, por otra parte, que los documentos previamente accesibles a las demandantes no contenían ningún elemento que demostrara que éstas habrían podido o debido saber, antes de recibir traslado del escrito de contestación en el asunto T-443/93, Casillo Grani/Comisión, que la Decisión había sido adoptada mediante delegación y que la Junta de Comisarios se había pronunciado basándose exclusivamente en un proyecto de escrito al Gobierno italiano.

80 Los datos revelados de este modo suscitaron efectivamente serias dudas en cuanto a la legalidad del procedimiento de adopción de la Decisión impugnada y, en tales circunstancias, el Tribunal de Primera Instancia requirió a la Comisión para que aportara los documentos internos pertinentes que permitieron a las demandantes desarrollar los motivos controvertidos en su forma definitiva. Este Tribunal de Primera Instancia señala, por consiguiente, que los referidos motivos se basan en razones de hecho que han aparecido durante el procedimiento y que, por lo tanto, no han sido invocados fuera de plazo (véase, en el mismo sentido, la sentencia PVC, antes citada, apartados 57 a 60).

81 En cuanto al fundamento de dichos motivos, este Tribunal de Primera Instancia recuerda que el artículo 12 del Reglamento Interno de la Comisión, en la versión

vigente en el momento en que se adoptó la Decisión impugnada, prevé lo siguiente: «Los actos adoptados por la Comisión, en reunión o mediante procedimiento escrito, serán autenticados, en la lengua o en las lenguas en que sean auténticos, con las firmas del Presidente y del Secretario ejecutivo.» Así pues, la autenticación no se exige en lo relativo a los actos adoptados mediante delegación. Teniendo en cuenta que la Decisión impugnada no fue autenticada y que la Comisión alegó que la Decisión fue adoptada mediante delegación, este Tribunal de Primera Instancia considera que procede examinar, en primer lugar, si la Decisión pudo ser adoptada válidamente mediante delegación.

- 82 A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que, según ha declarado el Tribunal de Justicia en las sentencias AKZO Chemie/Comisión y PVC, antes citadas, el funcionamiento de la Comisión se rige por el principio de colegialidad derivado del artículo 17 del Tratado de 8 de abril de 1965, por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas (DO 1967, 152, p. 2), disposición actualmente sustituida por el artículo 163 del Tratado CE, según el cual: «Los acuerdos de la Comisión se adoptarán por mayoría del número de miembros previsto en el artículo 157. Sólo podrá reunirse válidamente la Comisión cuando esté presente el número de miembros que fije su Reglamento Interno.»
- 83 En esas mismas sentencias, el Tribunal de Justicia precisó que el principio de colegialidad así establecido se basa en la igualdad de los miembros de la Comisión en la participación en la toma de decisiones e implica, en particular, por un lado, que las decisiones se deliberen en común y, por otro, que todos los miembros de la Junta de Comisarios sean colectivamente responsables, en el plano político, de todas las decisiones adoptadas.
- 84 En segundo lugar, procede señalar que de una jurisprudencia reiterada se desprende que la utilización del procedimiento de delegación para adoptar medidas de gestión o de administración resulta compatible con el principio de colegialidad. De este modo, en la sentencia AKZO Chemie/Comisión, antes citada, el Tribunal de Justicia recordó que, «aun limitado a categorías determinadas de actos de administración y de gestión, lo que excluye por hipótesis las decisiones de principio, tal sistema de delegación de facultades resulta necesario, teniendo en cuenta el aumento considerable en el número de actos de carácter decisivo que la Comisión debe adoptar a fin de cumplir sus funciones» (apartado 37).

85 Por lo tanto, procede examinar a continuación si la Decisión impugnada puede considerarse una medida de gestión o de administración.

86 A este respecto, procede señalar que, en lo que atañe al examen por parte de la Comisión de los casos individuales de aplicación de un régimen general de ayudas, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la Comisión debe limitarse en primer lugar, antes de iniciar cualquier procedimiento, a comprobar si la ayuda está cubierta por el régimen general y reúne los requisitos fijados en la Decisión de aprobación de éste (véase la sentencia Italia/Comisión, antes citada). Del mismo modo, tras la apertura del procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado, el respeto de los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica no quedaría garantizado si la Comisión pudiera revocar su Decisión de aprobación del régimen general. Por consiguiente, si el Estado miembro de que se trate propone modificaciones a un proyecto de ayuda sujeto al examen previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado, la Comisión deberá valorar en primer lugar si tales modificaciones tienen la consecuencia de que el proyecto quede entonces cubierto por la Decisión de aprobación del régimen general. En tal caso, la Comisión no está facultada para apreciar la compatibilidad del proyecto modificado con el artículo 92 del Tratado, pues tal apreciación ya se efectuó en el marco del procedimiento que finalizó mediante la Decisión de aprobación del régimen general.

87 Sin embargo, este Tribunal de Primera Instancia considera que el hecho de que, en el caso de autos, la Decisión impugnada haya sido correctamente adoptada basándose exclusivamente en un examen limitado a la comprobación de la observancia de los requisitos fijados en la Decisión de aprobación del régimen general, no basta por sí solo para poder calificarla de medida de gestión o de administración. A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia hace constar que, aun cuando la Decisión impugnada haya sido adoptada sin que fuera necesario proceder a un examen de la compatibilidad del proyecto modificado con el artículo 92 del Tratado, la Comisión no podía limitarse a examinar si el proyecto reunía los muy precisos requisitos de la Decisión de aprobación del régimen general, concretamente en lo relativo a la intensidad de las ayudas y a las regiones beneficiarias de las ayudas. En efecto, el artículo 9 de la Decisión 88/318 dispone lo siguiente: «En aplicación de la presente Decisión, Italia deberá respetar las normas y Reglamentos comunitarios en vigor o que las Instituciones comunitarias adopten en materia de coordinación de los varios tipos de ayuda en los sectores de la industria, la agricultura y la pesca.»

88 Ahora bien, este Tribunal de Primera Instancia considera que una Decisión de aprobación de una ayuda de Estado que implique una comprobación como la del cumplimiento de la condición del artículo 9 de la Decisión 88/318 no puede calificarse, al menos en el caso de autos, de «medida de gestión o de administración».

89 Sobre este punto, procede señalar que la Comisión afirmó en la vista que esa condición figura en todas las Decisiones suyas de aprobación de un régimen general de ayudas y que no es sino expresión de una exigencia de todo punto evidente, cuyo cumplimiento verifican sus servicios con carácter rutinario en todas sus Decisiones en materia de ayudas de Estado.

90 En lo que atañe a la ayuda destinada a la producción de almidón, sin embargo, este Tribunal de Primera Instancia ha podido comprobar que, según la propia Comisión, dicha ayuda hubo de ser suprimida para cumplir la condición enunciada en el artículo 9 de la Decisión 88/318, puesto que el almidón es un sector en el que las inversiones están excluidas de la financiación comunitaria [(véase, en la versión vigente en el momento de los hechos, el Reglamento (CEE) n° 866/90 del Consejo, de 29 de marzo de 1990, relativo a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrícolas (DO L 91, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento n° 866/90»), así como el Anexo de la Decisión 90/342/CEE de la Comisión, de 7 de junio de 1990, por la que se establecen los criterios de selección aplicables para inversiones relativas a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de productos agrarios y silvícolas (DO L 163, p. 71; en lo sucesivo, «Decisión 90/342»)]. Por otra parte, la Comisión declaró que, según una práctica reiterada, las exclusiones sectoriales de financiación comunitaria en lo que atañe a determinados productos agrícolas se aplican por analogía a las ayudas de Estado. No obstante, de la Decisión impugnada se desprende que el programa de inversiones subvencionadas aprobado finalmente tiene por objeto la creación de una capacidad anual de producción de almidón de 150.000 toneladas aproximadamente. A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia subraya que la Comisión supeditó su aprobación al requisito de que la producción de almidón de Italgrani, en el marco del referido programa, se limitara estrictamente a las necesidades de su propia producción de productos derivados. Este requisito supone, sin embargo, que, en su versión final, el programa tenga la consecuencia de que la producción de almidón

de Italgrani sea subvencionada directamente, o, al tratarse de un proyecto integrado, indirectamente, puesto que, de lo contrario, la Comisión no habría podido supeditar su aprobación a un requisito relativo a la utilización de dicha producción. Este Tribunal de Primera Instancia estima que la referida contradicción entre las afirmaciones de la Comisión en el marco del procedimiento ante este Tribunal, por una parte, y el propio texto de la Decisión impugnada, por otra, puede suscitar dudas en cuanto a la conformidad de dicha Decisión con las normas de la política agrícola común.

- 91 Además, en lo relativo a la ayuda destinada a la producción de los productos derivados del almidón, este Tribunal de Primera Instancia hace constar que, en la comunicación a los interesados con motivo de la apertura del procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado, la Comisión indicó que «para no alterar el equilibrio de la producción de derivados del almidón, las salidas comerciales que se descubran deberán orientarse hacia nuevas utilizaciones». A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia subraya que, en lo que atañe a la normativa vigente en aquel momento, del Anexo de la Decisión 90/342 se desprende que las inversiones relativas a los productos derivados del almidón se excluirán de la financiación comunitaria si no se acredita la existencia de mercados potenciales realistas. Por consiguiente, procede afirmar que la Comisión, en la comunicación a los interesados, hizo referencia a los criterios que habían de aplicarse para la selección de las inversiones que podían beneficiarse de financiación comunitaria en lo que atañe a los productos derivados del almidón. No obstante, el Tribunal de Primera Instancia observa que la Decisión impugnada no contiene ninguna disposición que reproduzca el requisito según el cual la producción nueva de productos derivados del almidón deberá orientarse a nuevas utilizaciones y que, además, ni siquiera contiene indicación alguna de que contra las ayudas destinadas a la producción de derivados del almidón se haya iniciado el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado.

- 92 En el marco del procedimiento seguido ante este Tribunal de Primera Instancia, la Comisión manifestó, contrariamente a la afirmación que figura en la mencionada comunicación, que la normativa relativa a la financiación comunitaria no se aplicaba por analogía a las ayudas de Estado destinadas a la producción de derivados del almidón. Para fundamentar esa tesis, la Comisión se remitió al apartado 5 del artículo 16 del Reglamento n° 866/90, que dispone lo siguiente: «Los Estados miem-

bros podrán adoptar, en el ámbito del presente Reglamento, medidas de ayuda cuyas condiciones o modalidades de concesión difieran de las previstas en el presente Reglamento o cuyos importes sobrepasen los límites máximos previstos en el presente Reglamento, siempre y cuando tales medidas se adopten de conformidad con lo dispuesto en los artículos 92 a 94 del Tratado.» No obstante, este Tribunal de Primera Instancia señala que dicha disposición no sirve de apoyo para la distinción efectuada por la Comisión entre, por una parte, las exclusiones sectoriales de la financiación comunitaria que se aplican por analogía a las ayudas de Estado, y, por otra, las demás exclusiones de la financiación comunitaria que no son objeto de tal aplicación por analogía. Por lo demás, la Comisión no ha facilitado explicación alguna de por qué razón cambió, al parecer, de opinión durante la fase administrativa previa.

93 En estas circunstancias, y sin que resulte necesario, para resolver la cuestión de si la Decisión impugnada puede calificarse de medida de gestión o de administración, que el Tribunal de Primera Instancia se pronuncie con carácter definitivo sobre los referidos extremos, es obligado señalar que la aplicación del artículo 9 de la Decisión 88/318 suscita, en el caso de autos, cuestiones de principio en cuanto a si, por una parte, la producción de almidón de la sociedad beneficiaria de las ayudas será subvencionada directa o indirectamente y, por otra, si la normativa relativa a la financiación comunitaria debe aplicarse por analogía a las ayudas de Estado destinadas a la obtención de productos derivados del almidón.

94 Este Tribunal de Primera Instancia deduce de ello que, aun suponiendo que la condición enunciada en el artículo 9 de la Decisión 88/318 sea una condición que los servicios de la Comisión incluyan con carácter rutinario en todas las Decisiones en materia de ayudas de Estado, la comprobación del cumplimiento de dicha condición requiere, en el caso de autos, un examen de cuestiones fácticas y jurídicas complejas tan profundo que la Decisión impugnada no puede calificarse de medida de gestión o de administración.

95 De cuanto antecede resulta que la Decisión impugnada no podía adoptarse mediante delegación.

- 96 Procede, pues, examinar la alegación de la Comisión según la cual, aun cuando la Decisión impugnada no podía adoptarse mediante delegación, no fue adoptada con infracción de las normas relativas al procedimiento de adopción de sus Decisiones. A este respecto, la Comisión ha afirmado, por una parte, que la Junta de Comisarios adoptó su Decisión basándose en un proyecto de escrito al Gobierno italiano detallado y exhaustivo, y, por otra, que el Sr. Mac Sharry se limitó a transformar dicho proyecto en una Decisión formal.
- 97 Por lo que se refiere al principio de colegialidad, en la sentencia PVC, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró que la observancia de dicho principio, y especialmente la necesidad de que las Decisiones sean deliberadas en común por los miembros de la Comisión, interesa necesariamente a los sujetos de Derecho afectados por los efectos jurídicos que éstas producen, en el sentido de que deben tener la seguridad de que estas Decisiones han sido efectivamente adoptadas por la Junta de Comisarios y corresponden exactamente a la voluntad de ésta.
- 98 En esa misma sentencia, el Tribunal de Justicia añadió: «Así sucede, en particular y como en el caso de autos, con los actos calificados expresamente como Decisiones, que la Comisión debe adoptar en virtud del apartado 1 del artículo 3 y de la letra a) del apartado 2 del artículo 15 del Reglamento n° 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, Primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado CEE (DO 1962, 13, p. 204; EE 08/01, p. 22), respecto a las empresas o las asociaciones de empresas para lograr el respeto de las normas de la competencia y cuyo objeto es el de declarar una infracción de dichas normas, intimar a estas empresas e imponerles sanciones pecuniarias» (apartado 65). El Tribunal de Justicia dedujo de ello que sólo las adaptaciones puramente ortográficas o gramaticales pueden ser introducidas en el texto de un acto tras su adopción por la Junta de Comisarios (apartado 68).
- 99 Es preciso señalar que de dicha sentencia se desprende expresamente que las Decisiones de aplicación de las normas de competencia, como aquella que constituía su objeto, únicamente se mencionan allí como ejemplo de un caso de aplicación estricta del principio de colegialidad. En el caso de autos, la Decisión impugnada se adoptó

en virtud de un procedimiento incoado con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado. Tales Decisiones, que expresan la apreciación final de la Comisión sobre la compatibilidad de una ayuda con el Tratado o, como en el caso de autos, con el régimen general de ayudas, no sólo afectan al Estado miembro destinatario de la Decisión, sino también al beneficiario de la ayuda prevista así como a los competidores de éste.

100 Ahora bien, en el caso de autos, únicamente se sometió a la Junta de Comisarios, en su reunión de 31 de julio de 1991, un proyecto de escrito al Gobierno italiano, relativo al proyecto final de ayudas y que no contenía ninguna parte dispositiva. Lejos de ser, como mantiene la Comisión, un proyecto de Decisión detallado y exhaustivo, varios apartados y tablas de dicho proyecto tuvieron que ser completados en la versión final, en lo que atañe, por ejemplo, a los datos relativos a las importaciones y exportaciones de los productos de que se trata, a la producción prevista de la sociedad beneficiaria de las ayudas y al importe global de las ayudas previstas.

101 Además, varios de los datos contenidos en el proyecto de escrito fueron modificados en la Decisión final, tales como, por ejemplo, los relativos a los niveles de intensidad de las ayudas. A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia subraya que en el proyecto de escrito se indica, aun cuando no figura en la Decisión impugnada, que «es preciso señalar, por otra parte, que las intensidades de las ayudas previstas corresponden respectivamente a los niveles de ayudas autorizadas en el marco de la posición de la Comisión de 1 de marzo de 1986 (levaduras, proteínas, plástico biodegradable) y a los niveles de las ayudas autorizadas en el marco del Reglamento (CEE) n° 866/90 aplicados por analogía a las ayudas nacionales (refrigeración de frutas y hortalizas, con excepción de tomates, peras y melocotones, y glucosa). Estas intensidades resultan asimismo conformes con los requisitos fijados en la Decisión de la Comisión de 2 de marzo de 1988 por la que se autoriza el régimen de la Ley n° 64/86». Este Tribunal de Primera Instancia considera que el referido párrafo produce la impresión de que, como regla general, las disposiciones relativas a la financiación comunitaria se aplican por analogía a las ayudas de Estado y que estas disposiciones fueron observadas en el caso de autos. No obstante, como se recordó más arriba (apartado 91), del Anexo de la Decisión 90/342 se desprende que las inversiones relativas a los productos derivados del almidón se excluirán de la financiación comunitaria si no se acredita la existencia de mercados potenciales realistas.

102 Este Tribunal de Primera Instancia observa, por consiguiente, que el proyecto de escrito al Gobierno italiano no contiene indicación alguna de que la Decisión impugnada refleja, de hecho, un cambio de opinión de la Comisión en relación con la posición expresada en la comunicación a los interesados, en lo que atañe a la aplicación por analogía a las ayudas de Estado de las normas relativas a la financiación comunitaria.

103 En estas circunstancias, y aun suponiendo que la Junta de Comisarios pudiera, en lo que atañe a Decisiones como la del caso de autos, delegar en un Comisario determinado la tarea de finalizar una Decisión que la Junta haya adoptado en principio, este Tribunal de Primera Instancia estima que, en el caso de autos, no puede considerarse que la Junta de Comisarios haya adoptado la Decisión impugnada en todos sus extremos de hecho y de Derecho. De ello deduce este Tribunal de Primera Instancia que las modificaciones introducidas en el proyecto de escrito al Gobierno italiano exceden con mucho de las modificaciones que, de conformidad con el principio de colegialidad, podían introducirse en la Decisión de la Junta de Comisarios.

104 Hay que añadir que, en la referida reunión, la Junta de Comisarios no aprobó ningún texto relativo a la Decisión final, puesto que del acta de la reunión de 31 de julio de 1991 se desprende que la Junta de Comisarios decidió «delegar en el Comisario Sr. Mac Sharry, de acuerdo con el Sr. Presidente, la facultad de finalizar la aprobación del nuevo dispositivo de ayudas [...] en forma de una Decisión condicional formal» y dado que dicha acta no contiene ningún dato que acredite que el Comisario designado estuviera vinculado por el texto del proyecto de escrito sometido a la Junta de Comisarios. En efecto, una comparación entre el texto del proyecto de escrito sometido a la Junta de Comisarios y el texto de la Decisión impugnada pone de relieve que, si bien ambos documentos se refieren ampliamente a las mismas cuestiones de hecho y de Derecho, la Decisión impugnada fue escrita de nuevo casi enteramente en relación con el proyecto de carta, pues tan sólo unos pocos párrafos quedaron sin modificar. Por ello, este Tribunal de Primera Instancia no puede sino declarar que debe considerarse que la Decisión impugnada fue adoptada mediante delegación, con infracción del artículo 27 del Reglamento Interno de la Comisión.

105 Procede añadir además, que, aun suponiendo que pudiera considerarse que la Decisión impugnada fue adoptada por la Junta de Comisarios, la Comisión habría infringido, en cualquier caso, el párrafo primero del artículo 12 de su Reglamento

Interno, al no haber procedido a la autenticación de dicha Decisión en los términos previstos en ese artículo (véase la sentencia PVC, antes citada, apartados 74 a 77).

106 Por último, en cuanto a la cuestión de si la Decisión adolece de tales vicios de forma que deba considerarse inexistente, este Tribunal de Primera Instancia señala que del acta de la reunión de la Junta de Comisarios, de 31 de julio de 1991, se desprende que la Junta decidió expresamente adoptar mediante delegación la Decisión impugnada. Aunque la Decisión debería haber sido adoptada por la propia Junta de Comisarios, el Tribunal de Primera Instancia considera que este vicio de forma no reviste una gravedad tan evidente como para que dicha Decisión deba considerarse inexistente (véase, en el mismo sentido, la sentencia PVC, antes citada, apartados 49 a 52).

107 De cuanto antecede se deduce que procede anular la Decisión impugnada, sin que resulte necesario examinar los restantes motivos formulados por las demandantes.

Costas

108 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, en lo fundamental, los motivos formulados por la Comisión, y por haberlo solicitado las demandantes, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las costas de las demandantes.

109 A tenor del párrafo primero del apartado 4 del artículo 87 de dicho Reglamento, los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas. Por consiguiente, la República Francesa soportará sus propias costas.

110 A tenor del párrafo segundo del apartado 4 del artículo 87 de dicho Reglamento, el Tribunal de Primera Instancia podrá ordenar que una parte coadyuvante distinta de los Estados miembros y las Instituciones soporte sus propias costas. Por haber intervenido la parte coadyuvante Italgrani en el litigio en apoyo de las pretensiones de la Comisión, procede ordenar que soporte sus propias costas. Dado que la parte coadyuvante Casillo Grani ya no tiene interés en la solución del litigio, el Tribunal de Primera Instancia estima equitativo ordenar que también ella soporte sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda ampliada)

decide:

- 1) **Anular la Decisión 91/474/CEE de la Comisión, de 16 de agosto de 1991, sobre las ayudas concedidas por el Gobierno italiano a la sociedad Italgrani para la realización de un complejo agroalimentario en el Mezzogiorno.**

- 2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**

- 3) **La Comisión cargará con sus propias costas, así como con las costas de las demandantes.**

4) Cada parte coadyuvante cargará con sus propias costas.

Vesterdorf

Barrington

Saggio

Kirschner

Kalogeropoulos

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 27 de abril de 1995.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

B. Vesterdorf