

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Sexta)

de 18 de noviembre de 2009*

En el asunto T-375/04,

Scheucher-Fleisch GmbH, con domicilio social en Ungerdorf (Austria),

Tauernfleisch Vertriebs GmbH, con domicilio social en Flattach (Austria),

Wech-Kärntner Truthahnverarbeitung GmbH, con domicilio social en Glanegg (Austria),

Wech-Geflügel GmbH, con domicilio social en Sankt Andrä (Austria),

Johann Zsifkovics, con domicilio social en Viena,

representadas por los Sres. J. Hofer y T. Humer, abogados,

partes demandantes,

* Lengua de procedimiento: alemán.

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. V. Kreuzsitz y la Sra. A. Stobiecka-Kuik, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto una solicitud de anulación de la Decisión C(2004) 2037 final de la Comisión, de 30 de junio de 2004, relativa a las ayudas estatales NN 34A/2000 en materia de programas de calidad y etiquetas de calidad «AMA-Biozeichen» y «AMA-Gütesiegel» en Austria,

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

integrado por el Sr. A.W.H. Meij, Presidente, y los Sres. V. Vadapalas (Ponente) y L. Truchot, Jueces;

Secretaria: Sra. T. Weiler, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 12 de febrero de 2009;

dicta la siguiente

Sentencia

Hechos que originaron el litigio

- 1 Las demandantes, Scheucher-Fleisch GmbH, Tauernfleisch Vertriebs GmbH, Wech-Kärntner Truthahnverarbeitung GmbH, Wech-Geflügel GmbH y Johann Zsifkovics, y Grandits GmbH son cinco sociedades austriacas de responsabilidad limitada y una empresa austriaca unipersonal, especializadas en el sacrificio y el despiece de animales.
- 2 En 1992, la República de Austria adoptó la Bundesgesetz über die Errichtung der Marktordnungsstelle «Agrarmarkt Austria» (Ley federal relativa al establecimiento del organismo regulador del mercado «Agrarmarkt Austria», BGBl. 376/1992) (en lo sucesivo, «AMA-Gesetz 1992»), cuyo artículo 2, apartado 1, establece una persona jurídica pública denominada «Agrarmarkt Austria» (en lo sucesivo, «AMA»). Las actividades operativas incumben a la sociedad Agrarmarkt Austria Marketing GmbH (en lo sucesivo, «AMA Marketing»), filial al 100 % de AMA. El AMA-Gesetz 1992 ha sido modificada en varias ocasiones.
- 3 A tenor del artículo 3, apartado 1, punto 3), del AMA-Gesetz 1992, la función de AMA es promover el marketing agrario. Con este fin, está encargada de percibir las contribuciones que, según el artículo 21c, apartado 1, punto 3), del AMA-Gesetz 1992, en la versión presentada por las demandantes y Grandits, deben abonarse, en particular, por el sacrificio de bueyes, terneros, cerdos, corderos, ovejas y aves.

- 4 Las ayudas de que se trata consisten en fomentar la producción, el tratamiento, la transformación y la comercialización de productos agrarios en Austria mediante la etiqueta ecológica «AMA» y la etiqueta de calidad «AMA» (en lo sucesivo, «etiquetas “AMA”»).
- 5 En su calidad de empresas especializadas en el sacrificio y el despiece de animales, las demandantes y Grandits están sujetas al pago de contribuciones a AMA con arreglo al artículo 21c, apartado 1, punto 3), del AMA-Gesetz 1992, sin que sus productos disfruten de las etiquetas «AMA».
- 6 Junto con una veintena de otras empresas de sacrificio, las demandantes reclamaron ante las autoridades austriacas contra la obligación de pagar contribuciones a AMA. El ministro federal de Agricultura, Bosques, Medio Ambiente y Aguas no estimó sus reclamaciones. El Verwaltungsgerichtshof (Tribunal contencioso-administrativo), ante el que recurrieron las demandantes y Grandits, anuló las decisiones del ministro federal por vicios de procedimiento mediante las sentencias de 20 de marzo y de 21 de mayo de 2003.
- 7 Paralelamente, el 21 de septiembre de 1999, las demandantes y Grandits presentaron una denuncia ante la Comisión de las Comunidades Europeas en la que alegaban verse perjudicadas por determinadas disposiciones del AMA-Gesetz 1992.
- 8 Mediante escrito de 15 de febrero de 2000, la Comisión transmitió la denuncia de las demandantes y de Grandits a las autoridades austriacas instándolas a presentar sus observaciones. A raíz de la respuesta de las autoridades austriacas de 20 de marzo de 2000, la Comisión las informó el 19 de junio de 2000 de que las medidas de que se trata habían sido registradas provisionalmente como ayudas no notificadas con la referencia NN 34/2000.
- 9 En respuesta a una solicitud de las autoridades austriacas de 8 de marzo de 2003, la Comisión decidió examinar por separado las medidas de que se trata en función de si eran anteriores o posteriores al 26 de septiembre de 2002, dado que en esta fecha se

habían efectuado modificaciones importantes en las modalidades de aplicación del AMA-Gesetz 1992. El número de registro NN 34A/2000 fue atribuido al procedimiento de examen relativo a las disposiciones aplicables después del 26 de septiembre de 2002.

- 10 Mediante Decisión de 30 de junio de 2004, relativa a las ayudas estatales NN 34A/2000 en materia de programas de calidad y etiquetas de calidad «AMA Biozeichen» y «AMA Gütesiegel» en Austria, la Comisión decidió no formular objeciones contra las medidas «notificadas» (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). A este respecto, consideró que dichas medidas eran compatibles con el mercado común en el sentido del artículo 87 CE, apartado 3, letra c), al cumplir los criterios de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario (DO 2000, C 28, p. 2), en sus apartados 13 y 14, y de las Directrices sobre ayudas estatales para publicidad de productos incluidos en el anexo I del Tratado CE y de determinados productos no incluidos en el mismo (DO 2001, C 252, p. 5; en lo sucesivo, «Directrices sobre ayudas estatales para publicidad»).
- 11 A tenor de lo considerando 67 de la Decisión impugnada, todas las medidas ejecutadas por AMA y AMA Marketing antes del 26 de septiembre de 2002 quedan expresamente excluidas del examen.
- 12 El 16 de julio de 2004, AMA notificó a las demandantes y a Grandits la Decisión impugnada.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 13 La demandante interpuso el presente recurso mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 17 de septiembre de 2004.

- 14 El 10 de noviembre de 2004, el asunto fue asignado a la Sala Cuarta del Tribunal de Primera Instancia.
- 15 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 9 de diciembre de 2004, la Comisión formuló una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 114, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia. Las demandantes y Grandits presentaron sus observaciones sobre esta excepción el 25 de enero de 2005. Mediante auto del Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta) de 15 de septiembre de 2006, se unió la excepción de inadmisibilidad al examen del fondo del asunto y se reservó la decisión sobre las costas.
- 16 Al modificarse la composición de las Salas del Tribunal de Primera Instancia, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Sexta, a la que, por consiguiente, se atribuyó el presente asunto.
- 17 Por impedimento de un miembro de la Sala para participar en la vista y la deliberación, el Presidente del Tribunal de Primera Instancia designó a otro juez para completar la Sala, con arreglo al artículo 32, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia.
- 18 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Sexta) decidió abrir la fase oral y, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento, instó a las partes – Grandits y el Gobierno federal de la República de Austria– a que respondieran por escrito a ciertas preguntas. Las partes así lo hicieron dentro del plazo señalado.
- 19 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 23 de enero de 2009, Grandits comunicó al Tribunal, conforme al artículo 99 del Reglamento de Procedimiento, que desistía de su recurso. Mediante auto del Presidente de la Sala Sexta del Tribunal de Primera Instancia de 4 de febrero de 2009, se borró el nombre de Grandits del registro del Tribunal, soportando cada parte sus propias costas.

20 En la vista de 12 de febrero de 2009 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas planteadas por el Tribunal de Primera Instancia.

21 Las demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión impugnada.

— Condene en costas a la Comisión.

22 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso o, con carácter subsidiario, lo desestime por infundado.

— Condene en costas a las demandantes.

Fundamentos de Derecho

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

- 23 En primer lugar, la Comisión alega que la Decisión impugnada no afecta individualmente a las demandantes. Según la Comisión, esta Decisión es para ellas una «norma general», que les afecta por su mera condición objetiva de sujeto pasivo de las contribuciones, por el mismo concepto que a cualquier otra empresa que se encuentre efectiva o potencialmente en una situación idéntica.
- 24 A continuación, la Comisión niega la afirmación de que sólo cuatro cadenas de minoristas son beneficiarias de las medidas de que se trata. Sostiene que las etiquetas «AMA» tienen por objetivo favorecer que productos agrarios de excelente calidad tengan salida en el mercado y, por consiguiente, redundan en beneficio del conjunto de empresas agrarias y de fabricantes de productos alimenticios.
- 25 Por otra parte, las demandantes, que están especializadas en el sacrificio y el despiece de animales, no compiten con los minoristas, a los que presentan como beneficiarios directos de las ayudas de que se trata en su escrito de demanda. Además, las demandantes no explican por qué, según ellas, las individualiza el hecho de que cuatro cadenas de minoristas que han obtenido la etiqueta de calidad sean conocidas de nombre. Tampoco precisan las razones por las que no disfrutaban de las etiquetas «AMA» ni de por qué no pueden proveer a estas cuatro cadenas de minoristas.
- 26 En la dúplica, la Comisión añade que las demandantes no demostraron que determinados mataderos y salas de despiece disfrutaran de las ayudas de que se trata

y desempeñaran su actividad en el mismo mercado geográfico. Además, a juicio de la Comisión, aunque las demandantes paguen contribuciones, también disfrutan de las acciones de promoción organizadas en relación con las etiquetas «AMA». Como señalan ellas mismas, estas acciones de promoción consisten en aconsejar a los consumidores que compren productos de origen austriaco. La Comisión considera, por consiguiente, que las demandantes no sufren ningún perjuicio.

- 27 En segundo lugar, las ayudas de que se trata sólo afectan a las demandantes indirectamente, como reconocen ellas mismas en el escrito de demanda. A este respecto, las medidas de aplicación examinadas en la Decisión impugnada son generales y abstractas. Ahora bien, la individualización sólo se efectúa mediante actos jurídicos individuales, esto es, decisiones administrativas. Además, la Decisión impugnada no obliga a la República de Austria a imponer contribuciones a los mataderos y salas de despiece.
- 28 En tercer lugar, resulta de las garantías de procedimiento establecidas en el artículo 88 CE, apartado 2, que la Comisión tiene la obligación de emplazar a los interesados para que presenten sus observaciones. No obstante, en el caso de autos, al presentar una denuncia, las demandantes ya han adoptado una posición y, por tanto, agotado su derecho a expresarse.
- 29 Las demandantes sostienen que son partes interesadas en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2. Por consiguiente, pueden interponer un recurso de anulación con arreglo al artículo 230 CE, párrafo cuarto, en su condición de personas directa e individualmente afectadas por la Decisión impugnada.
- 30 Según las demandantes, los beneficiarios directos de las ayudas son cuatro minoristas, designados por su nombre, que han adquirido el derecho a utilizar la etiqueta de calidad «AMA». También existe una relación de competencia directa entre las demandantes y las empresas de sacrificio y despiece que han obtenido la etiqueta, en la medida en que el sistema de la etiqueta de calidad «AMA» se aplica desde el nacimiento del animal hasta la venta de su carne en el comercio minorista y en que, en cada nivel de la cadena de producción y de distribución, una empresa puede resultar beneficiada. Al tratarse de animales importados desde otros Estados miembros y sacrificados en Austria, AMA no

retiene contribución alguna, pero la salida de los productos en el mercado se ve obstaculizada por las campañas publicitarias a favor de las etiquetas.

- 31 Refiriéndose a la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de octubre de 2003, van Calster y otros (C-261/01 y C-262/01, Rec. p. I-12249), las demandantes alegan que el examen de las ayudas efectuado por la Comisión también debería tomar necesariamente en consideración el modo de financiación en el caso de que este último forme parte integrante de las medidas, como en el caso de autos. A este respecto, destacan que contribuyen a la financiación de las ayudas.
- 32 Por otra parte, según la sentencia van Calster y otros, citada en el apartado 31 *supra*, la Comisión no podría subsanar retroactivamente la incompatibilidad de las ayudas con el mercado común. Ahora bien, dado que la Decisión impugnada atañe a las medidas en vigor después del 26 de septiembre de 2002, las demandantes podrían tener que pagar retroactivamente las contribuciones a partir de esa fecha.
- 33 Por último, las demandantes se oponen a la alegación de que, mediante su denuncia, agotaron su derecho a presentar observaciones.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 34 A tenor del artículo 230 CE, párrafo cuarto, toda persona física o jurídica podrá interponer recurso contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente.

- 35 En el caso de autos, ha quedado acreditado que la Decisión impugnada va dirigida a la República de Austria y no a las demandantes. Por lo tanto, procede comprobar si la Decisión impugnada les afecta directa e individualmente.
- 36 En primer lugar, la afectación directa requiere que la medida comunitaria impugnada surta efectos directos en la situación jurídica del particular y no deje ninguna facultad de apreciación a los destinatarios de dicha medida que están encargados de su aplicación, por tener ésta un carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa comunitaria sin aplicación de otras normas intermedias. En lo que respecta a una decisión que autoriza ayudas, ocurre lo mismo cuando la posibilidad de que las autoridades nacionales decidan no conceder las ayudas autorizadas por la Decisión controvertida de la Comisión es puramente teórica y no cabe duda alguna acerca de la voluntad de actuar de dichas autoridades (sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de mayo de 1998, Dreyfus/Comisión, C-386/96 P, Rec. p. I-2309, apartados 43 y 44, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de febrero de 2008, BUPA y otros/Comisión, T-289/03, Rec. p. II-81, apartado 81).
- 37 En este caso, se desprende de los autos que, en la fecha en que se adoptó la Decisión impugnada, el 30 de junio de 2004, la República de Austria ya había concedido las ayudas de que se trata. A este respecto, las demandantes presentan unas páginas Internet de AMA y de un minorista, de las que resulta que las etiquetas «AMA» ya se habían concedido con anterioridad a la Decisión impugnada. También aportan el requerimiento de pago dirigido por AMA a Grandits de las contribuciones debidas por el periodo comprendido entre mayo de 2002 y abril de 2003 que, al menos parcialmente, cubre el periodo de aplicación de las medidas contempladas en la Decisión impugnada.
- 38 En consecuencia, la posibilidad de que las autoridades austriacas decidan no conceder las ayudas de que se trata resulta puramente teórica.
- 39 De lo anterior se sigue que la Decisión impugnada afecta directamente a las demandantes en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto.

- 40 En segundo lugar, por lo que se refiere a la afectación individual de las demandantes, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, los sujetos distintos de los destinatarios de una decisión sólo pueden alegar que se ven afectados individualmente si ésta les atañe en razón de determinadas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que los caracteriza frente a cualquier otra persona y, por ello, los individualiza de manera análoga a la del destinatario de una decisión (sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión, 25/62, Rec. pp. 197 y ss., especialmente p. 223, y de 13 de diciembre de 2005, Comisión/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, Rec. p. I-10737, apartado 33).
- 41 En el procedimiento de control de las ayudas de Estado previsto en el artículo 88 CE debe distinguirse, por una parte, la fase previa de examen de las ayudas, establecida en el apartado 3 de este artículo, que sólo tiene por objeto permitir a la Comisión formarse una primera opinión sobre la compatibilidad parcial o total de la ayuda controvertida y, por otra, la fase de investigación formal, prevista en el apartado 2 del mismo artículo. El Tratado CE tan sólo prevé la obligación de la Comisión de emplazar a los interesados para que presenten sus observaciones en el marco de esta fase de investigación, cuya finalidad es permitir a la Comisión obtener una información completa sobre el conjunto de datos del asunto (sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1993, Cook/Comisión, C-198/91, Rec. p. I-2487, apartado 22; de 15 de junio de 1993, Matra/Comisión, C-225/91, Rec. p. I-3203, apartado 16, y Comisión/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, citada en el apartado 40 *supra*, apartado 34).
- 42 Por consiguiente, cuando, sin iniciar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, la Comisión declara, mediante una decisión adoptada sobre la base del apartado 3 del mismo artículo, que una ayuda es compatible con el mercado común, los beneficiarios de esas garantías procedimentales sólo pueden hacerlas respetar si tienen la posibilidad de impugnar ante el juez comunitario dicha decisión (sentencias Cook/Comisión, citada en el apartado 41 *supra*, apartado 23; Matra/Comisión, citada en el apartado 41 *supra*, apartado 17, y Comisión/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, citada en el apartado 40 *supra*, apartado 35). Por estos motivos, procederá admitir un recurso interpuesto por un interesado en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2, en el que solicite la anulación de tal decisión, cuando el autor de dicho recurso pretenda, mediante su interposición, que se salvaguarden los derechos procedimentales que le confiere esa disposición (sentencia Comisión/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, apartado 40 *supra*, apartado 35; véanse también, en este sentido, las sentencias Cook/Comisión, citada en el apartado 41 *supra*, apartados 23 a 26, y Matra/Comisión, citada en el apartado 41 *supra*, apartados 17 a 20).

43 Pues bien, los interesados en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2, que con arreglo al artículo 230 CE, párrafo cuarto, pueden, en consecuencia, interponer un recurso de anulación, son las personas, empresas o asociaciones que puedan verse afectadas en sus intereses por la concesión de la ayuda, es decir, en particular, las empresas competidoras de las beneficiarias de dicha ayuda y las organizaciones profesionales (sentencias del Tribunal de Justicia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, apartado 41, y Comisión/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, citada en el apartado 40 *supra*, apartado 36).

44 En cambio, si el demandante cuestiona el fundamento de la decisión de apreciación de la ayuda en sí misma, el mero hecho de que pueda ser considerado interesado en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2, no basta para que se declare la admisibilidad del recurso. En tal caso, debe demostrar que goza de una situación particular en el sentido de la jurisprudencia resultante de la sentencia Plaumann/Comisión, citada en el apartado 40 *supra*. Ello sucedería, en especial, en el supuesto de que la posición del demandante en el mercado se viese afectada sustancialmente por la ayuda objeto de la decisión en cuestión (sentencias del Tribunal de Justicia de 28 de enero de 1986, Cofaz y otros/Comisión, 169/84, Rec. p. 391, apartados 22 a 25, y Comisión/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum /Comisión, citada en el apartado 40 *supra*, apartado 37).

45 Por último, el hecho de que, por su naturaleza y su alcance, un acto tenga carácter general en la medida en que se aplica a la generalidad de los operadores económicos interesados, no excluye, sin embargo, que pueda afectar individualmente a algunos de ellos (sentencias del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 1994, Codorniu/Consejo, C-309/89, Rec. p. I-1853, apartado 19, y 22 de diciembre de 2008, British Aggregates/Commission, C-487/06 P, Rec. p. I-10505, apartado 32).

46 En el caso de autos, las demandantes alegan, en esencia, tres motivos en apoyo de su recurso.

47 El primer motivo se refiere a la infracción de normas de procedimiento. Consta de cuatro partes relativas, en primer lugar, a la falta de notificación a la Comisión de las ayudas de que se trata, en segundo lugar, a la vulneración de las garantías de

procedimiento previstas en el artículo 88 CE, apartado 2, en tercer lugar, al incumplimiento de la obligación de motivación y, en cuarto lugar, a la vulneración del principio del plazo razonable. Respecto a la segunda parte del primer motivo, las demandantes sostienen expresamente que la Comisión debería haber incoado el procedimiento de investigación formal, con arreglo al artículo 4, apartado 4, del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 83, p. 1), debido a las dudas que se suscitan acerca de la compatibilidad de las medidas de que se trata con el mercado común.

- 48 Mediante el segundo motivo se alega la infracción del artículo 87 CE, apartado 3, letra c). A este respecto, las demandantes sostienen en particular que una garantía de calidad, como la prevista para favorecer a las etiquetas «AMA», no se refiere al concepto de «desarrollo» en el sentido de esta disposición.
- 49 Mediante su tercer motivo, las demandantes alegan que la Comisión ha infringido la «cláusula de suspensión» establecida en el artículo 88 CE, apartado 3, y en el artículo 3 del Reglamento n° 659/1999.
- 50 Así pues, habida cuenta de que las demandantes discuten a la vez la negativa de la Comisión a incoar el procedimiento de investigación formal y la procedencia de la decisión de apreciación de la ayuda como tal, debe examinarse, en primer lugar, la legitimidad activa de las demandantes para obtener el respeto de sus derechos procedimentales y, en segundo lugar, la legitimidad activa de las demandantes para oponerse a la procedencia de la Decisión impugnada, con el fin de determinar si pueden interponer el presente recurso.
- 51 En primer lugar, por lo que atañe a la legitimidad activa de las demandantes para obtener el respeto de sus derechos procedimentales, procede observar de entrada que, según el considerando 14 de la Decisión impugnada, las etiquetas «AMA» sólo se conceden a productos que cumplen determinados criterios de calidad desde el punto de vista de los métodos de producción, de las características del producto y, en determinados casos, de las exigencias relativas a su procedencia geográfica. Así pues, según el considerando 27 de la Decisión impugnada, las ayudas de que se trata

favorecen a determinadas empresas del sector de la producción, del tratamiento, de la transformación y de la comercialización de productos agrarios en Austria.

52 Por lo que se refiere más concretamente a la carne, como destacan las demandantes, existe una cadena de producción y de distribución específica en relación con las etiquetas «AMA», desde el nacimiento y la cría de los animales hasta la distribución en el comercio minorista, en la que, en cada fase, deben respetarse normas precisas de calidad y de control destinadas a garantizarla, y ello con el objeto de desarrollar la venta de productos de alta calidad.

53 Por consiguiente, los beneficiarios de las ayudas de que se trata no son sólo los minoristas. También incluyen al conjunto de empresas que pertenecen a la cadena de producción y de distribución específica de las etiquetas «AMA». Pues bien, las demandantes, empresas especializadas en el sacrificio y el despiece de animales, son las competidoras de las empresas de sacrificio y de despiece de animales que disfrutan de las etiquetas «AMA». También operan en el mismo mercado geográfico, o sea, en Austria, como precisaron en respuesta a una pregunta por escrito del Tribunal de Primera Instancia.

54 Por otra parte, el hecho de que, en el caso de autos, las demandantes hayan tenido la posibilidad, al presentar su denuncia contra las ayudas de que se trata, de formular sus alegaciones ya durante el procedimiento de examen previo, con arreglo al artículo 88 CE, apartado 3, no puede privarles del derecho al respeto de la garantía de procedimiento que expresamente les confiere el artículo 88 CE, apartado 2 (véase, en este sentido, la sentencia BUPA y otros/Comisión, citada en el apartado 36 *supra*, apartado 76).

55 De ello se desprende que las demandantes tienen legitimación activa en la medida en que pretenden obtener el respeto de sus derechos de procedimiento derivados del artículo 88 CE, apartado 2.

- 56 En consecuencia, la segunda parte del primer motivo, relativa a la vulneración de las garantías procedimentales previstas en el artículo 88 CE, apartado 2, es admisible.
- 57 En segundo lugar, respecto a la legitimidad activa de las demandantes para cuestionar la procedencia de la Decisión impugnada, es oportuno recordar que no constituye una afectación sustancial la mera circunstancia de que la Decisión de que se trate pueda ejercer cierta influencia en las relaciones de competencia existentes en el mercado de referencia y que las empresas afectadas se encuentren en cualquier relación de competencia con el beneficiario de dicha Decisión (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 1969, *Eridania y otros/Comisión*, 10/68 y 18/68, Rec. p. 459, apartado 7, y *British Aggregates/Comisión*, citada en el apartado 45 *supra*, apartado 47). Por consiguiente, ninguna empresa puede limitarse a invocar su condición de competidora de la empresa beneficiaria, sino que además debe demostrar que se encuentra en una situación de hecho que la individualiza de manera análoga a la del destinatario (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 23 de mayo de 2000, *Comité d'entreprise de la Société française de production y otros/Comisión*, C-106/98 P, Rec. p. I-3659, apartado 41, y *British Aggregates/Comisión*, citada en el apartado 45 *supra*, apartado 48).
- 58 Ahora bien, procede observar que, en sus escritos, las demandantes no desarrollan ningún argumento de Derecho o de hecho con el fin de indicar la particularidad de su situación de competencia en el mercado de referencia.
- 59 Además, en respuesta a una pregunta escrita del Tribunal de Primera Instancia sobre la afectación sustancial de su posición, las demandantes se limitan a mencionar la existencia de «importantes excesos de capacidad» en el mercado del sacrificio y del despiece de animales, sin mayor precisión, y destacan que las ayudas de que se trata tienen efectos considerables en el comercio transfronterizo y la competencia.
- 60 De lo que precede resulta que las demandantes no demuestran que su posición en el mercado pueda verse sustancialmente afectada por las ayudas que son objeto de la Decisión impugnada.

61 En consecuencia, el primer motivo, en sus partes primera y cuarta, y el tercer motivo deben desestimarse por inadmisibles en la medida en que no van dirigidos a proteger los derechos procedimentales que las demandantes infieren del artículo 88 CE, apartado 2.

62 En cambio, procede señalar que el Tribunal de Primera Instancia debe interpretar los motivos invocados por los demandantes atendiendo más a su sustancia que a su calificación jurídica (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 1961, *Fives Lille Cail y otros/Alta Autoridad*, 19/60, 21/60, 2/61 y 3/61, Rec. pp. 559 y ss., especialmente p. 588). En este sentido, el Tribunal puede examinar otros argumentos expuestos por un demandante, con el fin de verificar si también pueden aportar elementos en apoyo de un motivo, formulado por ese mismo demandante, en el que sostiene de manera expresa que existen dudas que habrían justificado la incoación del procedimiento contemplado en el artículo 88 CE, apartado 2 (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 20 de septiembre de 2007, *Fachvereinigung Mineralfaserindustrie/Comisión*, T-254/05, no publicada en la Recopilación, apartado 48; véase también, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de enero de 2004, *Thermenhotel Stoiser Franz y otros/Comisión*, T-158/99, Rec. p. II-1, apartados 141, 148, 155, 161 y 167).

63 Pues bien, en el caso de autos, se desprende de la demanda que el primer motivo, tercera parte, y el segundo motivo aportan elementos en apoyo del primer motivo, segunda parte, puesto que en ellos las demandantes sostienen la existencia de dificultades serias que justifican la incoación del procedimiento de investigación formal. En efecto, mediante el segundo motivo, las demandantes también dan a entender que los derechos procedimentales que inferían del artículo 88 CE, apartado 2, fueron vulnerados al adoptarse la Decisión impugnada. Asimismo, el primer motivo, tercera parte, referente a una motivación insuficiente, refuerza el primer motivo, segunda parte, en la medida en que, al faltar una motivación suficiente, los interesados no pueden saber cómo se justifica la conclusión de la Comisión sobre la inexistencia de dificultades serias y el juez no puede ejercer su control.

64 En consecuencia, procede declarar admisibles el primer motivo, tercera parte, y el segundo motivo, en la medida en que van dirigidos a obtener el respeto de los derechos procedimentales que las demandantes infieren del artículo 88 CE, apartado 2.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

- 65 Las demandantes sostienen que el artículo 4, apartado 4, del Reglamento nº 659/1999 obligaba a la Comisión a incoar el procedimiento de investigación formal de las ayudas de que se trata dado que se suscitaban dudas acerca de su compatibilidad con el mercado común. Invocan varios documentos procedentes, en particular, de páginas Internet de AMA y de un minorista que, a su juicio, prueban que los productos que disfrutaban de las etiquetas «AMA» deben ser exclusivamente de origen austriaco. Las demandantes se refieren también a un escrito de la Comisión a las autoridades austriacas, de 19 de junio de 2000, que contiene una exposición de los motivos que hacen dudar de la compatibilidad de las ayudas de que se trata con el mercado común, en particular, con el artículo 28 CE. A la luz de esta situación de hecho y de Derecho, la Comisión debería haber tomado la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal.
- 66 En la réplica, las demandantes añaden que el artículo 21a del AMA-Gesetz 1992 excluye que la etiqueta de calidad «AMA» se conceda para productos no austriacos o que se efectúe una campaña de marketing para su promoción. Asimismo, los estatutos de AMA Marketing indican que ésta debe tener por objeto los productos agrícolas y silvícolas nacionales. El AMA-Gesetz 1992 y los estatutos de AMA Marketing son, por tanto, incompatibles con el artículo 28 CE. A este respecto, no basta con incorporar, en las directrices de AMA, una «cláusula de apertura» para los productos extranjeros. Además, procede basarse, no en las disposiciones de estas directrices, sino en las medidas efectivamente ejecutadas.
- 67 La Comisión replica que todos los documentos alegados por las demandantes son anteriores al 26 de septiembre de 2002. Pues bien, según la Decisión impugnada, las medidas adoptadas por AMA y AMA Marketing antes del 26 de septiembre de 2002 están expresamente excluidas de la investigación. Además, por lo que respecta a las medidas que entraron en vigor después del 26 de septiembre de 2002, la Comisión se

refiere a diferentes directrices de AMA, respectivamente de enero de 2001, de septiembre de 2002 y de febrero de 2003, que demuestran que las alegaciones de las demandantes están desprovistas de fundamento. Por consiguiente, la Comisión no estaba obligada a incoar el procedimiento de investigación formal.

- 68 En la dúplica, la Comisión señala que, como demuestran las directrices de AMA, las etiquetas, con o sin indicación de origen, no están reservadas a las empresas austriacas o a los productos austriacos. Las demandantes no consiguen indicar un solo caso en que una solicitud de obtención de la etiqueta de calidad haya sido denegada a un solicitante no austriaco sobre la base de los estatutos de AMA Marketing.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 69 Con carácter preliminar, procede recordar que la Comisión está obligada a iniciar el procedimiento de investigación formal, en particular si, a la luz de la información obtenida durante el procedimiento de examen previo, debe seguir haciendo frente a graves dificultades para apreciar la medida considerada. Esta obligación se desprende directamente del artículo 88 CE, apartado 3, tal como ha sido interpretado por la jurisprudencia, y la confirma expresamente el artículo 4, apartado 4, en relación con el artículo 13, apartado 1, del Reglamento n° 659/1999, cuando la Comisión comprueba, tras un examen previo, que la medida ilegal suscita dudas en cuanto a su compatibilidad (véase, en este sentido, la sentencia BUPA y otros/Comisión, citada en el apartado 36 *supra*, apartado 328).
- 70 En efecto, según se desprende de reiterada jurisprudencia, el procedimiento del artículo 88 CE, apartado 2, tiene carácter necesario siempre que la Comisión encuentre serias dificultades para apreciar si una ayuda es compatible con el mercado común. Por tanto, la Comisión únicamente puede limitarse a la fase previa del artículo 88 CE, apartado 3, para adoptar una decisión favorable a una medida estatal si, después de un primer examen, le es posible llegar a la convicción de que esa medida o bien no constituye una ayuda en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, o bien, si se la califica de ayuda, es compatible con el mercado común. Por el contrario, si este primer examen lleva a la Comisión a la convicción opuesta, o bien no le permite superar todas las

dificultades planteadas por la apreciación de la compatibilidad de la medida examinada con el mercado común, la Comisión tiene el deber de recabar todas las opiniones necesarias y de iniciar, para ello, el procedimiento del artículo 88 CE, apartado 2 (sentencias *Matra/Comisión*, citada en el apartado 41 *supra*, apartado 33; *Comisión/Sytraval et Brink's France*, citada en el apartado 43 *supra*, apartado 39, y *BUPA y otros/Comisión*, citada en el apartado 36 *supra*, apartado 329).

- 71 Corresponde a la Comisión determinar, en función de las circunstancias de hecho y de Derecho propias del asunto, si las dificultades experimentadas en el examen de la compatibilidad de la ayuda hacen necesaria la incoación de dicho procedimiento (sentencia *Cook/Comisión*, citada en el apartado 41 *supra*, apartado 30). Esta apreciación debe respetar tres exigencias.
- 72 En primer lugar, el artículo 88 CE limita la facultad de la Comisión de pronunciarse sobre la compatibilidad de una ayuda con el mercado común después del procedimiento de examen previo únicamente a las medidas que no susciten dificultades serias, por lo que dicho criterio reviste carácter exclusivo. De este modo, la Comisión no puede negarse a incoar el procedimiento de investigación formal invocando otras circunstancias, tales como el interés de terceros, consideraciones de economía procesal o cualquier otro motivo de conveniencia administrativa o política (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de marzo de 2001, *Prayon Rupel/Comisión*, T-73/98, Rec. p. II-867, apartado 44).
- 73 En segundo lugar, cuando se enfrenta a serias dificultades, la Comisión está obligada a incoar el procedimiento formal y no dispone, a este respecto, de ninguna facultad discrecional. Si bien para decidir iniciar dicho procedimiento dispone de una potestad reglada, la Comisión disfruta de cierto margen de apreciación en la investigación y el examen de las circunstancias para determinar si éstas suscitan dificultades serias. Conforme a la finalidad del artículo 88 CE, apartado 3, y al deber de buena administración que le incumbe, la Comisión puede, en particular, iniciar un diálogo con

el Estado notificante o con terceros con objeto de superar, en el transcurso del procedimiento previo, las dificultades que en su caso hayan surgido (sentencia Prayon-Rupel/Comisión, citada en el apartado 72 *supra*, apartado 45).

74 En tercer lugar, el concepto de «dificultades serias» tiene carácter objetivo. La existencia de tales dificultades debe buscarse tanto en las circunstancias en que se adoptó el acto impugnado como en su contenido, de forma objetiva, relacionando la motivación de la Decisión con los elementos de que disponía la Comisión cuando se pronunció sobre la compatibilidad de las ayudas controvertidas con el mercado común (véase la sentencia Prayon-Rupel/Comisión, citada en el apartado 72 *supra*, apartado 47, y la jurisprudencia citada).

75 En el caso de autos, la Comisión consideró, en la Decisión impugnada, que las ayudas de que se trata eran compatibles con el mercado común por ser conformes con las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario y con las Directrices sobre ayudas estatales para publicidad.

76 A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que las Directrices aplicables a las ayudas estatales y a la publicidad establecen, en particular, lo siguiente por lo que se refiere a los productos que deben cumplir determinados criterios de calidad:

«49. Los sistemas nacionales de control de la calidad sólo pueden exigir la existencia de características objetivas intrínsecas que confieren al producto la calidad exigida o el respeto de un determinado proceso de producción, pero no pueden condicionarse al origen de los productos o al lugar de producción. Independientemente de si los sistemas de control de calidad son obligatorios o voluntarios, la posibilidad de acceder a ellos debe ser igual para todos los productos producidos en la Comunidad, sin tener en cuenta su origen, siempre que cumplan las condiciones establecidas. [...]

50. Cuando un sistema esté restringido a productos de un determinado origen [...], el sistema será contrario a lo dispuesto en el Tratado CE, y es obvio que la Comisión nunca podrá considerar que las ayudas de publicidad concedidas a este sistema son compatibles con el mercado común. [...]

77 Resulta de las mismas Directrices, en particular de su apartado 46, que el «origen» de los productos debe ser entendido como un «origen nacional, regional o local».

78 A continuación, en el considerando 52 de la Decisión impugnada, la Comisión consideró que, en este caso concreto, las ayudas respetaban la condición de que un régimen nacional de control de la calidad no puede limitarse a los productos de un determinado origen. Expuso, en efecto, lo siguiente:

«La utilización de la etiqueta de calidad está a disposición de todos los productos cultivados o producidos en la Comunidad que cumplan los criterios de calidad ligados a esta utilización. Estos criterios particulares para los productos que aspiran a la etiqueta de calidad, o bien atañen a la calidad del producto, o bien parecen limitarse a permitir la comprobación de su origen geográfico. Los criterios particulares pueden cumplirse en todos los supuestos con independencia de la procedencia geográfica del producto.»

79 En el mismo sentido, en el considerando 66 de la Decisión impugnada, la Comisión desestimó las alegaciones que las demandantes formulaban en su denuncia de que las

etiquetas «AMA» redundaban exclusivamente en beneficio de los productores austriacos, en los términos siguientes:

«[...] Las medidas notificadas, relativas a la etiqueta ecológica y a la etiqueta de calidad, aplicadas desde el 26 de septiembre de 2002, no se limitan a los productos austriacos y [...] el origen de los productos no constituye el mensaje principal de las etiquetas ni de la correspondiente publicidad.

[...]»

80 Por otra parte, resulta del considerando 67 de la Decisión impugnada que la Comisión se basó en las medidas tomadas por AMA y AMA Marketing tal y como se aplicaban después del 26 de septiembre de 2002. La Comisión cita, en este sentido, en el escrito de contestación a la demanda, tres directrices de AMA, de enero de 2001, de septiembre de 2002 y de febrero de 2003.

81 En el escrito de demanda, las demandantes afirman que los productos que disfrutaban de las etiquetas «AMA» deben ser exclusivamente de origen austriaco. A este respecto, presentan en particular una versión del AMA-Gesetz 1992, a la que no se opone la Comisión, según la cual, a tenor del artículo 21a, relativo a la finalidad de la contribución:

«La contribución con fines de marketing agrario [...] se percibe para alcanzar los objetivos siguientes:

- 1) la promoción y la garantía de la venta de los productos agrarios y forestales nacionales y de los productos derivados;
- 2) la apertura y el mantenimiento de los mercados de estos productos dentro del país y en el extranjero;
- 3) la mejora de la distribución de estos productos;
- 4) el fomento de medidas generales para mejorar y garantizar la calidad de estos productos (en particular, los correspondientes productos agrarios);
- 5) la promoción de otras medidas de marketing (en particular, las prestaciones de servicios y gastos de personal relacionados).»

⁸² Pues bien, en respuesta a una pregunta escrita del Tribunal de Primera Instancia, la Comisión indicó, por una parte, que, durante las negociaciones con ella, las autoridades austriacas habían prometido velar por adaptar posteriormente el AMA-Gesetz 1992 y que, por otra, el artículo 21a había sido modificado por una Ley federal de 2007 (BGBl. 55/2007), con efecto a partir del 1 de julio de 2007. Según la Comisión, desde esta fecha, el artículo 21a, punto 1), del AMA-Gesetz 1992 ya no comprende el término «nacionales».

83 Ciertamente, la Comisión señala asimismo que, desde su versión inicial, el artículo 21a, punto 5), del AMA-Gesetz 1992 también había establecido, entre las finalidades de la contribución, la «promoción de cualquier otra medida de marketing», sin que se hubiera previsto una restricción de los productos nacionales.

84 Sin embargo, resulta de la respuesta de la Comisión que, en el momento en que examinó la compatibilidad de las ayudas de que se trata con el mercado común, las principales disposiciones del artículo 21a del AMA-Gesetz 1992 sólo se referían a los productos nacionales.

85 Por consiguiente, dicho artículo no respetaba el requisito formulado por las directrices aplicables a las ayudas estatales para publicidad de que un régimen nacional de control de la calidad no puede limitarse a productos de un determinado origen. También se desprende de la respuesta escrita de la Comisión que, dado que se habían efectuado negociaciones sobre esta cuestión entre las autoridades austriacas y la Comisión, ésta estaba informada de ello.

86 Por lo tanto, aunque las directrices de AMA no establecían ningún requisito de origen de los productos, es cierto que la limitación de los productos nacionales enunciada en el artículo 21a, punto 1), del AMA-Gesetz 1992 suscitaba dudas por lo que se refiere a la compatibilidad de las ayudas de que se trata con las directrices aplicables a las ayudas estatales para publicidad. Por consiguiente, la Comisión debería haber aplicado el artículo 4, apartado 4, del Reglamento n° 659/1999.

87 Procede, por lo tanto, concluir que la apreciación de la compatibilidad con el mercado común de las ayudas de que se trata suscitaba dificultades serias que deberían haber llevado a la Comisión a incoar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2.

88 En consecuencia, procede anular la Decisión impugnada, sin que sea necesario examinar la tercera parte del primer motivo y el segundo motivo.

Costas

89 A tenor del artículo 87, apartado 2, 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 desestimados los motivos formulados por la Comisión, procede condenarla a cargar con sus propias costas así como con las de las demandantes.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Sexta)

decide:

- 1) Anular la Decisión C(2004) 2037 final de la Comisión, de 30 de junio de 2004, relativa a las ayudas estatales NN 34A/2000 en materia de programas de calidad y etiquetas de calidad «AMA Biozeichen» y «AMA Gütesiegel» en Austria.**

- 2) La Comisión cargará con sus propias costas y con las de Scheucher-Fleisch GmbH, Tauernfleisch Vertriebs GmbH, Wech-Kärntner Truthahnverarbeitung GmbH, Wech-Geflügel GmbH y Johann Zsifkovics.**

Meij

Vadapalas

Truchot

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 18 de noviembre de 2009.

Firmas