SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Tercera ampliada)
de 22 de octubre de 1996 *

En el asunto T-154/94,

Comité des salines de France, sindicato nacional francés de carácter profesional, con sede en París,

Compagnie des salins du Midi et des salines de l'Est SA, sociedad francesa, establecida en París,

representados por M^e^ Dominique Voillemot, Abogado de París, y por el Sr. Peter Verloop, Abogado de Amsterdam, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e^ Jacques Loesch, 11, rue Goethe,

partes demandantes,

apoyadas por

Salt Union Ltd, sociedad inglesa, establecida en Cheshire (Reino Unido), representada por los Sres. Jonathan Scott y Craig Pouncey, Solicitors, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e^ Georges Baden, 8, boulevard Royal,

y

Südwestdeutsche Salzwerke AG, sociedad alemana, establecida en Heilbronn (Alemania),

* Lengua de procedimiento: francés.

Verein Deutsche Salzindustrie eV, asociación alemana, establecida en Bonn (Alemania),

representadas por los Sres. Thomas Jestaedt y Bärbel Altes, Abogados de Düsseldorf, y por los Sres. Walter Klosterfelde y Karsten Metzlaff, Abogados de Hamburgo, que designan como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^{e} Philippe Dupont, 8-10, rue Mathias Hardt,

partes coadyuvantes,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada inicialmente por los Sres. Giuliano Marenco, Consejero Jurídico principal, y Jean-Paul Keppenne, miembro del Servicio Jurídico, y posteriormente por el Sr. Marenco y el Sr. Paul Nemitz, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

apoyada por

Frima BV, sociedad neerlandesa, establecida en La Haya (Países Bajos), representada por los Sres. Tom Ottervanger y Gerrit Vriezen, Abogados de Rotterdam, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^{e} Carlos Zeyen, 67, rue Ermesinde,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la decisión supuestamente contenida en un escrito de la Comisión de 7 de febrero de 1994 dirigida al Comité des salines de France y relativo a una ayuda concedida a la sociedad Frima BV por las autoridades neerlandesas,

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

integrado por el Sr. C.P. Briët, Presidente; el Sr. B. Vesterdorf, la Sra. P. Lindh, y los Sres. A. Potocki y J.D. Cooke, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 2 de julio de 1996;

dicta la siguiente

Sentencia

Hechos que originaron el litigio

1 Mediante escrito de 24 de septiembre de 1990, el Gobierno neerlandés notificó a la Comisión, con arreglo al apartado 3 del artículo 93 del Tratado CEE, un régimen general de ayudas con incidencia regional para el período comprendido entre 1991 y 1994, titulado «Subsidieregeling regionale investeringsprojecten 1991» (en lo sucesivo, «régimen neerlandés»). Una vez examinado, la Comisión informó al Gobierno neerlandés, mediante escrito de 27 de diciembre de 1990, que consideraba que dicho régimen era compatible con el mercado común, en virtud de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado (en lo sucesivo, «Decisión de aprobación»).

2 En el *Vigésimo Informe sobre la política de competencia* (punto 330) se publicó un resumen de la Decisión de aprobación con el siguiente tenor literal:

«En diciembre, la Comisión decidió aceptar las líneas generales de la política regional de los Países Bajos para el período 1991-1994, que prevé una disminución del tipo de ayuda, así como de las regiones que pueden solicitar las ayudas a la inversión.

La Comisión no se opuso a las ayudas a la inversión de un 20 % bruto durante todo el período de cuatro años en las provincias de Groninga, Frisia y Lelystad. Sin embargo, para el sudeste de Drenthe, la aprobación de la Comisión sigue limitada a dos años; la situación de esta región volverá a ser estudiada en el curso del año 1992.»

3 En mayo de 1991, la sociedad neerlandesa Frima BV (en lo sucesivo, «Frima») solicitó a las autoridades neerlandesas la concesión, en virtud del régimen neerlandés, de una ayuda de 12,5 millones de HLF, equivalente al 10 % de los costes subvencionables, para la construcción de una nueva salina (unidad de producción de sal) en Harlingen, en la provincia de Frisia. En el año 1993 y a principios de 1994, Frima aportó determinadas precisiones relativas a su solicitud de ayuda.

4 A raíz de la publicidad suscitada por esta solicitud, se presentaron varias denuncias y solicitudes de información ante la Comisión, entre las que figura un escrito de fecha 6 de diciembre de 1993, dirigido por el Presidente del Comité des salines de France (en lo sucesivo, «Comité de salines» o «Comité») al Sr. K. Van Miert, Miembro de la Comisión responsable de la política de competencia.

5 Dicho escrito tiene el siguiente tenor literal:

«[...] El Comité des salines de France es una organización profesional que agrupa a los productores de sal establecidos en Francia. Como tal, figura entre las federaciones afiliadas al Conseil national du patronat francés. También está habilitada para intervenir en defensa de los intereses solidarios de sus asociados.

Estos últimos tuvieron conocimiento por la prensa de que una cierta sociedad Frima BV, registrada en los Países Bajos, iba a recibir próximamente, en aquel país, diversas ayudas de los poderes públicos [...] con vistas a construir una nueva unidad de producción de sal de una capacidad anual de 1,2 millones de toneladas.

En su nombre, el Comité expresa su extrañeza de que dichas ayudas [...] puedan concederse a una empresa privada para la creación de una nueva e importante unidad de producción en un sector con un gran exceso de capacidad, en el que el mercado está, según los segmentos, estancado o en regresión. Y su impacto en materia de empleo sería absolutamente negativo.

Semejantes ayudas, según el Tratado de Roma, pueden falsear la competencia y, por ello están, en principio, prohibidas. No obstante, la Comisión de las Comunidades Europeas autorizó, mediante una Decisión de diciembre de 1990, un régimen de ayudas específicas para facilitar el desarrollo de la provincia de Frisia. El Comité des salines de France desearía obtener una copia de dicha decisión a fin de poder apreciar mejor este proyecto sobre el que era conveniente llamar su atención.

Agradeciendo el curso que tenga a bien darle a esta solicitud [...]»

6 Mediante escrito de 7 de febrero de 1994, el Sr. Van Miert respondió:

«[...] Mis servicios han obtenido de las autoridades neerlandesas algunas aclaraciones [en relación con las ayudas de que se trata] de las que se desprende lo siguiente:

La empresa beneficiara Frima BV solicitó efectivamente una ayuda del 10 % de los costes subvencionables, es decir, 12,5 millones de HFL, con arreglo al régimen de ayudas al desarrollo regional "Subsidieregeling regionale investeringsprojecten 1991". Conforme a su solicitud, le remito en anexo copia del escrito dirigido al Gobierno neerlandés mediante el que la Comisión aprobó el régimen de que se trata [...] La posible aplicación de dicho régimen a favor de Frima BV no requeriría una aprobación específica por parte de la Comisión [...]»

Procedimiento

7 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 15 de abril de 1994, las demandantes interpusieron el presente recurso.

8 Mediante auto de 10 de febrero de 1995, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) resolvió admitir la intervención en el litigio de Frima en apoyo de las pretensiones de la Comisión. También admitió la intervención de las sociedades Salt Union Ltd (en lo sucesivo, «Salt Union») y Südwestdeutsche Salzwerke AG (en lo sucesivo, «SWS»), así como de la asociación Verein Deutsche Salzindustrie eV (en lo sucesivo, «VDS») en apoyo de las pretensiones de las demandantes. En la misma resolución, además, estimó parcialmente la solicitud de trato confidencial presentada por las demandantes.

9 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. No obstante, decidió formular una pregunta por escrito a las demandantes y a las partes coadyuvantes que intervienen en apoyo de las pretensiones de éstas. Las partes interesadas respondieron a dicha pregunta dentro del plazo señalado por el Tribunal de Primera Instancia.

10 En la vista pública celebrada el 2 de julio de 1996 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

Pretensiones de las partes

11 Las demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare ilegal la Decisión de aprobación por violación del Tratado y de las normas jurídicas relativas a su aplicación y por adolecer de vicios sustanciales de forma.

— Anule la decisión de la Comisión de 7 de febrero de 1994 por los mismos motivos, en la medida en que decidió que la concesión de una ayuda de 12,5 millones de HFL a Frima «no requeriría una aprobación específica por parte de la Comisión».

— Condene en costas a la Comisión.

12 Salt Union, SWS y VDS apoyan plenamente las pretensiones formuladas por las demandantes.

13 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

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

— Condene en costas a las demandantes.

14 Frima solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

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

— Condene en costas a las demandantes, incluidas las ocasionadas por su intervención.

Sobre las pretensiones dirigidas a que se declare la ilegalidad de la Decisión de aprobación

15 Mediante la primera parte de sus pretensiones, las demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que declare ilegal la Decisión de aprobación. Invocan la ilegalidad de dicha decisión conforme al artículo 184 del Tratado CE, a fin de obtener la anulación de la decisión supuestamente contenida en el escrito de la Comisión de 7 de febrero de 1994.

16 A este respecto, es preciso señalar que la posibilidad ofrecida por el artículo 184 del Tratado de invocar la inaplicabilidad del acto de carácter general que constituye la base jurídica de la decisión impugnada no constituye una acción autónoma y sólo puede ejercitarse con carácter incidental. Más particularmente, sin un derecho principal a recurrir, no puede invocarse el mencionado artículo 184 (sentencias del Tribunal de Justicia de 16 de julio de 1981, Albini/Consejo y Comisión, 33/80, Rec. p. 2141, apartado 17, y de 11 de julio de 1985, Salerno y otros/Comisión y Consejo, asuntos acumulados 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 y 10/84, Rec. p. 2523, apartado 36).

17 Pues bien, en el presente caso, las demandantes sólo pueden invocar el artículo 184 del Tratado si procede la admisión de la segunda parte de las pretensiones dirigidas a la anulación de la supuesta decisión de la Comisión contenida en el escrito de 7 de febrero de 1994. En estas circunstancias, procede examinar en primer lugar la admisibilidad de esta segunda parte de las pretensiones.

Sobre la admisibilidad de las pretensiones dirigidas a la anulación de la decisión de la Comisión supuestamente contenida en el escrito de 7 de febrero de 1994

Resumen de las principales alegaciones de las partes

18 La Comisión considera que no procede admitir las pretensiones de anulación de la decisión supuestamente contenida en el escrito de 7 de febrero de 1994. Según ella, dicho escrito no es un acto susceptible de recurso con arreglo al párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, puesto que no tiene carácter decisorio. Por un lado, dicho escrito tiene un carácter meramente informativo que no modifica en nada la situación jurídica de las demandantes. Por otro lado, se enmarca en un contexto en el que la Comisión no podía adoptar ninguna decisión.

19 En lo que respecta al carácter meramente informativo del escrito de 7 de febrero de 1994, la Comisión se remite al texto del escrito del Comité des salines de 6 de diciembre de 1993 (véase el apartado 5 *supra*). Señala que de una simple lectura de este escrito se desprende que el Comité quería solamente obtener una copia de la

Decisión de aprobación, a fin de cerciorarse de que la ayuda controvertida estaba cubierta por esta Decisión. Subraya que el Comité no le propuso adoptar ningún tipo de decisión. En su respuesta de 7 de febrero de 1994, el Sr. Van Miert solamente confirmó la hipótesis formulada por el Comité según la cual la ayuda controvertida estaba cubierta por la Decisión de aprobación. Por lo tanto, este escrito es de carácter informativo y no decisorio, de modo que debe declararse la inadmisibilidad de las pretensiones de que se trata.

20 En lo que respecta al contexto en que se redactó el escrito de 7 de febrero de 1994, la Comisión alega, en primer lugar, que dicho escrito no puede contener una decisión desestimatoria de una denuncia, puesto que esta categoría de decisiones no existe en materia de ayudas de Estado al no haber disposiciones que creen un estatuto del denunciante en este ámbito. Según ella, las sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 1988, Irish Cement/Comisión (asuntos acumulados 166/86 y 220/86, Rec. p. 6473), y de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión (C-313/90, Rec. p. I-1125) no pueden interpretarse en el sentido de que el Juez comunitario hubiera admitido la existencia de una categoría de decisiones desestimatorias de denuncia.

21 La Comisión se remite a continuación a la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 1994, Italia/Comisión, «Italgrani» (C-47/91, Rec. p. I-4635), apartados 24 y 25, y señala que la ayuda controvertida se concedió con arreglo a un régimen general de ayudas con incidencia regional previamente aprobado, de modo que dicha ayuda era una ayuda existente que ya no debía notificarse. De ello se deduce que ni siquiera estaba facultada para adoptar ninguna decisión, positiva o negativa, respecto de la ayuda controvertida.

22 Además, la Comisión, que se remite al punto 36 de las conclusiones del Abogado General Sr. Darmon presentadas en el asunto que dio lugar a la sentencia Irish Cement/Comisión, antes citada, subraya que las demandantes habrían podido impugnar, ante el Juez nacional, la decisión de las autoridades neerlandesas de conceder la ayuda controvertida a Frima y que habrían podido cuestionar, en ese marco, la legalidad de la Decisión de aprobación.

23 Frima comparte las alegaciones formuladas por la Comisión. Añade que la falta de carácter decisorio del escrito de 7 de febrero de 1994 resulta asimismo del hecho de que, en virtud de la sentencia Italgrani, antes citada (apartado 21), la ayuda controvertida, mera medida de ejecución del régimen neerlandés, fue examinada a la luz de los mismos criterios de apreciación que los utilizados por la Comisión cuando adoptó la Decisión de aprobación. En consecuencia, mediante el escrito de 7 de febrero de 1994, la Comisión no adoptó una decisión, sino que simplemente confirmó la aplicación de los mismos criterios de apreciación que había utilizado cuando examinó el régimen neerlandés.

24 Frima se remite además a la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 28 de octubre de 1993, Zunis Holding y otros/Comisión (T-83/92, Rec. p. II-1169), apartado 31, y alega que sólo procedería admitir las pretensiones de que se trata si el acto que la Comisión se niega a retirar, a saber, la Decisión de aprobación, hubiera podido ser impugnado por las demandantes. Pues bien, la Decisión de aprobación no afecta directa e individualmente a las demandantes, de modo que no están legitimados para interponer un recurso de anulación contra dicha Decisión. En estas circunstancias, tampoco procede admitir las pretensiones del presente caso.

25 Frima considera, por último, que debe declararse la inadmisibilidad de las pretensiones de que se trata para evitar que resulte menoscabada la confianza legítima que le creó la Decisión de aprobación. En apoyo de esta afirmación, se remite más particularmente a las sentencias del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 1990, Comisión/Alemania (C-5/89, Rec. p. I-3437), apartado 14, e Italgrani, antes citada, apartado 24.

26 Las demandantes, por su parte, señalan en primer lugar que si el escrito impugnado tuviera un carácter meramente informativo, no habría sido firmada personalmente por el Comisario responsable de la política de competencia. Se remiten a continuación a las sentencias del Tribunal de Justicia Irish Cement/Comisión, antes citada, y CIRFS y otros/Comisión, antes citada, y afirman que el escrito impugnado constituye una decisión de no iniciar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado a raíz de la denuncia que el Comité había presentado mediante escrito de 6 de diciembre de 1993. Se trata, pues, a su juicio de una decisión desestimatoria de una denuncia, que produce por ello efectos jurídicos definitivos y, por lo tanto, es

impugnable en virtud del artículo 173 del Tratado (sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, Rec. p. 2639, apartados 9 y 10).

27 La sentencia Italgrani, antes citada, no es pertinente en el presente caso, puesto que en aquel asunto se trataba de dilucidar si la ayuda controvertida era una ayuda existente o una ayuda nueva, a fin de determinar en qué medida la Comisión podía suspender el pago. Por el contrario, en el presente asunto se trata de dilucidar si la Comisión pierde toda facultad de control respecto de una ayuda concedida en el marco de un régimen general de ayudas con incidencia regional como el régimen neerlandés, cuando ya ha aprobado dicho régimen de ayudas. Además, contrariamente al asunto Italgrani, en el presente caso no se trata de una mera medida de ejecución de un régimen general, ya que la Decisión de aprobación de la Comisión se limitaba a autorizar las «grandes líneas» del régimen neerlandés.

28 En cuanto a la afirmación de la Comisión de que no puede intervenir respecto de una ayuda concedida en virtud de un régimen general contradice el tenor de la Resolución del Consejo de 20 de octubre de 1971 (DO C 111, p. 1; EE 08/02, p. 3), según el cual existe «la posibilidad de que [la Comisión] utilice, eventualmente, el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado [...] en particular cuando la aplicación de los regímenes generales de ayudas es objeto de quejas justificadas provenientes de un Estado miembro». La referencia exclusiva a las denuncias de un Estado miembro se explica por el hecho de que, en 1971, la idea de las denuncias de particulares en el ámbito de las ayudas aún no se había abierto camino.

29 Las demandantes niegan la afirmación de Frima según la cual el examen de la ayuda controvertida se había basado en los mismos criterios de apreciación que se utilizaron cuando se examinó el régimen neerlandés. Se remiten a la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión, «Alfa Romeo» (C-305/89, Rec. p. I-1603), apartado 26, y señalan que, habida cuenta del exceso de capacidad en el sector de la sal, la ayuda controvertida fue objeto, en el marco de un examen individual, de un estudio particularmente riguroso.

30 En cuanto a la sentencia Zunis Holding y otros/Comisión, antes citada, afirman que debe declararse la admisibilidad de un recurso interpuesto contra una decisión de la Comisión por la que ésta se niega a iniciar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, sin que sea necesario remitirse a la jurisprudencia sobre los actos «negativos». Dicho artículo reconoce a las personas interesadas determinadas garantías de procedimiento, cuyo respeto implica que puedan impugnar ante los órganos jurisdiccionales comunitarios una decisión de la Comisión de no iniciar el mencionado procedimiento (sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1993, Cook/Comisión, C-198/91, Rec. p. I-2487, apartados 23 y 24, y de 15 de junio de 1993, Matra/Comisión, C-225/91, Rec. p. I-3203, apartados 17 y 18).

31 Las demandantes niegan que la supuesta confianza legítima de Frima afecte a la admisibilidad de su recurso. Señalan que, al menos en las sentencias citadas por esta parte coadyuvante, el principio de la protección de la confianza legítima no fue examinado en la fase de admisibilidad. Por lo demás, según ellas, la supuesta confianza legítima de un beneficiario de una ayuda de Estado no puede de ningún modo afectar al derecho de las partes a interponer un recurso contra un acto que les causa un perjuicio.

32 Por último, las demandantes alegan que si, por un lado, una decisión de la Comisión por la que se autoriza un régimen general de ayudas, como el régimen neerlandés, no constituyera un acto impugnable, y si, por otro lado, los actos de la Comisión relativos a las ayudas individuales concedidas en virtud de dicho régimen tampoco constituyeran actos impugnables, la legalidad de una ayuda como la controvertida nunca podría ser controlada por el Juez comunitario. Afirman además que no disponen de ninguna vía de recurso en Derecho interno, puesto que, según reiterada jurisprudencia, sólo el apartado 3 del artículo 93 del Tratado, que establece la obligación de notificación de los proyectos de ayuda, tiene efecto directo, mientras que, según la Comisión, una ayuda individual otorgada en el marco de un régimen general aprobado ya no requiere notificación.

33 SWS y VDS apoyan las alegaciones de las demandantes en todos sus extremos. Añaden que, con arreglo a la letra f) del artículo 16 del régimen neerlandés, el Ministro de Economía no puede conceder una ayuda en virtud de dicho régimen cuando se dé una circunstancia que «haga que el proyecto sea incompatible con la

estructura deseable del sector afectado». Se remiten al comentario que acompaña al régimen neerlandés, según el cual la letra f) del artículo 16 se refiere especialmente a una situación de «exceso de capacidad demostrable en un sector determinado». En consecuencia, con arreglo al régimen neerlandés, en su versión notificada a la Comisión y aprobada por ésta, no puede concederse una ayuda si hay un exceso de capacidad demostrable en el sector afectado. Al conceder la ayuda controvertida, las autoridades neerlandesas abonaron una ayuda en un sector en el que había un exceso de capacidad y, por lo tanto, infringieron las propias disposiciones de su régimen.

34 Las coadyuvantes subrayan que en el presente caso no se trata de una modificación menor de una medida de ayuda aprobada por la Comisión, como sucedía en la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de agosto de 1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, Rec. p. I-3829). Consideran en consecuencia que, si el Gobierno neerlandés pretendía otorgar una ayuda en un sector que registraba un exceso de capacidad demostrable, habría debido notificarla como ayuda de Estado nueva, conforme al apartado 3 del artículo 93 del Tratado. Habida cuenta de la disposición de la letra f) del artículo 16 del régimen neerlandés, la Comisión estaba obligada por lo menos a iniciar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado respecto a la ayuda controvertida.

35 La Comisión considera que no cabe admitir la alegación que las partes coadyuvantes basan en la letra f) del artículo 16 del régimen neerlandés debido a su carácter autónomo. Según ella, dicha alegación es, en cualquier caso, infundada. Por un lado, el tenor literal general e impreciso de la mencionada letra f) del artículo 16, en particular del término «estructura deseable» empleado en dicho artículo, demuestra que las autoridades neerlandesas disponen de una amplia facultad de apreciación en la aplicación de este artículo. Por otro lado, la hipótesis de un «exceso de capacidad demostrable» sólo se menciona a modo de ejemplo. A juicio de la Comisión, frente a la situación de monopolio que reinaba en el sector de la producción de sal en los Países Bajos, era totalmente razonable que la creación de un nuevo productor competidor se considerase compatible con la estructura del sector afectado. Por otra parte, las partes coadyuvantes no han aportado datos cuantitativos relativos a un exceso de capacidad del mercado neerlandés de la sal, a pesar de que tales datos son los únicos relevantes en el contexto de la aplicación de una Ley nacional.

36 Salt Union no ha presentado observaciones particulares en lo que respecta a la admisibilidad del recurso.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

37 Según reiterada jurisprudencia, constituyen actos o Decisiones susceptibles de ser objeto de recurso de anulación con arreglo al artículo 173 aquellas medidas que producen efectos jurídicos obligatorios que afecten a los intereses del demandante, modificando de forma caracterizada su situación jurídica (sentencia IBM/Comisión, antes citada, apartado 9; sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 10 de julio de 1990, Automec/Comisión, T-64/89, Rec. p. II-367, apartado 42, y de 24 de marzo de 1994, Air France/Comisión, T-3/93, Rec. p. II-121, apartado 43).

38 Para comprobar si el escrito de la Comisión de 7 de febrero de 1994 constituye una de estas medidas, procede examinar, en primer lugar, cuál es el objeto del escrito del Comité des salines de 6 de diciembre de 1993 al que da respuesta dicho escrito de 7 de febrero de 1994.

39 En su escrito de 6 de diciembre de 1993 (véase el apartado 5 *supra)*, el Comité des salines indica que tuvo conocimiento por la prensa de que Frima debía recibir determinadas ayudas de los poderes públicos neerlandeses, entre las que se encontraba la ayuda controvertida. Expresa «su extrañeza» de que dichas ayudas puedan ser concedidas a una empresa del sector de la sal, que registra un importante exceso de capacidad, y afirma que el impacto de dichas ayudas en materia de empleo «sería absolutamente negativo». Alega a continuación que, según el Tratado, dichas ayudas pueden falsear la competencia y, por ello están, «en principio», prohibidas.

Señala, sin embargo, que la Comisión, mediante una Decisión de diciembre de 1990, había autorizado un régimen general de ayudas para facilitar el desarrollo de la provincia de Frisia. En estas circunstancias, solicita que se le facilite una «copia de dicha decisión a fin de poder apreciar mejor este proyecto».

40 El objeto del escrito de 6 de diciembre de 1993 era por tanto una solicitud de información. En efecto, tras haber formulado observaciones preliminares, el Comité des salines solicitó a la Comisión que le facilitara una copia de la Decisión de aprobación. Del último párrafo del escrito, en el que el Comité agradece al miembro de la Comisión el curso que tenga a bien darle «a esta solicitud», se desprende también que el objeto del escrito era obtener una copia de la Decisión de aprobación, es decir, una solicitud de información. Como la Comisión ha señalado acertadamente, el Comité deseaba obtener una copia de la Decisión de aprobación, a fin de cerciorarse de que la ayuda concedida a Frima estaba cubierta por dicha Decisión. Además, el examen del escrito muestra que el Comité no propuso a la Comisión que adoptara ninguna Decisión.

41 Procede examinar a continuación el escrito de la Comisión de 7 de febrero de 1994 (véase el apartado 6 *supra*). Mediante este escrito, la Comisión responde a la solicitud formulada por el Comité des salines remitiéndole una copia de la Decisión de aprobación. Por otra parte, comunica al Comité que Frima solicitó «efectivamente» una ayuda, a saber, la ayuda controvertida, al Gobierno neerlandés. Además, informa al Comité de que dicha ayuda está cubierta por el régimen neerlandés, aprobado por la Comisión mediante la Decisión de aprobación. Por último, señala que la posible aplicación del régimen neerlandés a favor de Frima «no requeriría una aprobación específica por parte de la Comisión».

42 Por lo tanto, el objeto del escrito de 7 de febrero de 1994 era responder a la solicitud formulada por el Comité des salines en su escrito de 6 de diciembre de 1993. Es evidente que la mera remisión por parte de la Comisión, a solicitud del Comité, de una copia de la Decisión de aprobación no puede producir efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de las demandantes en el sentido de la jurisprudencia citada anteriormente (apartado 37). Por otra parte, al comunicar

al Comité que Frima había solicitado «efectivamente» una ayuda al Gobierno neerlandés, la Comisión se limitó a confirmar al Comité una información que éste ya había obtenido. Por consiguiente, tampoco puede considerarse que dicha información produzca efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de las demandantes.

43 En lo que respecta a la información facilitada por la Comisión según la cual la ayuda controvertida se enmarca en el régimen neerlandés aprobado por la Decisión de aprobación, debe observarse que el Comité des salines no sostuvo ni en su escrito de 6 de diciembre de 1993, ni en la demanda, ni en la réplica que la ayuda controvertida no estuviera cubierta por el régimen neerlandés. En estas circunstancias, la información facilitada por la Comisión tampoco produce efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de las demandantes.

44 Por otra parte, en lo que respecta a la alegación de las partes coadyuvantes SWS y VDS, según la cual la ayuda controvertida no está cubierta por el régimen neerlandés (véanse los apartados 33 y 34 *supra)*, no puede determinar *a posteriori* el alcance del escrito de 7 de febrero de 1994. Además, al situarse totalmente fuera del marco del presente litigio, definido por el objeto de este último, dicha alegación no puede ser tomada en consideración. En efecto, según reiterada jurisprudencia, el objeto de un litigio no puede modificarse durante el procedimiento (sentencia Automec/Comisión, antes citada, apartado 69, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de junio de 1996, Kahn Scheepvaart/Comisión, T-398/94, Rec. p. II-477, apartado 20).

45 Por lo que se refiere a la observación de la Comisión según la cual la ayuda controvertida no requiere una «aprobación específica» por su parte, se trata también de una mera información que no produce efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de las demandantes. Al facilitar dicha información, la Comisión tuvo simplemente en cuenta su práctica según la cual las ayudas individuales derivadas de un régimen general de ayudas son ayudas existentes que no deben serle notificadas, salvo que la Comisión haya expresado sus reservas en este sentido en la Decisión de aprobación.

46 Pues bien, el Tribunal de Justicia aprobó expresamente esta práctica en su sentencia Italgrani, antes citada (apartado 21). Además, de dicha sentencia (apartados 24 y 25) se desprende que si las demandantes hubieran impugnado la legalidad de la ayuda controvertida, la Comisión ni siquiera habría estado facultada para adoptar una Decisión específica relativa a la legalidad de dicha ayuda, puesto que un primer examen suyo había puesto de manifiesto que la ayuda controvertida estaba cubierta por el régimen neerlandés, régimen general de ayudas que ella había previamente aprobado.

47 Por último, el mero hecho de que el miembro de la Comisión responsable de la política de la competencia hubiera firmado personalmente el escrito de 7 de febrero de 1994 no puede influir en el alcance de este último.

48 De todo lo anterior se desprende que el escrito de la Comisión de 7 de febrero de 1994 no constituye una medida que produzca efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de las demandantes, modificando de forma caracterizada su situación jurídica. Las pretensiones de las demandantes que tienen por objeto la anulación de la supuesta decisión de la Comisión contenida en dicho escrito se dirigen pues contra un acto no susceptible de recurso con arreglo al artículo 173 del Tratado.

49 Para apoyar la admisibilidad de sus pretensiones, las demandantes sostienen además que el escrito de 7 de febrero de 1994 constituye la negativa de la Comisión a iniciar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado respecto a la ayuda controvertida. Por lo tanto, las demandantes pueden impugnar esta decisión denegatoria de la Comisión. A este respecto, debe observarse que, en el escrito de 7 de febrero de 1994, la Comisión no manifestó en modo alguno que se negara o no a iniciar el procedimiento del apartado 2 del artículo 92. Además, debe reconocerse que ni siquiera podía iniciar dicho procedimiento, dado que un primer examen efectuado por ella había puesto de manifiesto que la ayuda controvertida estaba cubierta por un régimen general de ayudas previamente aprobado (sentencia Italgrani, antes citada, apartado 24). De ello se deduce que, no siendo posible adoptar una decisión, el argumento de las demandantes tampoco puede dar lugar a la admisibilidad de las pretensiones de que se trata.

50 Las demandantes afirman además que procede admitir sus pretensiones puesto que el escrito de 7 de febrero de 1994 constituye una desestimación de denuncia. A este respecto, del análisis del escrito del Comité des salines de 6 de diciembre de 1993 (véanse los apartados 39 y 40 *supra)* se deduce que dicho escrito no puede ser calificado como denuncia, puesto que se trata de una mera solicitud de información. Por consiguiente, el escrito de la Comisión de 7 de febrero de 1994 no puede calificarse en ningún caso como desestimación de denuncia. Así pues, y en cualquier caso, la alegación examinada tampoco puede dar lugar a la admisibilidad de las pretensiones.

51 Por otra parte, debe recordarse que, según una jurisprudencia consolidada, no basta con que un escrito haya sido enviado por una Institución comunitaria a su destinatario, en respuesta a una petición formulada por este último, para que pueda ser calificado como decisión a efectos del artículo 173 del Tratado, susceptible de recurso de anulación (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de mayo de 1996, AITEC/Comisión, T-277/94, Rec. p. II-354, apartado 50).

52 De las anteriores consideraciones se deduce que debe declararse la inadmisibilidad de las pretensiones de las demandantes dirigidas a la anulación de la decisión de la Comisión supuestamente contenida en su escrito de 7 de febrero de 1994. La inadmisibilidad de dichas pretensiones supone también la de las que tienen por objeto que se declare la ilegalidad de la Decisión de aprobación (véanse los apartados 16 y 17 *supra).*

53 Por último, este Tribunal de Primera Instancia subraya que las demandantes habrían podido impugnar la legalidad de la ayuda controvertida ante el Juez neerlandés. En su respuesta a la pregunta formulada por escrito por el Tribunal de Primera Instancia, así como en la vista, indicaron que efectivamente así lo habían

hecho, pero que ante el College van Beroep voor het Bedrijfsleven se limitaron a impugnar la legalidad de la ayuda controvertida con arreglo al Derecho nacional. Al no haber considerado oportuno cuestionar ante dicho tribunal nacional la validez de la Decisión de aprobación con arreglo al Derecho comunitario, optaron por no solicitarle que planteara, en virtud del artículo 177 del Tratado, una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia en lo que respecta a dicha validez. En tales circunstancias, y contrariamente a lo que sostienen las demandantes (véase el apartado 32 *supra*), la solución dada al presente caso no les priva, por sí misma, de la posibilidad de someter la legalidad de la ayuda controvertida al control jurisdiccional.

54 De todas las consideraciones anteriores resulta que debe declararse la inadmisibilidad del recurso en su totalidad.

Costas

55 Conforme al apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones de las demandantes, y habida cuenta de las pretensiones formuladas por la Comisión, procede condenarlas en costas, incluidas las de Frima, que así lo había solicitado en sus pretensiones. Salt Union, SWS y VDS cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera ampliada),

decide:

1) Declarar la inadmisibilidad del recurso.

2) Condenar en costas a las demandantes, incluidas las de Frima BV.

3) Salt Union Ltd, Südwestdeutsche Salzwerke AG y Verein Deutsche Salzindustrie eV cargarán con sus propias costas.

Briët Vesterdorf Lindh

Potocki Cooke

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 22 de octubre de 1996.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

C.P. Briët