AUTO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)
de 28 de enero de 2004 *

En el asunto C-164/02,

Reino de los Países Bajos, representado por H.G. Sevenster, en calidad de agente,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. V. Di Bucci y H. van Vliet, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto una demanda de anulación de la Decisión SG (2002) D/228533 de la Comisión, de 15 de febrero de 2002, relativa a la Ayuda estatal nº N 812/2001 referida a la «Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie» (medidas de fomento del reciclado de fangos de dragado), en la medida en que la Comisión señala en dicha Decisión que las ayudas concedidas a las autoridades portuarias en virtud de la referida normativa constituye una ayuda de Estado en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. P. Jann (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. A. La Pergola, S. von Bahr, la Sra. R. Silva de Lapuerta y el Sr. K. Lenaerts Jueces;

Abogado General: Sr. M. Poiares Maduro;
Secretario: Sr. R. Grass;

oído el Abogado General;

dicta el siguiente

Auto

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 25 de abril de 2002, el Reino de los Países Bajos solicita, en virtud del artículo 230 CE, la anulación de la Decisión SG (2002) D/228533 de la Comisión, de 15 de febrero de 2002, relativa a la Ayuda estatal nº N 812/2001 referida a la «Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie» (medidas de fomento del reciclado de fangos de dragado) (en lo sucesivo, «Decisión recurrida»), en la medida en que la Comisión señala en dicha Decisión que las ayudas concedidas a las autoridades portuarias en virtud de las referidas medidas de fomento constituyen ayudas de Estado en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1.

Antecedentes de hecho

2 En los Países Bajos, en los estuarios de los ríos Rin, Mosa y Escalda, se depositan partículas de arena que provienen del mar y de los aluviones arrastrados por los ríos. Con el fin de facilitar la navegación y el correcto flujo de las aguas, dichos sedimentos son extraídos regularmente mediante dragado.

3 Los fangos de dragado están contaminados en gran parte, y sólo pueden ser reutilizados tras un proceso de transformación. Con el fin de fomentar el desarrollo del mercado de transformación de fangos contaminados en material de construcción, las autoridades neerlandesas han previsto una medida denominada «Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie» (en lo sucesivo, «medidas de fomento»).

4 En virtud de las medidas de fomento, las empresas de transformación reciben unas cantidades en función del nivel de consecución de los objetivos marcados en materia de transformación. Los recolectores de fangos de dragado también pueden beneficiarse de dichas medidas, con el fin de fomentar en ellos la referida transformación.

5 Mediante escrito de 26 de noviembre de 2001 el Gobierno neerlandés notificó el proyecto de medidas de fomento a la Comisión, en cumplimiento del artículo 88 CE, apartado 3, y solicitó a ésta que se pronunciase acerca de la legalidad de las medidas previstas en relación con los artículos 87 CE y 88 CE. En dicho escrito se hacía constar, para el caso de que la Comisión estimase que el proyecto suponía una ayuda de Estado en el sentido del artículo 87 CE, que el dragado de las vías navegables es un servicio público relacionado con la gestión de

las aguas. Alegaba que el almacenamiento y la transformación de los fangos de dragado debían, en tal caso, ser considerados como un servicio de interés económico general y que las medidas de fomento previstas cumplían con los requisitos del artículo 86 CE, apartado 2, dada su naturaleza general, su carácter económico y su finalidad dirigida al cumplimiento de una necesidad de la comunidad.

6 En la Decisión recurrida, la Comisión señala que no tiene objeción alguna contra las medidas de fomento objeto de notificación. La mayor parte de las cantidades acordadas en virtud de las medidas de fomento no suponen una ayuda en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1. En los supuestos en que sí tuviesen el carácter de ayudas, serían compatibles con el mercado común en virtud del artículo 87 CE, apartado 3, letra c), y del apartado 38 de la Comunicación de la Comisión titulada «Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente» (DO 2001, C 37, p. 3).

7 La Decisión recurrida señala en su apartado 3, párrafos cuarto y quinto:

«La mayoría de las actividades de dragado son adjudicadas por las autoridades públicas encargadas de los trabajos públicos necesarios para garantizar el acceso a las vías navegables públicas. Las operaciones de financiación efectuadas por las autoridades responsables de infraestructuras, accesibles a todos los potenciales usuarios de forma no discriminatoria y gestionadas por el Estado no se encuentran generalmente dentro del ámbito de aplicación de lo dispuesto en el artículo 87 CE, apartado 1, puesto que no suponen ventaja alguna para una empresa competidora en relación con las demás, en el sentido de dicho artículo. Tal es el caso de la mayor parte de las financiaciones de infraestructuras de transporte (por ejemplo, carreteras y canales creados y mantenidos por las autoridades públicas). Este enfoque resulta igualmente aplicable a la financiación de la mayoría de las autoridades públicas responsables del dragado.

Sin embargo, algunas autoridades responsables del dragado, en concreto las autoridades portuarias, pueden estar comprendidas en la definición de empresa en

el sentido del artículo 87, apartado 1, del Tratado. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha señalado en este contexto que, en esencia, debe analizarse si se trata de una actividad económica, resultando menos relevante la forma de organización adoptada. El Tribunal de Primera Instancia ha declarado en la sentencia dictada en el asunto Aeropuertos de París que la gestión y el suministro de instalaciones constituyen una actividad económica. Un operador, privado o público, de infraestructuras de transporte está comprendido en esta definición, dejando al margen a las autoridades públicas. Consecuentemente, las ventajas facilitadas a tales empresas pueden perjudicar a la competencia real o potencial. Las cantidades concedidas para el tratamiento de los fangos de dragado implican una ventaja en el sentido señalado, y deben por tanto ser considerados como una ayuda estatal en favor de las referidas empresas.»

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y conclusiones de las partes

8 El recurso del Gobierno neerlandés fue registrado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 25 de abril de 2002.

9 El Gobierno neerlandés solicita al Tribunal de Justicia que:

— anule la Decisión recurrida, en la medida en que la Comisión declara en las misma que las ayudas concedidas a las autoridades portuarias en virtud de las medidas de fomento del reciclado de fangos de dragado constituyen ayudas de Estado en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1;

— condene en costas a la Comisión.

10 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— declare la inadmisibilidad del recurso;

— con carácter subsidiario, lo desestime;

— condene en costas al Reino de los Países Bajos.

11 En aplicación del artículo 91, apartados 3 y 4, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, ha decidido pronunciarse acerca de la admisibilidad del recurso sin abrir la fase oral.

Acerca de la admisibilidad

Alegaciones de las partes

12 La Comisión alega que el recurso es inadmisible. Afirma que la Decisión recurrida, que autoriza un régimen de ayudas previamente notificado, no causa perjuicio alguno al Gobierno neerlandés.

13 Según la Comisión sólo pueden ser objeto de recurso de anulación, de conformidad con el artículo 230 CE, las medidas que produzcan efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de los demandantes (véase la sentencia de 22 de junio de 2000, Países Bajos/Comisión, C-147/96, Rec. p. I-4723, apartado 25). Ahora bien, la Decisión recurrida da íntegramente la razón al Reino de los Países Bajos. La medida no produce efectos jurídicos obligatorios que afecten a los intereses del demandante, ya que no modifica su posición jurídica ni le causa perjuicio alguno (véanse las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 17 de septiembre de 1991, NBV y NVB/Comisión, T-138/89, Rec. p. II-2181, y de 30 de enero de 2002, Nuove Industrie Molisane/Comisión, T-212/00, Rec. p. II-347).

14 En efecto, con independencia de la motivación que fundamenta un acto, tan sólo su parte dispositiva puede producir efectos jurídicos, salvo que la motivación, en aquellos casos en que forme parte de un acto lesivo, constituya el soporte necesario para la parte dispositiva de dicho acto (sentencia NBV y NVB/Comisión, antes citada, apartado 31), lo cual no ocurre en el caso de autos.

15 Finalmente, según la Comisión, el artículo 230 CE debe ser interpretado a la luz del artículo 233 CE. Así, la posibilidad de presentar un recurso al amparo del artículo 230 CE deberá limitarse a los supuestos en que, en caso de dictaminarse la anulación de una decisión, la institución afectada esté obligada a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia. En el caso de autos, si la Decisión recurrida fuera anulada, la Comisión no podría adoptar medida alguna, puesto que la ayuda ha sido aprobada en su integridad.

16 El Gobierno neerlandés considera que su recurso debe ser admitido a trámite. La afirmación de la Comisión en la Decisión recurrida, según la cual las autoridades

portuarias pueden ser consideradas como «empresas» a efectos del artículo 87 CE, apartado 1, y el dragado efectuado por las autoridades portuarias debe ser calificado como actividad económica constituye una modificación de la situación jurídica del Reino de los Países Bajos, en la medida en que, en adelante, éste deberá notificar en lo sucesivo a la Comisión cualquier ayuda concedida a dichas entidades, lo cual implica un inconveniente procedimental considerable.

17 Por tanto, según el Gobierno neerlandés, la Decisión recurrida no da íntegramente la razón al Reino de los Países Bajos y, además, afecta a los intereses de éste en el sentido señalado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véanse los autos de 8 de marzo de 1991, Emerald Meats/Comisión, C-66/91 y C-66/91 R, Rec. p. I-1143, y de 13 de junio de 1991, Sunzest/Comisión, C-50/90, Rec. p. I-2917, así como la sentencia de 5 de octubre de 1999, Países Bajos/Comisión, C-308/95, Rec. p. I-6513).

Apreciación del Tribunal de Justicia

18 Procede recordar, en primer lugar, que según jurisprudencia reiterada sólo constituyen actos o decisiones que puedan ser objeto de un recurso de anulación, en el sentido del artículo 230 CE, las medidas que produzcan efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de los demandantes modificando de forma caracterizada su situación jurídica (véanse, entre otras, las sentencias de 31 de marzo de 1998, Francia y otros/Comisión, asuntos acumulados C-68/94 y C-30/95, Rec. p. I-1375, apartado 62; de 5 de octubre de 1999, Países Bajos/Comisión, antes citada, apartado 26; y de 22 de junio de 2000, Países Bajos/Comisión, antes citada, apartado 25).

19 Para determinar si un acto o una decisión produce tales efectos, hay que atender a su naturaleza (sentencia de 22 de junio de 2000, Países Bajos/Comisión, antes citada, apartado 27).

20 En el caso de autos consta que la Decisión recurrida declara el régimen de ayudas notificado compatible con el mercado común. En la medida en que, al notificar dicho régimen de ayudas, el Gobierno neerlandés solicitó a la Comisión que se pronunciase acerca de la legalidad de las mismas respecto a los artículos 87 CE y 88 CE, la mencionada Decisión, adoptada al amparo del artículo 87 CE, apartado 1, por un lado, y del artículo 87 CE, apartado 3, letra c), por otro, no modifica de forma caracterizada la situación jurídica del Reino de los Países Bajos.

21 En cuanto a la alegación del Gobierno neerlandés relativa a que una parte de la motivación de la Decisión recurrida, en concreto aquélla según la cual determinadas autoridades portuarias pueden ser consideradas como «empresas» a efectos del artículo 87 CE, apartado 1, produce efectos jurídicos lesivos contrarios a los intereses del Reino de los Países Bajos con independencia del sentido final de la Decisión, baste señalar que, cualquiera que sea la motivación que fundamenta una decisión, tan sólo su parte dispositiva puede producir efectos jurídicos y, por tanto, lesivos. Por el contrario, las apreciaciones formuladas en los motivos de una decisión no pueden, por sí mismas, ser objeto de un recurso de anulación. La motivación solamente puede ser sometida al control de legalidad del juez comunitario en la medida en que, tratándose de la motivación de un acto lesivo, constituya el soporte necesario de la parte dispositiva de dicho acto.

22 En el caso de autos no se trata de una motivación que constituya el soporte necesario de la parte dispositiva de una decisión lesiva para el Reino de los Países Bajos. La Comisión afirma en la parte dispositiva de la Decisión recurrida que, con independencia de que algunas de las ayudas de que se trata puedan constituir ayudas en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, el régimen de ayudas

controvertido está justificado en cualquier caso al amparo de lo dispuesto en el artículo 87 CE, apartado 3, letra c). Por tanto, dicha parte dispositiva no supone en modo alguno una toma de postura acerca del carácter de empresa de todas las autoridades portuarias, ni tampoco acerca de la naturaleza económica del conjunto de actividades de éstas.

23 Por otra parte, la Decisión recurrida tampoco se pronuncia acerca de las circunstancias particulares de alguna de las autoridades portuarias afectadas, sino que se limita a citar el supuesto de que dichas autoridades portuarias desarrollaran actividades económicas en el ámbito a que se refieren las medidas objeto de controversia. Finalmente, la mencionada Decisión no prejuzga en modo alguno la calificación que, a la vista del artículo 87 CE, apartado 1, deban recibir cualesquiera otras ayudas concedidas a las autoridades portuarias.

24 A la vista de lo anterior, la parte impugnada de la motivación de la Decisión recurrida no ha producido unos efectos jurídicos obligatorios que afecten a los intereses del Reino de los Países Bajos. En consecuencia no se trata de un acto jurídico susceptible de recurso, según la jurisprudencia citada en el apartado 18 del presente auto.

25 Por consiguiente, procede declarar la inadmisibilidad del recurso.

Costas

26 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra

parte. Dado que la Comisión ha solicitado la condena en costas del Reino de los Países Bajos y que han sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

resuelve:

1) **Declarar la inadmisibilidad del recurso.**

2) **Condenar en costas al Reino de los Países Bajos.**

Dictado en Luxemburgo, a 28 de enero de 2004.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Primera

P. Jann