CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F.G. JACOBS
presentadas el 24 de febrero de 2005 [1]

Introducción

1. En el presente asunto, la Comisión recurre en casación la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de diciembre de 2002 (en lo sucesivo, «sentencia recurrida») [2] por la que se desestimó su excepción de inadmisibilidad contra la demanda presentada por la asociación Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV (en lo sucesivo, «ARE» o «demandante») en la que se impugnaba una Decisión de la Comisión de 22 de diciembre de 1999 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). [3]

2. El recurso de casación plantea, fundamentalmente, dos cuestiones. En primer lugar, ¿en qué circunstancias debe considerarse que una decisión de la Comisión por la que se autoriza una concesión de ayudas a beneficiarios que no son miembros de una asociación afecta directa e individualmente a dicha asociación? En segundo lugar, ¿en qué circunstancias puede el Tribunal de Primera Instancia interpretar los motivos invocados por un demandante, o plantear de oficio un nuevo motivo de Derecho, a fin de justificar su conclusión de que este último resulta directa e individualmente afectado?

Antecedentes del recurso de casación

Hechos

3. En la Decisión impugnada, la Comisión, sin iniciar el procedimiento formal de examen previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, decidió no formular ninguna objeción contra las ayudas previstas en ciertas modificaciones de la Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz (Ley alemana sobre indemnizaciones y compensaciones; en lo sucesivo, «EALG») introducidas por la Ausgleichsleistungsgesetz (en lo sucesivo, «Ley sobre compensaciones»).

1 — Lengua original: inglés.

2 — Sentencia Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum/Comisión (T-114/00, Rec. p. II-5121).

3 — DO 2000, C 46, p. 2.

4. Estas modificaciones se idearon para hacer compatible con el mercado común el régimen de ayudas, como exigía una decisión previa de la Comisión sobre dicho régimen, la Decisión 1999/268/CE de la Comisión, de 20 de enero de 1999, sobre la compra de tierras al amparo de la Ley sobre compensación de costos (en lo sucesivo, «Decisión de 20 de enero de 1999»).[4]

5. La demandante es una asociación que reúne a agrupaciones afectadas por los problemas relativos a la propiedad en los sectores de la agricultura y la silvicultura, a personas trasladadas y expropiadas, a víctimas de expropiaciones en los sectores de la industria, la artesanía y el comercio, y a pequeñas y medianas empresas cuyo domicilio social y lugar de origen estaban situados en la antigua zona de ocupación soviética o en la antigua República Democrática Alemana.

6. A raíz de la reunificación de Alemania, que tuvo lugar en 1990, aproximadamente 1,8 millones de hectáreas de tierras agrícolas y forestales fueron transferidas del patrimonio del Estado de la República Democrática Alemana al de la República Federal de Alemania.

7. Con arreglo a la Ley sobre compensaciones, que entró en vigor el 1 de diciembre de 1994, las tierras agrícolas situadas en la antigua República Democrática Alemana que estaban en poder de la Treuhandanstalt, organismo de Derecho público encargado de reestructurar las empresas de la antigua República Democrática Alemana, podían ser adquiridas por distintas categorías de personas por un precio inferior a la mitad de su valor real de mercado.

8. Formaban parte de la primera categoría y tenían prioridad, siempre que hubieran residido en el lugar el 3 de octubre de 1990 y que el 1 de octubre de 1996 hubiesen celebrado un contrato de arrendamiento a largo plazo de tierras que hubieran sido propiedad del Estado y estuvieran incluidas entre aquellas que la Treuhandanstalt debía privatizar, las personas que hubieran suscrito un contrato de arrendamiento rústico, los sucesores de las antiguas cooperativas de producción agrícola, las personas reinstaladas que hubiesen sido expropiadas entre 1945 y 1949 o en la época de la República Democrática Alemana y que, posteriormente, hubiesen vuelto a explotar tierras y los agricultores calificados de personas instaladas recientemente, que no habían sido antiguamente propietarios de tierras en los nuevos Länder. Formaban parte de la segunda categoría los antiguos propietarios expropiados antes de 1949 cuyos bienes no hubieran sido restituidos y que no hubiesen reanudado una actividad agrícola en el lugar. Éstos podían adquirir únicamente las superficies que no hubiesen sido adquiridas por las personas incluidas en la primera categoría.

9. Esta Ley establecía además la posibilidad de adquisición preferente de tierras forestales y definía las categorías de personas con derecho a ello.

4 — DO L 107, p. 21.

10. A raíz de las denuncias contra este programa de adquisición de tierras presentadas por nacionales alemanes y de otros Estados miembros, la Comisión inició, el 18 de marzo de 1998, un procedimiento de examen con arreglo al artículo 93, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE, apartado 2; en lo sucesivo utilizaré, por conveniencia, la numeración actual de los artículos del Tratado). [5]

11. Mediante la Decisión de 20 de enero de 1999, [6] adoptada como consecuencia del procedimiento de examen, la Comisión declaró que el programa de adquisición de tierras era incompatible con el mercado común, ya que las ayudas que concedía estaban supeditadas a que se cumpliera el requisito de residencia *in situ* a 3 de octubre de 1990 y excedían del límite de las ayudas para adquirir terrenos agrícolas. Dicho límite se había fijado en el 35 % para las superficies agrícolas de las zonas que no fueran zonas desfavorecidas en el sentido del Reglamento (CE) nº 950/97 del Consejo, de 20 de mayo de 1997, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias. [7] La Comisión concluyó que los restantes aspectos del programa no presentaban ninguna de las características de las ayudas.

12. En particular, por lo que se refiere al requisito de residencia *in situ* a 3 de octubre de 1990 previsto por la Ley sobre compensaciones, la Comisión declaró que dicha Ley favorecía a las personas físicas y jurídicas de los nuevos Länder frente a aquéllas que no tenían sede o residencia en Alemania y podía por tanto vulnerar la prohibición de discriminación establecida en los artículos 43 CE a 48 CE, ya que, *de facto*, este requisito lo cumplían casi exclusivamente ciudadanos alemanes, y sobre todo aquellos cuya residencia previa estaba en los nuevos Länder.

13. En consecuencia, este requisito producía el efecto de excluir a las personas que no satisfacían el criterio de tener su residencia (principal) en el territorio de la República Democrática Alemana. La Comisión estimó que el requisito de «residencia *in situ* a 3 de octubre de 1990» sólo podía justificarse si era a la vez necesario y adecuado para realizar el objetivo perseguido por el legislador, es decir, para permitir que se beneficiaran del programa las personas que habían vivido y trabajado durante décadas en la República Democrática Alemana o sus familias.

14. La Comisión consideró que, para lograr ese objetivo, no habría sido necesario fijar como fecha de referencia para la residencia *in situ* el 3 de octubre de 1990, ya que, con arreglo al artículo 3, apartado 1, de la Ley sobre compensaciones, esas personas naturales o jurídicas instaladas recientemente habrían sido autorizadas a participar en el programa de compra de tierras si, el 1 de octubre de 1996, hubieran sido arrendatarios a largo plazo de tierras antes propiedad del Estado que la Treuhandanstalt debía privatizar. Durante el procedimiento de examen, varios interesados habían puesto expresamente de relieve ante la Comisión que la

5 — DO 1998, C 215, p. 7.
6 — Citada en la nota 4.
7 — DO L 142, p. 1.

gran mayoría de los contratos de arrendamiento a largo plazo habían sido celebrados con ciudadanos de Alemania del Este. De ello se deducía claramente que, aun reconociendo la legitimidad del objetivo fijado por el legislador (a saber, la participación de los alemanes del Este en el programa de adquisición de tierras), la realización del mismo no habría peligrado en la práctica si no se hubiera fijado como fecha de referencia el 3 de octubre de 1990.

15. En esta Decisión de 20 de enero de 1999, la Comisión ordenó a la República Federal de Alemania que recuperara las ayudas declaradas incompatibles con el mercado común que ya habían sido concedidas y que dejase de conceder ayudas con arreglo a este programa.

16. A raíz de dicha Decisión se redactó un nuevo proyecto de ley, el proyecto de Vermögensrechtsergänzungsgesetz (Ley que completa la Ley sobre restablecimiento de los derechos patrimoniales), que suprimía y modificaba algunas de las disposiciones de ejecución del programa de adquisición de tierras.

17. El nuevo proyecto de ley fue notificado a la Comisión y ésta lo autorizó en la Decisión impugnada, sin iniciar el procedimiento de examen previsto en el artículo 88 CE, apartado 2.

18. La Comisión observó que los elementos que había considerado incompatibles con el mercado común en su Decisión de 20 de enero de 1999 no figuraban en dicho proyecto de ley. En particular, quedaba suprimido el requisito de residencia *in situ* a 3 de octubre de 1990 y se establecía un porcentaje de ayuda del 35 % (es decir, se fijaba como precio de compra de las tierras su valor real reducido en un 35 %). Así, en lo sucesivo, el requisito principal para poder adquirir tierras a precio reducido era haber celebrado un contrato de arrendamiento a largo plazo. La Comisión consideró asimismo que, habida cuenta de las garantías proporcionadas por las autoridades alemanas, existía suficiente superficie de tierras para corregir cualquier discriminación sin que fuera necesario anular los contratos celebrados en virtud de la EALG inicial.

19. Si la nueva normativa contenía otros elementos que, en condiciones iguales, favorecían a los alemanes del Este, esta ventaja respondía al objetivo de reestructurar la agricultura en los nuevos Länder y garantizar al mismo tiempo que las personas interesadas que hubieran vivido y trabajado en la República Democrática Alemana durante décadas, o sus familias, pudieran beneficiarse también de esta normativa. En su Decisión de 20 de enero de 1999, la Comisión había reconocido ya la legitimidad de dicho objetivo y no lo había impugnado.

20. Con esta declaración, la Comisión rechazaba una serie de críticas formuladas por

varios interesados, incluida la demandante, a raíz de la Decisión de 20 de enero de 1999, según las cuales, aunque no se exigiera la residencia *in situ* a 3 de octubre de 1990, el programa de adquisición de tierras seguía siendo discriminatorio a causa del requisito de haber celebrado un contrato de arrendamiento a largo plazo, requisito que tenía como consecuencia, a su juicio, mantener el criterio de la residencia *in situ* y hacer que la cantidad de tierras disponibles fuera insuficiente.

21. Después de que la Comisión autorizase el proyecto de ley, el legislador alemán aprobó la Vermögensrechtsergänzungsgesetz.

22. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 2 de mayo de 2000, la demandante interpuso un recurso contra la Decisión impugnada.

La excepción de inadmisibilidad

23. La Comisión, apoyada por Alemania, alegó que el recurso era inadmisible por dos motivos: en primer lugar, la Decisión impugnada no afectaba directa e individualmente a la demandante y, en segundo lugar, la demandante había incurrido en abuso de procedimiento.

24. La Comisión sostuvo que sólo las empresas que compiten con las empresas beneficiarias de ayudas pueden considerarse individualmente afectadas por una decisión que autorice dichas ayudas, especialmente si han desempeñado un papel activo en el procedimiento principal de examen anterior y en la medida en que su posición en el mercado se vea sustancialmente afectada por la ayuda objeto de la decisión impugnada.

25. En cuanto a las asociaciones de operadores económicos, la Comisión sostuvo que las únicas reconocidas como individualmente afectadas por una decisión de este tipo son las que hayan participado activamente en el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, en la medida en que se vean afectadas en su condición de negociadoras o cuando actúen en nombre de uno o varios de sus miembros que hubieran podido interponer personalmente un recurso admisible. A la vista de los hechos, la Comisión consideró que la demandante no cumplía estos requisitos y, por tanto, la Decisión impugnada no le afectaba individualmente.

26. La Comisión alegó, asimismo, que el recurso era inadmisible *a fortiori*, ya que el programa de adquisición de tierras constituía un régimen de ayudas y, en consecuencia, la autorización de este régimen por la Comisión era una medida de alcance general que se aplicaba a situaciones determinadas objetivamente y producía efectos jurídicos en relación con una categoría de personas contempladas de forma general y abstracta.

27. Por último, la Comisión sostuvo que la demandante representaba esencialmente o incluso exclusivamente intereses alemanes, mientras que su recurso pretendía que el Tribunal de Primera Instancia declarase que el programa de adquisición de tierras controvertido contenía una discriminación basada en la nacionalidad y, por tanto, no podía ser autorizado por la Comisión.

28. La Comisión concluyó que no existía relación alguna entre los intereses propios de la demandante y aquéllos que representaba en el recurso objeto del procedimiento, que le eran ajenos. Afirmó que una asociación no estaba legitimada para interponer un recurso con arreglo al artículo 230 CE, párrafo cuarto, cuando no representaba los intereses de sus miembros. A este respecto, la Comisión recordó que los miembros de la demandante no eran nacionales de otros Estados miembros, sino personas cuyos intereses fueron conculcados durante la guerra y la posguerra en la antigua zona de ocupación soviética y en la antigua República Democrática Alemana.

29. Alemania se sumó a la alegación de la Comisión según la cual procedía declarar la inadmisibilidad del recurso debido a que la Decisión impugnada no afectaba individualmente a la demandante. Añadió que los beneficiarios de las ayudas aún no habían sido individualizados ni nombrados. Además, la Decisión impugnada no podía afectar directamente a la demandante porque no existía ninguna relación de causalidad entre dicha Decisión y el supuesto interés de la demandante con arreglo al Derecho de la competencia. Aunque la alegación basada en la violación del principio de no discriminación fuera fundada, ello no daría lugar automáticamente a la recuperación de las tierras por los antiguos propietarios representados por la demandante.

30. Tanto la Comisión como Alemania estimaron que la demandante y sus miembros estaban más preocupados por una modificación del régimen de propiedad — que, en virtud del artículo 295 CE, no puede verse afectado por el Derecho comunitario— que por su posición competitiva en el mercado.

31. La demandante alegó, en primer lugar, que representaba a más de mil empresas que ejercían su actividad en el ámbito de la agricultura y mantenían una relación de competencia, en el sentido del Derecho comunitario, con los beneficiarios del programa de adquisición de tierras, algunos de los cuales operaban en el mismo mercado. La demandante sostuvo asimismo que su objetivo no era lograr que se modificara el régimen de propiedad, sino que se aplicara efectivamente la obligación de controlar las ayudas que incumbe a la Comisión, con el fin de salvaguardar los intereses económicos de sus miembros, que competían con los beneficiarios de las ayudas.

32. La demandante consideró que el hecho de que representase fundamentalmente intereses alemanes carecíade relevancia desde el

punto de vista de la posición competitiva de sus miembros a la luz del Derecho comunitario. Además, la demandante tenía un interés propio en que se anulase la Decisión impugnada, ya que, si se aplicase estrictamente el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad, se impondría una redistribución de las tierras y sus miembros tendrían más posibilidades de acceder a ellas.

33. En la vista ante el Tribunal de Primera Instancia, la demandante añadió que, aunque este último estimase que no cabía calificarla de asociación de empresas o de operadores económicos, debía concluir de todos modos que la Decisión impugnada le afectaba individualmente en razón de su posición de negociadora frente a la Comisión y de su participación en el procedimiento.

La sentencia recurrida

34. En la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia desestimó la excepción de inadmisibilidad y declaró el recurso admisible.

35. En primer lugar, el Tribunal de Primera Instancia señaló que, como la Decisión impugnada estaba dirigida a Alemania, procedía examinar si afectaba individual y directamente a la demandante con arreglo a la jurisprudencia Plaumann. [8]

36. A continuación, el Tribunal de Primera Instancia recordó que los procedimientos previstos en los apartados 2 y 3 del artículo 88 CE tienen distinto objeto y citó la jurisprudencia según la cual, cuando la Comisión declara una ayuda compatible con el mercado común en virtud del artículo 88 CE, apartado 3, sin incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 de dicho artículo, los beneficiarios de las garantías de procedimiento previstas en el artículo 88 CE, apartado 2, únicamente pueden conseguir que se respeten si tienen la posibilidad de impugnar ante el juez comunitario dicha decisión de la Comisión.

37. Conforme a dicha jurisprudencia, cuando una parte demandante intenta conseguir que se respeten las garantías de procedimiento previstas en el artículo 88 CE, apartado 2, por medio de un recurso de anulación contra una decisión de la Comisión adoptada al término de la fase preliminar, el mero hecho de que tenga la condición de «interesada» en el sentido de dicha disposición basta para que sea considerada directa e individualmente afectada en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto. [9]

8 — Apartados 41 y 42 de la sentencia recurrida.
9 — Apartados 43 y 44 de la sentencia recurrida.

38. Dado que la Decisión impugnada fue adoptada sobre la base del artículo 88 CE, apartado 3, sin que la Comisión incoase el procedimiento formal previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, el Tribunal de Primera Instancia concluyó que la demandante debería ser considerada directa e individualmente afectada por la Decisión impugnada, en primer lugar, si pretendía que se salvaguardasen los derechos de procedimiento previstos en el artículo 88 CE, apartado 2, y, en segundo lugar, si tenía la condición de «interesada» en el sentido de dicho apartado. [10]

39. En cuanto a la cuestión de si la demandante pretendía con su recurso que se salvaguardasen derechos de procedimiento derivados del artículo 88 CE, apartado 2, el Tribunal de Primera Instancia llegó a la conclusión de que, aunque la demandante no había denunciado expresamente un incumplimiento por la Comisión de la obligación de iniciar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, que hubiese impedido el ejercicio de los derechos de procedimiento previstos en dicha disposición, «debe interpretarse que los motivos de anulación invocados en apoyo del presente recurso y, en particular, el que se basa en la violación de la prohibición de cualquier discriminación por razón de la nacionalidad tienen la finalidad de que se declare que las medidas controvertidas presentan serias dificultades desde el punto de vista de su compatibilidad con el mercado común, dificultades que obligaban a la Comisión a iniciar el procedimiento formal». [11]

40. Esta conclusión allanó el terreno para que el Tribunal de Primera Instancia aplicara la jurisprudencia según la cual la Comisión está obligada a iniciar este procedimiento si, objetivamente, el primer examen no le ha permitido superar todas las dificultades serias planteadas por la apreciación de la compatibilidad con el mercado común de la medida estatal de que se trate.

41. El Tribunal de Primera Instancia señaló que «como el Tratado impone a la Comisión la obligación de permitir a los interesados que presenten sus observaciones únicamente en el marco de la fase de examen prevista en su artículo 88 CE, apartado 2, éstos sólo pueden aducir el carácter objetivamente difícil del examen que debe realizar la Comisión y lograr que se respeten sus garantías de procedimiento si tienen la posibilidad de impugnar ante el Tribunal de Primera Instancia la decisión de no iniciar el procedimiento del artículo 88 CE, apartado 2». [12]

42. El Tribunal de Primera Instancia declaró que «en el caso de autos debe interpretarse que el recurso reprocha a la Comisión que, a pesar de las serias dificultades planteadas por la apreciación de la compatibilidad de las ayudas de que se trata, no iniciase el procedimiento formal previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, y que en última instancia pretende que se salvaguarden los

10 — Apartado 45 de la sentencia recurrida.

11 — Apartado 47 de la sentencia recurrida.

12 — Apartado 48 de la sentencia recurrida.

derechos de procedimiento que confiere dicho apartado.» [13]

43. Una vez reinterpretado de este modo el objeto del recurso, el Tribunal de Primera Instancia examinó si la demandante tenía la condición de «interesada» en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2, en cuyo caso estaría individualmente afectada por la Decisión.

44. El Tribunal de Primera Instancia sostuvo que «se desprende de reiterada jurisprudencia que «los interesados» a los que se refiere el artículo 88 CE, apartado 2, no sólo son la empresa o las empresas beneficiarias de una ayuda, sino también las personas, empresas o asociaciones que puedan verse afectadas en sus intereses por la concesión de la ayuda, en particular las empresas competidoras y las organizaciones profesionales. Resulta asimismo de la jurisprudencia que, para que proceda admitir su recurso, una empresa que no sea la beneficiaria de la ayuda debe demostrar que su situación competitiva en el mercado resulta afectada por la concesión de la ayuda. En caso contrario, no tiene la condición de interesada en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2». [14]

45. El Tribunal de Primera Instancia estudió si al menos algunos de los miembros de la asociación podían considerarse «interesados» en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2, con el fin de determinar si podía sostenerse que la asociación propiamente dicha era una «interesada» con arreglo a la misma disposición. Esto suponía determinar si la posición competitiva de sus miembros en el mercado se veía afectada por la concesión de las ayudas de que se trataba. El Tribunal de Primera Instancia concluyó que éste era el caso, puesto que algunos de los miembros de la demandante eran operadores económicos que podían ser considerados competidores directos de los beneficiarios de las ayudas controvertidas. Para llegar a tal conclusión, el Tribunal de Primera Instancia se basó en los estatutos de la demandante, de los que, a su juicio, resultaba inequívocamente que las personas cuyos intereses defendía eran, al menos en una proporción apreciable, operadores económicos. [15]

46. El Tribunal de Primera Instancia estimó que la adquisición de tierras agrícolas o forestales constituía indudablemente un elemento esencial de la estrategia comercial y de la posición competitiva de un agricultor o de un silvicultor. Tras examinar los autos, concluyó que la posición competitiva de algunos miembros de la asociación demandante, agricultores y silvicultores, se veía afectada por el programa de adquisición de tierras. El Tribunal de Primera Instancia consideró, pues, que algunos miembros de la demandante resultaban necesariamente afectados en su posición competitiva por la Decisión impugnada y que por consiguiente estaban legitimados, en su condición de «interesados» en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2, para interponer a título individual un recurso de anulación contra dicha Decisión. [16]

13 — Apartado 49 de la sentencia recurrida.
14 — Apartado 51 de la sentencia recurrida.
15 — Apartados 54 y 55 de la sentencia recurrida.
16 — Apartados 56 a 60 de la sentencia recurrida.

47. En cuanto al verdadero objeto de la asociación, el Tribunal de Primera Instancia interpretó que de los estatutos de la demandante resultaba que había sido creada para defender los intereses y los derechos de propiedad de sus miembros. Al defender los intereses de dichos operadores económicos en relación con el derecho de propiedad y en particular el interés de los agricultores y silvicultores en poder obtener tierras a pesar de su situación de desventaja respecto a los beneficiarios potenciales del programa de adquisición de tierras, la demandante defendía los intereses comerciales y competitivos de estos miembros. Por ello, el Tribunal de Primera Instancia no admitió la alegación de la Comisión según la cual la demandante no representaba intereses empresariales, sino intereses sociales genéricos, y el caso se refería únicamente a aspectos relativos al derecho de propiedad que quedaban fuera del marco comunitario en virtud del artículo 295 CE.

48. El Tribunal de Primera Instancia señaló asimismo que de la Decisión de 20 de enero de 1999 y de la Decisión impugnada resultaba que la propia Comisión había estimado necesario examinar el programa de adquisición de tierras a la luz de las normas comunitarias de competencia y, especialmente, de las referentes a las ayudas de Estado. En tales circunstancias, la Comisión no podía negar razonablemente que una asociación que se había opuesto a este programa de adquisición de tierras y entre cuyos miembros se contaban numerosos agricultores que se encontraban en una situación de desventaja respecto a los beneficiarios potenciales de dicho programa defendía fundamentalmente los intereses competitivos de los citados miembros.

49. Por consiguiente, dado que, según el artículo 2 de sus estatutos, la demandante era una asociación constituida para promover los intereses colectivos de sus miembros, entre los cuales figuraban también los intereses competitivos de los miembros que eran agricultores y silvicultores, debía considerarse que estaba legitimada para interponer un recurso de anulación en nombre de éstos, que, en su condición de interesados en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2, habrían podido hacerlo a título individual. [17]

50. El Tribunal de Primera Instancia estimó igualmente que la demandante podía considerarse individualmente afectada por la Decisión impugnada en la medida en que su posición de negociadora se vio afectada por dicha Decisión. Observó que la demandante había participado activamente en el procedimiento formal de examen que había dado lugar a la adopción de la Decisión de 20 de enero de 1999 y en las conversaciones informales relativas a su aplicación y que lo había hecho en repetidas ocasiones y aportando informes científicos. Según el Tribunal de Primera Instancia, la propia Comisión había admitido que la demandante influyó en el proceso de decisión y que constituyó una fuente de información interesante.

51. Por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia declaró que, basándose en la jurisprudencia pertinente, la demandante habría estado legitimada para interponer un

17 — Apartados 61 a 63 de la sentencia recurrida.

recurso de anulación contra la decisión que ponía fin al citado procedimiento formal, a saber, la Decisión de 20 de enero de 1999, aunque decidió no hacerlo. En opinión del Tribunal de Primera Instancia, la demandante no lo hizo porque dicha Decisión no perjudicaba los intereses que representaba.

52. Sin embargo, dado que las dos Decisiones estaban directamente relacionadas y habida cuenta del papel de interlocutor importante que desempeñó la demandante durante el procedimiento formal que concluyó mediante la Decisión de 20 de enero de 1999, el Tribunal de Primera Instancia estimó que la individualización de la demandante respecto a esta Decisión se extendió necesariamente a la Decisión impugnada, aunque la demandante no hubiera participado en el examen llevado a cabo por la Comisión antes de adoptar esta última Decisión. [18]

53. Por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia concluyó que la Decisión impugnada afectaba individualmente a la demandante.

54. En cuanto a la alegación de la Comisión y de Alemania de que el programa de adquisición de tierras constituía un régimen de ayudas y, por tanto, su autorización por la Comisión constituía una medida de alcance general que se aplicaba a situaciones determinadas objetivamente y producía efectos jurídicos en relación con una categoría de personas contempladas de forma general y abstracta, el Tribunal de Primera Instancia observó que «en determinadas circunstancias, un acto de alcance general puede afectar individualmente a ciertas personas y que esto ocurre precisamente cuando el acto en cuestión afecta a una persona física o jurídica determinada debido a ciertas cualidades que le son propias o a una situación de hecho que la caracteriza en relación con cualesquiera otras personas». [19] A juicio de dicho Tribunal, en el caso de autos se daba este supuesto.

55. El Tribunal de Primera Instancia tampoco acogió las alegaciones de la Comisión y Alemania según las cuales no existía una relación entre los intereses propios de la demandante y de sus miembros y los intereses que ésta defendía en su recurso. Como los miembros de la demandante eran personas que no tenían acceso prioritario a las tierras con arreglo al régimen de ayudas aprobado por la Comisión, la anulación de la Decisión de autorización de dicho régimen de ayudas beneficiaría a dichos miembros, ya que contribuiría a poner fin al acceso prioritario a las tierras por parte de sus competidores.

56. El Tribunal de Primera Instancia estimó que esta conclusión no quedaba desvirtuada por el hecho de que la demandante invocara en su recurso la violación del principio de no discriminación por razón de la nacionalidad. Dado que el recurso de anulación servía a los intereses de la demandante y de sus miembros y que, como dicho Tribunal había

18 — Apartados 65 a 70 de la sentencia recurrida.

19 — Apartado 71 de la sentencia recurrida.

declarado, la Decisión impugnada afectaba individual y directamente a la demandante, ésta podía invocar cualquiera de los motivos de ilegalidad enumerados en el artículo 230 CE, párrafo segundo, incluida la infracción de los artículos del Tratado relativos a la no discriminación. El Tribunal de Primera Instancia señaló además que la demandante no sólo había invocado una discriminación por razón de la nacionalidad, sino también la infracción del artículo 88 CE, apartado 3. [20]

57. Por último, el Tribunal de Primera Instancia desestimó el segundo motivo de inadmisibilidad, relativo a un abuso de procedimiento, declarando que, como el objeto del recurso de anulación servía a los intereses de la demandante y ésta cumplía los requisitos del artículo 230 CE, párrafo cuarto, no se le podía reprochar que hubiera cometido un abuso de procedimiento o una violación del principio de separación de las vías de recurso al interponer un recurso de anulación con arreglo al artículo 230 CE. [21]

58. En consecuencia, el Tribunal d e Primera Instancia desestimó la excepción de inadmisibilidad.

20 — Apartado 78 de la sentencia recurrida.

21 — Apartado 82 de la sentencia recurrida.

El recurso de casación

59. El 19 de febrero de 2003, la Comisión presentó un recurso de casación contra la sentencia recurrida. Antes de examinar los motivos de casación, debe observarse que, en la introducción de este recurso, la Comisión creyó necesario señalar al Tribunal de Justicia, al igual que había hecho en su excepción de inadmisibilidad, que, en su opinión, las cuestiones controvertidas no están en absoluto relacionadas con el Derecho comunitario y menos aún con las disposiciones sobre ayudas de Estado.

60. La Comisión alega que el recurso de la demandante y sus razones para presentarlo tienen más relación con un conflicto de intereses nacional, derivado del modo en que el Derecho interno regula la transmisión a manos privadas, tras la reunificación, de la propiedad de las tierras adquiridas por la antigua República Democrática Alemana a partir de 1945, que con cualquier distorsión de la competencia causada por las ayudas de Estado. En opinión de la Comisión, la demandante, que representa a los antiguos propietarios de las tierras, ha utilizado el Derecho comunitario para oponerse a la solución adoptada por el legislador alemán de beneficiar a los arrendatarios con contratos a largo plazo en perjuicio de sus miembros, antiguos propietarios.

61. Aunque resulta en cierto modo contradictorio, como señaló el propio Tribunal de Primera Instancia, que la Comisión sostenga

que el caso no tiene nada que ver con las normas sobre competencia del Tratado tras haber adoptado ella misma dos Decisiones al respecto basadas en las disposiciones del Tratado relativas a las ayudas de Estado, debe reconocerse que los autos muestran claramente que las cuestiones socio-económicas y políticas subyacentes en la legislación nacional controvertida van mucho más allá de la mera cuestión de las ayudas de Estado, que es sólo uno de los aspectos de la disputa, más amplia, entre la demandante y las autoridades alemanas.

62. La Comisión invoca siete motivos de casación, que pueden resumirse como sigue. Alega, así, que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en error de Derecho:

1) al mantener que, pese a su carácter general, la Decisión impugnada afecta individualmente a la asociación demandante (o a uno o más de sus miembros), debido a ciertas características que les son propias o a una situación de hecho que los diferencia de cualesquiera otras personas;

2) al mantener que, en el ámbito de las ayudas de Estado, la intensidad de la relación de competencia necesaria para que el demandante resulte individualmente afectado en el sentido del artículo 230 CE (cuando esto constituye el criterio decisivo) varía en función de que la decisión impugnada se haya adoptado en base al artículo 88 CE, apartado 2, o al artículo 88 CE, apartado 3, aplicando así criterios de admisibilidad distintos;

3) al aplicar un criterio referente a la relación de competencia (el de que la posición competitiva del demandante se vea afectada) que es menos estricto que el establecido por el Tribunal de Justicia (el de que la posición competitiva del demandante se vea sustancialmente afectada);

4) al plantear de oficio un nuevo motivo de Derecho que la demandante no había invocado expresamente en su demanda, sin dar la oportunidad de formular alegaciones al respecto a la Comisión, ni al Estado miembro coadyuvante ni a la demandante;

5) al estimar que la demandante resultó afectada en su condición de negociadora y que, por tanto, procedía considerar que la Decisión impugnada le había afectado individualmente;

6) al no motivar suficientemente la sentencia recurrida;

7) al contradecirse declarando, en el contexto de los procedimientos relativos a las ayudas de Estado, por una parte, que la demandante no había sido escuchada por la Comisión y, por otra, que había sido escuchada hasta el punto de obtener la condición de negociadora.

Introducción de un nuevo motivo de Derecho

63. Comenzaré examinando en primer lugar el cuarto motivo de casación, en el que se alega que el Tribunal de Primera Instancia planteó de oficio un nuevo motivo de Derecho que no había sido expresamente invocado por la demandante.

64. La Decisión impugnada se adoptó sobre la base del artículo 88 CE, apartado 3, sin que la Comisión hubiera iniciado el procedimiento formal previsto en el artículo 88 CE, apartado 2. A la vista de estas circunstancias, el Tribunal de Primera Instancia señaló que, según la jurisprudencia, para considerar a la demandante individualmente afectada, ésta debía probar, en primer lugar, que pretendía que se salvaguardasen los derechos de procedimiento previstos en el artículo 88 CE, apartado 2, y, en segundo lugar, que tenía la condición de «interesada» en el sentido de dicho apartado.

65. La demandante no afirmó expresamente, ni en sus escritos ni en sus observaciones orales ante el Tribunal de Primera Instancia, que su intención al presentar la demanda hubiera sido la de salvaguardar los derechos de procedimiento que le reconocía el artículo 88 CE, apartado 2, ni que la Comisión debería haber iniciado el procedimiento formal de examen con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2. En palabras del Tribunal: «la demandante no denunció expresamente un incumplimiento por la Comisión de la obligación de iniciar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, que impidiese el ejercicio de los derechos de procedimiento previstos en dicha disposición».

66. Esto no impidió, sin embargo, que el Tribunal de Primera Instancia declarase que ésa era «en última instancia» la intención de la demandante: «sin embargo, *debe interpretarseque* los motivos de anulación invocados en apoyo del presente recurso y, en particular, el que se basa en la violación de la prohibición de cualquier discriminación por razón de la nacionalidad *tienen la finalidad* de que se declare que las medidas controvertidas presentan serias dificultades desde el punto de vista de su compatibilidad con el mercado común, dificultades que obligaban a la Comisión a iniciar el procedimiento formal». El Tribunal concluyó que «*por tanto,* en el caso de autos *debe interpretarse* que el recurso reprocha a la Comisión que, a pesar de las serias dificultades planteadas por la apreciación de la compatibilidad de las ayudas de que se trata, no iniciase el procedimiento formal previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, y que *en última instancia* pretende que se salvaguarden los

derechos de procedimiento que confiere dicho apartado.» [22]

67. En su recurso de casación, la Comisión alega que el Tribunal de Primera Instancia no sólo sobrepasó claramente lo que constituye una interpretación amplia de los motivos en los que la demandante fundó su demanda, sino que también introdujo un motivo completamente nuevo y diferente al amparo del artículo 230 CE, el de los vicios sustanciales de forma. La Comisión sostiene igualmente que el Tribunal no estaba obligado a plantear dicho motivo de oficio dado que no se trataba de una cuestión de orden público.

68. ARE responde que esta interpretación de su demanda por el Tribunal de Primera Instancia fue razonable y conforme al principio de economía procesal, ya que, en el supuesto de que su recurso hubiera sido estimado en lo esencial, habría sido necesario iniciar un nuevo procedimiento formal de examen. ARE también sostiene que de sus alegaciones sobre la infracción material que representaba la Decisión impugnada puede deducirse que hubo «serias dificultades» para determinar la compatibilidad de las ayudas. Por último, la demandante alega que, en sentencias anteriores, el Tribunal de Primera Instancia ha estudiado de oficio, sin que las partes lo hayan solicitado, la cuestión del vicio esencial del procedimiento resultante de la negativa de la Comisión a iniciar el procedimiento formal de examen con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2.

22 — Apartado 49 de la sentencia recurrida (el subrayado es mío). Véanse los apartados 37 a 49 de las presentes conclusiones.

Interpretación de las alegaciones de la demandante

69. El primer paso consiste en determinar si la interpretación de las alegaciones de la demandante realizada por el Tribunal de Primera Instancia es correcta.

70. Con carácter preliminar, debe señalarse que, habida cuenta de las circunstancias específicas del caso y de la jurisprudencia sobre la legitimación de personas físicas o jurídicas con arreglo al artículo 230 CE en los casos de ayudas de Estado, el motivo controvertido es importante porque, de estimarse, facilita el cumplimiento de los requisitos de legitimación.

71. Evidentemente, es preciso reconocer al juez comunitario cierta flexibilidad para interpretar los motivos y alegaciones de una demanda y, cuando sea preciso, para deducir de ellos el objeto de la demanda y los motivos de Derecho en que se basa.

72. Sin embargo, esta facultad de interpretación está sujeta a ciertas limitaciones. Los artículos 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia, 38 de Reglamento del Procedimiento del Tribunal de Justicia y 44 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia establecen que una demanda debe contener, en particular, la cuestión objeto del litigio y la exposición sumaria de los motivos invocados.

73. Según reiterada jurisprudencia, la información proporcionada en la demanda debe ser suficientemente clara y precisa para permitir que la parte demandada prepare su defensa y que el Tribunal de Primera Instancia resuelva el recurso. [23] Por otra parte, el Tribunal ha declarado que la expresión «exposición sumaria de los motivos» empleada en el Estatuto y en el Reglamento de Procedimiento significa que la demanda debe indicar expresamente en qué consiste el motivo en el que se basa el recurso. Aunque una mera exposición abstracta de los motivos en la demanda no basta por sí sola para cumplir tal requisito, cabe admitir una formulación de los motivos en la que se indique el contenido de los mismos en vez de su calificación jurídica, siempre que la imputación alegada resulte de los hechos que han sido expuestos. [24]

74. De los escritos presentados y de las observaciones orales se desprende que la demandante invocó fundamentalmente tres motivos:

— En primer lugar, un vicio esencial del procedimiento por insuficiencia de motivación de la Decisión impugnada, ya que la Comisión no había comprobado si, como consecuencia de las enmiendas legales propuestas por Alemania, cualquier ciudadano no alemán podría adquirir tierras en régimen preferente al amparo de la versión modificada del programa.

— En segundo lugar, una violación del Tratado en la medida en que la Decisión impugnada vulneraba el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad.

— Y en tercer lugar, un incumplimiento del artículo 88 CE, apartado 3, ya que la Comisión había aprobado las medidas propuestas por Alemania para la aplicación de la Decisión de 20 de Enero de 1999 sin exigir la declaración de nulidad de todos los contratos existentes celebrados al amparo del régimen anterior, por un lado, y una atribución *ex novo* de las tierras afectadas, por otro.

75. Basándome en una atenta lectura de la demanda presentada por la demandante, no creo que de su tenor literal se pueda deducir que la intención de ésta fuera impugnar la negativa de la Comisión a iniciar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, o a salvaguardar los derechos de procedimiento que le reconoce dicha disposición. En ninguna de las fases del procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia la demandante hizo referencia alguna a la apertura del procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, ni a la jurisprudencia que habría apoyado dicha pretensión. De hecho, la demandante se ha referido por

23 — Auto del Tribunal de Primera Instancia de 28 de abril de 1993, De Hoe/Comisión (T-85/92, Rec. p. II-523), apartado 20.

24 — Sentencia de 15 de diciembre de 1961, Société Fives Lille Cail y otros/Alta Autoridad (asuntos acumulados 19/60, 21/60, 2/61 y 3/61, Rec. pp. 281 y ss., especialmente p. 295), y auto del Tribunal de Primera Instancia, De Hoe, citado en la nota 23, apartado 21.

primera vez a la jurisprudencia pertinente en su contestación al cuarto motivo introducido por la Comisión en el presente recurso de casación y, a mi juicio, ni siquiera en este momento ha logrado demostrar que su intención inicial fuera la de salvaguardar los derechos de procedimiento que le reconocía el artículo 88 CE, apartado 2, como había interpretado el Tribunal de Primera Instancia. La jurisprudencia con arreglo a la cual los interesados pueden impugnar la negativa de la Comisión a iniciar el procedimiento formal de examen previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, se encuentra actualmente totalmente asentada y, además, ha recibido mucha atención por parte de la doctrina y de quienes ejercen el Derecho.

76. Dado que la demandante no invocó específicamente este motivo ni hizo referencia a la jurisprudencia pertinente, considero que el Tribunal de Primera Instancia fue demasiado lejos en la interpretación de sus verdaderas intenciones.

77. Es importante señalar que la demandante ya había presentado todas sus observaciones sobre el régimen de ayudas al participar en el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, que condujo a la adopción de la Decisión de 20 de enero de 1999. Esta Decisión contenía el análisis de fondo del régimen de ayudas realizado por la Comisión y la Decisión impugnada no era más que la aplicación de sus conclusiones. Por tanto, los derechos de procedimiento de la demandante ya habían sido ejercitados en ese procedimiento, lo cual puede explicar, como sugiere la Comisión, por qué la demandante no basó expresamente su demanda en sus derechos de procedimiento ni impugnó la decisión de la Comisión de no abrir el procedimiento formal de examen previsto en dicha disposición. [25]

78. Es cierto que en la demanda presentada ante el Tribunal de Primera Instancia la demandante invocó en su primer motivo un vicio esencial del procedimiento. Sin embargo, este motivo se refería a una motivación insuficiente y no a la violación de los derechos de procedimiento atribuidos a la demandante por el artículo 88 CE, apartado 2. A mi juicio, se trata de dos motivos muy distintos y no parece haber conexión lógica alguna entre ambos. Tampoco consta que la demandante haya mencionado siquiera el primer motivo en la vista.

79. De este modo, mientras los motivos de la demandante negaban la compatibilidad de la Decisión impugnada con el Tratado, el Tribunal de Primera Instancia interpretó el recurso considerando que en él se impugnaba la negativa de la Comisión a iniciar el procedimiento formal de examen previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, y se solicitaba la protección de los derechos de procedimiento reconocidos en dicha disposición. A mi juicio, al actuar así, el Tribunal de

25 — Véanse asimismo los puntos 90 a 93 de las presentes conclusiones. En la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 11 de febrero de 1999, ADLU (T-86/96, Rec. p. II-179), el Tribunal de Justicia sostuvo, en el apartado 49, que cuando los interesados han podido ampararse en las garantías de procedimiento previstas en el artículo 88 CE, apartado 2, no se puede considerar que, por su mera condición de tales, estén individualmente afectados.

Primera Instancia sobrepasó los límites de lo aceptable en la interpretación de los motivos invocados por la demandante, cuestión que resulta aún más importante en la medida en que este motivo, tal como ha sido interpretado por el Tribunal de Primera Instancia, es fundamental para la admisibilidad del recurso.

80. La jurisprudencia del propio Tribunal de Primera Instancia refuerza aún esta conclusión, como señala la Comisión en su recurso de casación.

81. En su sentencia en el asunto Skibsværftsforeningen y otros/Comisión,[26] tras recordar que la Comisión había adoptado la decisión impugnada en el marco del procedimiento preliminar previsto el artículo 88 CE, apartado 3, el Tribunal de Primera Instancia declaró que, «teniendo en cuenta que las demandantes no solicitaron su anulación debido a que la Comisión hubiera incumplido la obligación de incoar el procedimiento del [artículo 88, apartado 2], o debido a que se hubieran violado las garantías procesales previstas por [el artículo 88, apartado 2,] [...], el simple hecho de que las partes demandantes puedan considerarse partes "interesadas" a efectos del [artículo 88, apartado 2,] no puede bastar para declarar la admisibilidad del recurso». A continuación, el Tribunal examinó si las demandantes satisfacían el criterio de la jurisprudencia Plaumann de algún otro modo.

82. El Tribunal de Primera Instancia adoptó el mismo enfoque en su sentencia en el asunto Nuove Industrie Molisane/Comisión,[27] en la que desestimó el recurso, entre otras razones, porque la demandante no había invocado contra la Comisión la negativa de ésta a iniciar el procedimiento formal de examen. Basándose en ello, el Tribunal se negó expresamente a presumir que la demandante tuviera interés en ejercitar la acción.

83. De estas sentencias resulta que, en el pasado, el Tribunal de Primera Instancia exigía a los demandantes que invocasen un motivo concreto en el que impugnaran expresamente la negativa de la Comisión a iniciar el procedimiento formal de examen previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, y solicitaran la protección de los derechos de procedimiento que les reconocía dicha disposición. En tales asuntos, el Tribunal de Primera Instancia no consideró necesario reinterpretar las demandas para determinar si ese motivo y esa intención podían deducirse de las alegaciones. No veo por qué el presente asunto debería recibir un trato diferente sin que exista razón que lo justifique.

84. En consecuencia, concluyo que el motivo nuevo en el que el Tribunal de Primera Instancia se ha basado para resolver en este asunto no puede deducirse ni de las alegaciones escritas ni de las alegaciones orales de la demandante y que el motivo fue planteado de oficio por el Tribunal.

26 — Sentencia de 22 de octubre de 1996 (T-266/94, Rec. p. II-1399), apartado 45. Véanse los puntos 106 y ss. de las presentes conclusiones.

27 — Sentencia de 30 de enero de 2002 (T-212/00, Rec. p. II-347), apartado 45.

El motivo como cuestión de orden público

85. La conclusión precedente me lleva a la segunda cuestión, también suscitada por la Comisión en su recurso de casación, a saber, si el Tribunal de Primera Instancia estaba facultado para plantear de oficio este motivo nuevo, como cuestión de orden público. Creo que la respuesta a esta cuestión debe ser negativa, sin que haya ninguna necesidad de definir exhaustivamente qué motivos nuevos puede o debe plantear de oficio un tribunal por razones de orden público (cuestión que ha suscitado cierta polémica). [28]

86. En primer lugar, nada en la sentencia recurrida sugiere que el Tribunal de Primera Instancia tratara de plantear de oficio un motivo por razones de orden público. Esto resulta especialmente llamativo, ya que, en otros casos en los que el Tribunal ha decidido plantear de oficio cuestiones relativas a la admisibilidad en el ámbito de las ayudas de Estado, lo ha hecho expresamente. [29]

87. En segundo lugar, cabía esperar del Tribunal de Primera Instancia, no sólo que declarase que introducía un motivo nuevo, sino que justificara dicha decisión.

88. En cualquier caso, no considero que en las circunstancias del caso de autos se planteara una cuestión de orden público.

89. Según reiterada jurisprudencia, la inobservancia de los derechos de defensa en el procedimiento administrativo constituye una violación de un requisito de forma que puede o incluso debe ser planteada de oficio por el Tribunal de Primera Instancia. [30]

90. Sin embargo, no me parece que tal violación haya tenido lugar en el presente asunto.

91. La demandante participó activamente en el procedimiento formal de examen previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, que finalizó con la adopción de la Decisión de 20 de enero de 1999, y también presentó observaciones en el período transcurrido entre esta Decisión y la adopción de la Decisión

28 — Véase, como ejemplo, Lenaerts, K., «De quelques principes généraux du droit de la procédure devant le juge communautaire» en *Mélanges en Hommage à Jean Victor Louis*, ULB, vol. I, pp. 241 a 261, especialmente pp. 245 a 249, y mis conclusiones de 15 de junio de 1995, presentadas en el asunto Van Schijndel (sentencia de 14 de diciembre de 1995, asuntos acumulados C-430/93 y C-431/93, Rec. p. I-4705).

29 — Véase, entre otras, la sentencia Skibsværftsforeningen y otros, citada en la nota 26, apartado 40, y la de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión (C-313/90, Rec. p. I-1125), apartado 23.

30 — Véase, entre otras, la sentencia de 10 de mayo de 2001, Kaufring y otros/Comisión (asuntos acumulados T-186/97, T-187/97, T-190/97 a T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 a T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 y T-147/99, Rec. p. II-1337), apartado 134, y la jurisprudencia allí citada.

impugnada. Como reconoce el Tribunal de Primera Instancia,[31] la Decisión impugnada constituye «exclusiva y directamente [...] la aplicación» de la Decisión de 20 de enero de 1999, y está claro que en la Decisión impugnada no se introdujeron nuevos elementos importantes.

92. De lo anterior se deduce que la demandante tuvo una oportunidad real de presentar sus observaciones en el procedimiento administrativo formal y, por tanto, que sus derechos de defensa fueron respetados. Así pues, en las circunstancias del presente asunto, la propia justificación de la declaración de admisibilidad, a saber, la protección de los derechos de procedimiento previstos en el artículo 88 CE, apartado 2, que de otro modo quedarían desprotegidos, resulta difícil de defender.[32]

93. En consecuencia, considero que no existió ningún vicio esencial del procedimiento que justificara una actuación de oficio del Tribunal de Primera Instancia por razones de orden público.

Errores en el enfoque del Tribunal de Primera Instancia

94. Existen dos errores más en la posición adoptada por el Tribunal de Primera Instancia, tanto si se considera que reinterpreta los motivos de la demandante como si se entiende que plantea de oficio un motivo nuevo.

95. En primer lugar, habida cuenta de la importancia que este enfoque tuvo para la resolución de la excepción de inadmisibilidad, la motivación del Tribunal de Primera Instancia debería haber sido más completa. La sentencia se refiere genéricamente a «los motivos de anulación invocados en apoyo del presente recurso», sin especificar qué puntos concretos de las pretensiones de la demandante justifican tal reinterpretación del objeto del recurso. Cabe preguntarse si, al actuar así, el Tribunal de Primera Instancia ha incumplido también su obligación de motivar suficientemente sus sentencias a fin de que el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control.[33]

96. En segundo lugar, más importante es el hecho de que, durante el procedimiento, la Comisión no tuvo la oportunidad de responder a este motivo nuevo. Como señala la Comisión y como muestra la polémica anteriormente mencionada, un motivo de este tipo suscita numerosas cuestiones de interpretación sobre las disposiciones relativas a las ayudas de Estado, que podrían haber sido discutidas por la Comisión si se le hubiera dado la oportunidad de hacerlo. El Tribunal de Primera Instancia no tomó las medidas necesarias para resolver este problema, como por ejemplo instar a la Comisión a que presentara observaciones sobre este punto. A mi juicio, la Comisión está en lo cierto al sostener que el Tribunal de Primera Instancia vulneró sus derechos de defensa.

31 — Apartado 68 de la sentencia recurrida.

32 — Véase la sentencia ADLU, citada en la nota 25.

33 — Véase la sentencia de 14 de mayo de 1998, Consejo/De Nil e Impens (C-259/96 P, Rec. p. I-2915), apartado 32.

97. A la vista de todo lo anterior, considero que al redefinir de oficio el objeto del recurso y plantear un motivo que no había sido invocado por la demandante sin dar a las partes la oportunidad de pronunciarse al respecto, el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho, por lo que procede anular su sentencia.

La cuestión de la afectación individual

98. Sin embargo, todavía es preciso analizar si existían otros motivos por los que el Tribunal de Primera Instancia pudiera haber sostenido fundadamente la admisibilidad de la demanda, o si también incurrió en error de Derecho por lo que se refiere a esos otros motivos.

99. Una vez que se ha llegado a la conclusión de que la demandante no solicitó la anulación de la Decisión impugnada alegando que la Comisión había incumplido la obligación de iniciar el procedimiento establecido en el artículo 88 CE, apartado 2, ni alegando que no se habían respetado las garantías de procedimiento establecidas en esta última disposición, la cuestión de la afectación individual debe resolverse examinando si la Decisión impugnada afecta a la demandante debido a otras circunstancias que puedan individualizarla de manera análoga a la del destinatario, con arreglo al criterio de la jurisprudencia Plaumann. [34]

100. Según este criterio, las personas físicas o jurídicas sólo pueden considerarse individualmente afectadas por una medida de la que no son destinatarias si ésta afecta a su posición en razón de determinadas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que las caracteriza frente a cualquier otra persona y las individualiza de manera análoga a la de un destinatario. [35]

101. En los recursos contra decisiones de la Comisión en materia de ayudas de Estado, el controvertido concepto de afectación individual del artículo 230 CE ha sido aplicado con ciertas particularidades, debido a las especiales características de los procedimientos previstos en el artículo 88 CE, apartados 2 y 3. [36] La falta de coherencia de la jurispru-

34 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 16 de septiembre de 1998, Waterleiding Maatschappij/Comisión (T-188/95, Rec. p. II-3713), apartado 54, y Skibsværftsforeningen y otros/Comisión, citada en la nota 26, apartado 45.

35 — Sentencias de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión (25/62, Rec. pp. 95 y ss., especialmente p. 107), y de 22 de noviembre de 2001, Nederlandse Antillen/Consejo (C-452/98, Rec. p. I-8973), apartado 60.

36 — Véanse los puntos 106 a 114 de las presentes conclusiones.

dencia ha sido objeto de numerosos comentarios, [37] y esto explica que la Comisión haya solicitado al Tribunal de Justicia en su recurso de casación que clarifique «de una vez por todas» esta importante cuestión, en aras de la seguridad jurídica.

102. En efecto, la jurisprudencia parece ser algo contradictoria y establecer ciertas distinciones artificiales en el acceso a los órganos jurisdiccionales comunitarios. Aunque formularé algunos comentarios generales sobre dicha jurisprudencia al final de estas conclusiones, dudo de que el presente asunto sea la mejor ocasión para que el Tribunal de Justicia adopte un enfoque completamente nuevo de la cuestión, de modo que me centraré en la respuesta a la cuestión de la afectación individual que aquí se plantea, basándome en la jurisprudencia existente, aunque incierta.

103. La primera cuestión que debe ser resuelta en este epígrafe es si la demandante satisface el criterio de la afectación individual a causa del efecto de la Decisión en su posición competitiva (segundo y tercer motivos de casación de la Comisión, que también contribuyen a precisar el primer motivo de casación). La segunda cuestión es si la demandante satisface el criterio de la afectación individual a causa de su condición de negociadora en el procedimiento que condujo a la adopción de la Decisión.

El efecto en la posición competitiva de la demandante

104. La cuestión controvertida es en qué medida debe afectar la Decisión impugnada a la posición competitiva de la demandante en el mercado para que ésta resulte legitimada para impugnar la Decisión de la Comisión basada en el artículo 88 CE, apartado 3.

105. En sus motivos de casación segundo y tercero, la Comisión, basándose en la sentencia COFAZ/Comisión, [38] alega fundamentalmente que, cuando la posición competitiva del demandante es el factor clave para determinar la afectación individual, el efecto de la medida de ayuda en la posición competitiva del demandante debe ser siempre sustancial, independientemente de que la base jurídica de la Decisión sea el apartado 2 o el 3 del artículo 88 CE, y en realidad de cualquier otra consideración. Según la Comisión, esta afirmación resulta especialmente cierta cuando la decisión de la Comisión se refiere a un régimen general de ayudas, como

37 — Véase, en general, Winter, J: «The rights of complainants in State aid cases: judicial review of Commission decisions adopted under Article 88 (ex 93) EC», (1999) 36 *Common Market Law Review*, p. 521; Soltész, U. y Bielesz, H: «Judicial review of State aid decisions», (2004) *European Competition Law Review*, p. 133; L. Flynn «Remedies in the European Courts» en ediciones A. Biondi et al. *The Law of State Aid in the EU*, Oxford 2004, p. 283. Véase asimismo J. Azizi, «Droits de la défense dans la procédure en matière d'aides d'Etat: le point de vue judiciaire» en *Un rôle pour la défense dans les procédures communautaires de concurrence*, Bruylant Bruxelles, 1997, pp. 87 y ss., especialmente pp. 112 a 120.

38 — Sentencia de 28 de enero de 1986 (169/84, Rec. p. 391).

en el presente caso. En opinión de la Comisión, al limitarse a exigir en algunas sentencias que la posición competitiva del demandante resulte afectada en vez de sustancialmente afectada, el Tribunal de Primera Instancia, se ha apartado de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y ha incurrido en error de Derecho.

106. A mi entender, la jurisprudencia en vigor sobre los requisitos de la afectación individual cuando la decisión impugnada ha sido adoptada al término del procedimiento preliminar previsto en el artículo 88 CE, apartado 3, distingue dos supuestos.

107. El primer supuesto es el de los recursos de anulación de una decisión basados en la negativa de la Comisión a iniciar un procedimiento formal de examen y en la protección de los derechos de procedimiento garantizados por el artículo 88 CE, apartado 2. La jurisprudencia aplicable a este supuesto es la jurisprudencia Cook y Matra. [39]

108. En dicho supuesto, los demandantes deben demostrar que poseen la condición de «interesados» a efectos del artículo 88 CE, apartado 2. Cuando la competencia es el factor clave para determinar la afectación individual, esto implica demostrar que su posición competitiva resulta afectada por la decisión, aunque no necesariamente de manera sustancial. [40]

109. Es preciso recordar que, en sus conclusiones en el asunto Cook/Comisión, el Abogado General Tesauro justificó la aplicación de un criterio menos estricto por lo que se refiere a los efectos de la medida de ayuda en la posición competitiva del demandante en caso de recurso contra una decisión adoptada en base al artículo 88 CE, apartado 3, debido a que «las empresas que impugnan una Decisión de "no plantear objeciones" suelen disponer únicamente, en relación con la ayuda, de los elementos que les han sido comunicados por la Comisión o que resultan de la publicación sumaria de la serie C del *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. Por tanto, no cabe imponerles [...] la obligación de formular, en el escrito de interposición del recurso, observaciones puntuales sobre la importancia y el impacto de la ayuda (como la incidencia de la ayuda sobre los costes de producción del beneficiario, la evolución de las cuotas de mercado o la incidencia sobre los intercambios comerciales)». [41] Así, a efectos de reconocer al demandante legitimación para impugnar

39 — Sentencias de 19 de mayo de 1993, Cook/Comisión (C-198/91, Rec. p. I-2487), y de 15 de junio de 1993, Matra/Comisión (C-225/91, Rec. p. I-3203).

40 — Véanse, entre otras, las sentencias Cook/Comisión y Matra/Comisión; Waterleiding Maatschappij/Comisión, citada en la nota 34; de 15 de septiembre de 1998, BP Chemicals/Comisión (T-11/95, Rec. p. II-3235), por lo que se refiere a la parte de la Decisión adoptada en base al artículo 88 CE, apartado 3, relativa a la tercera aportación de capital impugnada al amparo de la jurisprudencia Cook y Matra, apartados 84 a 89, y de 21 de marzo de 2001, Hamburger Hafen- und Lagerhaus y otros/Comisión (T-69/96, Rec. p. II-1037).

41 — Conclusiones del Abogado General Tesauro en el asunto en que se dictó la sentencia Cook/Comisión, citada en la nota 39, punto 41.

una decisión de no presentar observaciones en base al artículo 88 CE, apartado 3, el Abogado General Tesauro consideró suficiente que éste demostrara que se encontraba en una relación de competencia efectiva, y no meramente marginal, con la empresa destinataria de la ayuda. [42]

110. Por lo que se refiere a la importancia que debe atribuirse al carácter general del régimen de ayudas, la jurisprudencia también parece imponer, aunque no de modo sistemático, [43] un criterio más estricto para acreditar la existencia de efectos en la posición competitiva del demandante cuando el régimen de ayudas tiene carácter general.

111. En el asunto Kahn Scheppvaart/Comisión, [44] la demandante había invocado la jurisprudencia Cook para impugnar la autorización otorgada por la Comisión, al amparo del artículo 88 CE, apartado 3, a un programa de ayudas que todavía no se había aplicado mediante decisiones individuales. El Tribunal de Primera Instancia estimó que los hechos eran diferentes de los examinados en los asuntos Cook/Comisión y MATRA/Comisión. Mientras que en estos dos asuntos se trataba de recursos interpuestos por competidores efectivos del beneficiario de la ayuda contra decisiones de autorización de ayudas individuales, la decisión impugnada en el asunto Kahn Scheppvaart/Comisión se refería a un régimen general de ayudas cuyos potenciales beneficiarios no se definían sino de manera general y abstracta. El Tribunal afirmó que sólo podía haber competidores efectivos cuando se hubieran concedido las ayudas individuales. En tales circunstancias, «al adoptarse una Decisión relativa a un régimen general de ayudas y, por lo tanto, antes de la concesión de ayudas individuales con arreglo a dicho régimen, no puede haber «empresas competidoras», que puedan, por consiguiente, ampararse en las reglas de procedimiento establecidas por el [artículo 88 CE, apartado 2] del Tratado», [45] como sucedía en los asuntos Cook/Comisión y MATRA/Comisión.

112. El segundo supuesto es el de los recursos de anulación basados en motivos distintos de los de la jurisprudencia Cook/Comisión y MATRA/Comisión. Aquí la distinción establecida por la jurisprudencia implica una aplicación tradicional y más estricta del criterio de la jurisprudencia Plaumann, de acuerdo con el enfoque restrictivo de la afectación individual a efectos del artículo 230 CE, párrafo cuarto,

42 — *Ibidem.*

43 — Véase la sentencia Hamburger Hafen- und Lagerhaus y otros, citada en la nota 40, que tiene por objeto una demanda presentada al amparo de la jurisprudencia Cook y Matra contra dos decisiones de la Comisión adoptadas con arreglo al artículo 88 CE, apartado 3, una relativa a una ayuda individual y otra relativa a un programa general de ayudas. El Tribunal de Primera Instancia aplicó el mismo razonamiento sin dar ninguna importancia especial, sin embargo, al carácter general o individual de las ayudas de Estado impugnadas.

44 — Sentencia de 5 de junio de 1996 (T-398/94, Rec. p. II-477). Véanse asimismo las sentencias ADLU, citada en la nota 25, apartados 42 a 46, y de 31 de mayo de 2001, Sadam Zuccherifici y otros/Consejo (C-41/99 P, Rec. p. I-4239), apartado 29. Aunque estos dos últimos asuntos no se refieren a decisiones de la Comisión de no presentar objeciones en base al artículo 88 CE, apartado 3, muestran un enfoque jurisprudencial de la legitimación más restrictivo cuando están en juego programas generales de ayuda.

45 — Sentencia Kahn Scheppvaart/Comisión, citada en la nota anterior, apartado 49.

que ha adoptado el Tribunal de Justicia con carácter general en su jurisprudencia, fuera del ámbito de las ayudas de Estado, confirmado en sus sentencias en los asuntos Unión de Pequeños Agricultores [46] y Comisión/Jégo-Quéré. [47]

113. Cuando se aplica el criterio de la jurisprudencia Plaumann a las ayudas de Estado no incluidas en el primer supuesto, la jurisprudencia parece exigir al demandante que demuestre que su posición competitiva en el mercado se ha visto sustancialmente afectada. Es el caso de los recursos contra decisiones adoptadas por la Comisión tras el procedimiento formal de examen previsto en el artículo 88 CE, apartado 2. [48] En el asunto Skibsvoerftsforeiningen y otros/Comisión, el Tribunal de Primera Instancia dejó claro que debía aplicarse este mismo criterio cuando el demandante impugnase una decisión de la Comisión basada en el artículo 88 CE, apartado 3, sin fundarse en la jurisprudencia Cook y Matra. [49]

114. Para sintetizar, según la jurisprudencia en vigor, si los demandantes impugnan una decisión de la Comisión basada en el artículo 88 CE, apartado 3, invocando la jurisprudencia Cook y Matra, su acceso a la jurisdicción del Tribunal se ve facilitado. Si impugnan la decisión de la Comisión basada en el artículo 88 CE, apartado 3, invocando cualquier otro motivo, el criterio de la jurisprudencia Plaumann cae sobre ellos con todo su peso, lo que, en el caso de los competidores de los beneficiarios de la ayuda, parece exigir que su posición competitiva resulte sustancialmente afectada.

115. El presente asunto se refiere a una Decisión de la Comisión de autorización de un régimen general de ayudas, basada en el artículo 88 CE, apartado 3, y que fue impugnada por la demandante por motivos distintos de los previstos en la jurisprudencia Cook y Matra. Corresponde por tanto al segundo supuesto antes descrito. En consecuencia, la demandante sólo cumplirá el criterio de la jurisprudencia Plaumann si logra demostrar que la posición competitiva de sus miembros se vio sustancialmente afectada por el programa de adquisición de tierras. Dicha afirmación resulta especialmente cierta si se tiene en cuenta que el régimen de ayudas es de carácter general.

116. En la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia reinterpretó el objeto del recurso y analizó la cuestión partiendo de la base de que la situación de la demandante encajaba en el primer supuesto, estimó que la posición competitiva en el mercado de

46 — Sentencia de 25 de julio de 2002 (C-50/00, Rec. p. I-6677).

47 — Sentencia de 1 de abril 2004 (C-263/02 P, Rec. p. I-3425).

48 — Véanse, entre otras, además de la sentencia COFAZ/Comisión, citada en la nota 38, las sentencias 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), apartados 40 y 41; de 5 de noviembre de 1997, Ducros/Comisión (T-149/95, Rec. p. II-2031), apartado 34, y BP Chemicals/Comisión, citada en la nota 40, por lo que se refiere a las partes de la decisión impugnada relativas a las dos primeras aportaciones de capital, apartados 77 a 79.

49 — Sentencia Skibsværftsforeningen y otros/Comisión, citada en la nota 26, apartado 47.

algunos de los miembros de la demandante resultaba afectada por la concesión de las ayudas y concluyó, por tanto, que éstos resultaban individualmente afectados. Llegó a esta conclusión tras constatar que los miembros de la asociación eran operadores económicos, concretamente agricultores, silvicultores y empresas que ejercían su actividad en el sector agrícola. Como el Tribunal no albergaba ninguna duda de que la adquisición de tierras agrícolas o forestales constituía un elemento esencial de la estrategia comercial y de la posición competitiva del agricultor o silvicultor, el programa de adquisición de tierras les afectaba necesariamente. [50]

117. Aunque las constataciones del Tribunal de Primera Instancia en la sentencia recurrida podrían bastar para probar la existencia de algún tipo de relación competitiva entre los miembros de la asociación y los beneficiarios del programa de ayudas, no demuestran, a mi juicio, que la posición en el mercado de los primeros se viera sustancialmente afectada, como exige el criterio de la jurisprudencia Plaumann, más estricto. Partiendo de las pruebas aportadas, considero que la relación competitiva no está suficientemente definida en la sentencia y parece demasiado tenue, pues la medida de ayuda sólo afecta a la posición en el mercado de los miembros de la asociación de un modo potencial e indirecto. Dejando aparte las referencias genéricas al sector agrícola y ganadero, no se realizó ningún análisis del mercado para indicar en qué mercados de productos o mercados geográficos específicos los miembros de la asociación demandante competirían con los beneficiarios en una relación de competencia distinta de la derivada de su condición genérica de agricultores y silvicultores.

118. De hecho, como la Comisión ha señalado, todos los agricultores de la Unión Europea son competidores potenciales de los beneficiarios del programa de adquisición de tierras. Este enfoque excesivamente amplio no se corresponde con el estricto análisis del mercado llevado a cabo por el Tribunal de Primera Instancia en algunos casos en que debía demostrarse la existencia de un efecto sustancial sobre la posición competitiva del demandante. [51] Además, parece contrario al Tratado, ya que el criterio del efecto sobre la posición competitiva del demandante debe entenderse en el contexto del requisito de la afectación individual; por tanto, es preciso demostrar la existencia de un efecto que individualice de alguna forma al demandante.

119. Esto resulta especialmente importante a la vista del carácter general del régimen de ayudas impugnado. Ambas partes reconocen que la Decisión impugnada se refiere a un régimen general de ayudas, todavía no aplicado mediante decisiones individuales de concesión de ayudas cuando el asunto se encontraba en primera instancia. Dado que en ese momento no podía haber verdaderas «empresas competidoras» con arreglo a la jurisprudencia Kahn, la demandante tam-

50 — Véase el punto 46 de las presentes conclusiones.

51 — Véase, entre otras, la sentencia Skibsværftsforeningen y otros/Comisión, citada en la nota 26, apartados 46 a 48.

poco cumplía el criterio de legitimación establecido en dicha sentencia. [52]

120. En consecuencia, habida cuenta del carácter general del régimen de ayudas y dado que la demandante no ha demostrado que el régimen afecte sustancialmente a la posición competitiva de sus miembros, como requiere la jurisprudencia en vigor, mi conclusión es que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error al declarar que, por este motivo, la Decisión impugnada afectaba individualmente a la demandante.

La condición de negociadora de la demandante

121. En la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia estimó asimismo que podía considerarse que la Decisión impugnada afectaba individualmente a la demandante, como asociación, en la medida en que ésta alegaba un interés propio en el ejercicio de la acción debido a que su posición negociadora se había visto afectada por la Decisión impugnada. El Tribunal de Primera Instancia basó su conclusión en la jurisprudencia Van der Kooy [53] y CIRFS. [54]

122. En su quinto motivo de casación, la Comisión sostiene, en primer lugar, que la demandante no invocó ese motivo en ningún momento y que, por tanto, el Tribunal de Primera Instancia incurrió en error de Derecho al plantear de oficio un motivo nuevo. En segundo lugar, la Comisión discute la conclusión del Tribunal según la cual la participación de la demandante equivalía a un papel de negociador con arreglo a las sentencias Van der Kooy/Comisión y CIRFS y otros/Comisión. Por último, la Comisión impugna la conclusión del Tribunal [55] según la cual la Decisión de 20 de enero de 1999 no era contraria a los intereses de la demandante. En opinión de la Comisión, al llegar a tales conclusiones, el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho y en un error manifiesto en la apreciación de los hechos.

123. En el asunto Van der Kooy/Comisión, las demandantes habían impugnado, una Decisión de la Comisión basada en el artículo 88 CE, apartado 2, por la que se declaraba incompatible con el mercado común un sistema holandés que establecía una tarifa preferencial de gas natural para la horticultura practicada en invernaderos. Uno de las demandantes, la Landbouwschap, organismo de Derecho público instituido para garantizar en el sector agrícola la protección de los intereses comunes de los operadores económicos, representaba a las organizaciones de horticultores en las negociaciones sobre las tarifas del gas con la sociedad suministradora de gas. El Tribunal consideró que aun cuando la Landbouwschap no podía resultar individualmente afectada como beneficiaria de la ayuda, su

52 — Véanse asimismo las sentencias citadas en la nota 44.

53 — Sentencia de 2 de febrero de 1988, Van der Kooy/Comisión (asuntos acumulados 67/85, 68/85 y 70/85, Rec. p. 219).

54 — Sentencia CIRFS y otros/Comisión, también citada en la nota 29.

55 — Apartados 67 y 69 de la sentencia recurrida.

posición como negociadora de las tarifas del gas en interés de los horticultores se veía afectada por la Decisión impugnada y, en ese sentido, ésta le afectaba individualmente.

124. En el asunto CIRFS y otros/Comisión, la demandante solicitaba la anulación de una decisión de la Comisión por la que se había declarado que una ayuda en el sector de las fibras sintéticas no estaba sujeta al procedimiento de notificación previa previsto en el artículo 88 CE, apartado 3, ya que constituía una ayuda existente objeto de una decisión previa de la Comisión. El Tribunal estimó que CIRFS resultaba individualmente afectada por la Decisión dado que había desempeñado un papel muy importante en el procedimiento ante la Comisión.

125. De los autos se desprende que, en primera instancia, la demandante alegó haber desempeñado un papel decisivo en el procedimiento para fundamentar su alegación de que resultaba individualmente afectada. Sin embargo, aunque citó brevemente la jurisprudencia pertinente, no invocó un papel de negociador en el sentido de la jurisprudencia Van der Kooy y CIRFS. La demandante no invocó dicho motivo hasta la celebración de la vista oral ante el Tribunal de Primera Instancia, es decir, demasiado tarde, y aun entonces sólo someramente. En el procedimiento de casación ante este Tribunal y en respuesta al quinto motivo de casación, la demandante no ha modificado sustancialmente su enfoque. Al contrario, ha confirmado que a su juicio ese motivo era innecesario para la resolución del asunto, ya que su legitimación podía demostrarse basándose en otros motivos. A la vista de lo anterior, cabe sostener que el Tribunal de Primera Instancia no debería haber estimado el motivo y que los derechos de defensa de la Comisión no fueron respetados.

126. Tampoco me resulta fácil mostrarme de acuerdo con la conclusión del Tribunal de Primera Instancia según la cual la Decisión de 20 de enero de 1999 no era contraria a los intereses de la demandante a pesar de que, como dicho Tribunal reconoce, la Decisión impugnada, que perjudica claramente a los miembros de la demandante, es una aplicación directa de la primera Decisión.

127. No obstante, no analizaré estos puntos pormenorizadamente, puesto que considero que la cuestión puede examinarse tomando como base otros motivos.

128. Aunque la demandante participara activamente en el procedimiento que condujo a la adopción de la Decisión de 20 de enero de 1999 y, por extensión, también a la Decisión impugnada, dicha participación no

basta por sí sola, a mi juicio, para conferirle legitimación con arreglo a la jurisprudencia Van der Kooy y CIRFS. [56]

129. El hecho de que una asociación intervenga junto a la Comisión en el procedimiento previsto en las disposiciones del Tratado sobre ayudas de Estado para defender los intereses comunes de sus miembros no basta por sí solo para que se reconozca la legitimación de una asociación con arreglo a dicha jurisprudencia. [57]

130. Los papeles desempeñados por las demandantes en el procedimiento que condujo a la adopción de las medidas impugnadas en los asuntos Van der Kooy/Comisión y CIRFS y otros/Comisión fueron mucho más importantes que el papel desempeñado por ARE en el presente caso.

131. En el asunto Van der Kooy/Comisión, el Tribunal de Justicia estimó que la Landbouwschap, en su condición de negociadora de las tarifas del gas, había participado activamente en el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, presentando observaciones escritas a la Comisión y manteniéndose en estrecho contacto con los servicios competentes a lo largo del procedimiento. Figuraba entre los signatarios del acuerdo por el que se estableció la tarifa impugnada por la Comisión y en concepto de tal aparecía mencionada varias veces en la Decisión de la Comisión.

132. El papel de la demandante en el asunto CIRFS y otros/Comisión fue también muy importante. CIRFS era una asociación que agrupaba a los principales productores internacionales de fibras sintéticas. En representación de estos últimos, emprendió diversas actuaciones en relación con la política de reestructuración del sector establecida por la Comisión. En particular, fue la interlocutora de la Comisión a propósito del establecimiento de la normativa aplicable al sector, así como de su prórroga y adaptación, y participó activamente en las negociaciones con la Comisión, en particular presentándole observaciones escritas y manteniéndose en estrecho contacto con los servicios competentes.

56 — Como el Tribunal de Primera Instancia declaró en la sentencia Kahn Scheppvaart/Comisión: «el mero hecho de que la parte demandante planteara ante la Comisión una denuncia y de que intercambiara correspondencia y mantuviera conversaciones al respecto con esta última no pueden constituir circunstancias particulares suficientes para poder individualizar a la demandante con relación a cualquier otra persona y conferirla, así, legitimación activa para impugnar un régimen general de ayudas.» Sentencia Kahn Scheppvaart/Comisión, citada en la nota 44, apartado 42.

57 — Sentencia ADLU, citada en la nota 25, apartado 60. El Tribunal de Primera Instancia también estimó en este caso que la asistencia de la asociación demandante a varias reuniones con las autoridades nacionales no podía conferirle la condición de negociadora en el sentido de la jurisprudencia Van der Kooy y CIRFS.

133. No sucede así en el caso de la presente demandante. Ésta mantuvo reuniones y conversaciones con los funcionarios de la Comisión y presentó observaciones en el curso normal del procedimiento formal de examen previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, al igual que cualquier otra parte afectada. De los autos resulta que la demandante propiamente dicha sólo envió seis cartas a la Comisión, dos de las cuales sólo tenían una relación marginal con el fondo del procedimiento. La demandante no participó como negociadora en relación con el programa de adquisición de tierras ni a nivel nacional ni a nivel comunitario. En consecuencia, su posición no es comparable a la de CIRFS y a la de la Landbouwschap, y no se la puede considerar individualmente afectada basándose en su posición como negociadora.

134. Según reiterada jurisprudencia, en los recursos de casación el Tribunal de Justicia es competente para ejercer un control sobre la calificación jurídica de los hechos efectuada por el Tribunal de Primera Instancia y las consecuencias jurídicas que éste dedujo de ellos. [58] Por consiguiente, concluyo que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en error de Derecho al calificar el papel de la demandante de negociadora en el sentido de las sentencias Van der Kooy/Comisión y CIRFS y otros/Comisión y al estimar, sobre esta base, que la demandante resultaba individualmente afectada.

135. De lo anterior se deduce que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error al desestimar la excepción de inadmisibilidad de la demanda propuesta por la Comisión, sin que sea necesario examinar los motivos de casación sexto y séptimo.

Fallo del Tribunal de Justicia

136. Con arreglo al artículo 61 del Estatuto del Tribunal de Justicia, cuando se estime un recurso de casación, el Tribunal de Justicia anulará la resolución del Tribunal de Primera Instancia pero podrá resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita. En su recurso de casación, la Comisión ha solicitado al Tribunal de Justicia que no se limite a anular la sentencia recurrida sino que declare la demanda inadmisible debido a la falta de afectación individual en el sentido del artículo 230 CE. En mi opinión, el Tribunal de Justicia tiene toda la información necesaria para pronunciarse sobre la cuestión de admisibilidad y debería hacerlo en interés de la economía procesal y de la buena administración de la justicia.

58 — Véanse, entre otras, las sentencias de 10 de diciembre de 2002, Comisión/Camar y Tico (C-312/00 P, Rec. p. I-11355), apartado 69; de 28 de mayo de 1998, Deere/Comisión (C-7/95 P, Rec. p. I-3111), apartado 21, y de 2 de octubre de 2001, BEI/Hautem (C-449/99 P, Rec. p. I-6733), apartados 44 y 45.

137. En efecto, a mi juicio, del análisis de las cuestiones precedentes se desprende que la demandante no cumple el requisito de resultar individualmente afectada y que el recurso debe declararse inadmisible.

Reflexión sobre la jurisprudencia

138. Por último, debo añadir un comentario sobre la situación actual del Derecho que rige la legitimación activa de las personas físicas y jurídicas que desean impugnar decisiones de la Comisión basadas en el artículo 88 CE, apartado 3. A todas luces, la jurisprudencia en esta materia no es satisfactoria, ya que es compleja, aparentemente ilógica y contradictoria. La doctrina ha puesto ampliamente de relieve estas dificultades,[59] que quedan de manifiesto en la explicación relativamente breve recogida en estas conclusiones. Para una exposición completa de dichas dificultades habrían sido necesarias unas conclusiones demasiado extensas.

139. A mi juicio, debe reconocerse que estas dificultades parecen tener su origen en las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos Cook/Comisión y MATRA/Comisión. Estas sentencias trataban de ofrecer una mayor protección a los competidores cuando la Comisión decidía no iniciar el procedimiento del artículo 88 CE, apartado 2 —una protección que se consideraba justificada debido a la posibilidad de que en tales casos la información de la demandante fuera insuficiente para acreditar que ella resultaba individuamente afectada. Aparentemente, el objetivo era compensar la falta de legitimación del demandante para intervenir en el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 3, reconociéndole los derechos de procedimiento de los «interesados» con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2. Sin embargo, el resultado ha sido una mezcla, algo confusa, de los criterios de legitimación con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, y con arreglo al artículo 88 CE, apartado 3, confiriendo así legitimación a una categoría muy amplia de personas; evidentemente, muchas personas podían sostener que habrían sido «interesados» si se hubiera iniciado el procedimiento del artículo 88 CE, apartado 2. Así, tras abrir demasiado la puerta con arreglo al artículo 88 CE, apartado 3, fue necesario cerrarla parcialmente mediante sucesivas depuraciones de la jurisprudencia, que ha pasado a ser cada vez más compleja y contradictoria.

140. Además, en mi opinión, no está claro que en estos asuntos resulte justificado

59 — Véase la nota 37.

tomar como punto de partida el tenor literal del artículo 230, párrafo cuarto. Es indudablemente cierto que, como la decisión basada en el artículo 88 CE, apartado 3, se adopta en una fase temprana, una persona potencialmente afectada por la ayuda propuesta puede disponer de poca información sobre sus probables efectos. Por tanto, es posible que, al impugnar una decisión basada en el artículo 88 CE, apartado 3, dicha persona carezca de información suficiente para demostrar que resulta individualmente afectada en la demanda con la que se inicia el procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia. Sin embargo, a lo largo de este procedimiento, la Comisión aportará sin duda suficiente información (y posiblemente el Estado miembro afectado, en caso de que intervenga), si es preciso en contestación a las indagaciones y preguntas de dicho Tribunal, para permitir que éste determine si se cumple el requisito de la afectación individual.

141. A mi juicio, la mejor solución sería volver al tenor literal del artículo 230 CE, párrafo cuarto, y aplicar el criterio de la afectación directa e individual en todos los casos en que el demandante impugne una decisión basada en el artículo 88 CE, apartado 3, independientemente de los motivos en que se funde el recurso. Sin embargo, el requisito de la afectación individual no tiene que interpretarse tan restrictivamente como en la sentencia Plaumann/Comisión, máxime cuando los jueces comunitarios han adoptado, acertadamente, una interpretación algo más amplia de los requisitos de legitimación de los demandantes en otras áreas relacionadas, en particular en el ámbito de las normas sobre competencia aplicables a las empresas (artículos 81 CE y 82 CE) y en los casos de dumping. No obstante, el requisito de la afectación individual es distinto del concepto de «interesados».

142. Así, al demandante que impugna una decisión basada en el artículo 88 CE, apartado 3, se le debería exigir la prueba de que la decisión le afecta tanto directa como, de algún modo, individualmente. Por supuesto, esta afectación individual puede ser más difícil de probar cuando el propio régimen de ayudas es de carácter general. Además, la situación de una asociación de demandantes no debería ser mejor (ni peor) que la de los demandantes a quienes representa, que, a su vez, deben verse individualmente afectados de algún modo. No me parece que estas conclusiones, deducidas directamente del Tratado, sean irrazonables en sí mismas. En mi opinión, este enfoque resolvería muchas de las dificultades derivadas de la jurisprudencia.

143. ¿Cómo se aplicaría entonces en el presente asunto el enfoque que propongo? También partiendo de esta base me parece claro que el recurso sería inadmisible por las razones antes expuestas. La demandante no ha demostrado su propia afectación individual ni la de sus miembros.

Conclusión

144. Por todas las razones anteriores, en mi opinión el Tribunal de Justicia debería:

1) Anular la sentencia recurrida.

2) Declarar inadmisible el recurso presentado por Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum.

3) Ordenar que Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum cargue con las costas tanto de primera instancia como de casación, con excepción de las costas en primera instancia de la República Federal de Alemania, que, como coadyuvante, debe soportar sus propias costas.