AUTO DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Primera ampliada)
de 16 de junio de 1998 *

En el asunto T-238/97,

Comunidad Autónoma de Cantabria, representada por el Sr. Juan Ignacio Sáez Bereciartu, Abogado del Ilustre Colegio de Cantabria (España),

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. Diego Canga Fano y Stephan Marquardt, Consejeros Jurídicos, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Alessandro Morbilli, Director General de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación parcial del Reglamento (CE) n° 1013/97 del Consejo, de 2 de junio de 1997, sobre ayudas a determinados astilleros en curso de reestructuración (DO L 148, p. 1),

* Lengua de procedimiento: español.

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

integrado por los Sres.: B. Vesterdorf, Presidente; C. W. Bellamy, R. M. Moura Ramos, J. Pirrung y P. Mengozzi, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

dicta el siguiente

Auto

Marco normativo

1 El Consejo adoptó el 21 de diciembre de 1990, sobre la base de la letra d) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado CEE [actualmente letra e) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado CE] y del artículo 113 del Tratado CEE, la Directiva 90/684/CEE, de 21 de diciembre de 1990, sobre ayudas a la construcción naval (DO L 380, p. 27; en lo sucesivo, «Séptima Directiva»), por la que se establecen disposiciones específicas respecto a la compatibilidad con el mercado común de las ayudas de Estado en el sector de la construcción naval. Esta Directiva fue modificada últimamente por la Directiva 94/73/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994 (DO L 351, p. 10).

2 Con vistas a la entrada en vigor de un Acuerdo sobre las condiciones normales de competencia en la industria de la construcción y de la reparación naval mercante,

celebrado en el marco de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Consejo adoptó, el 22 de diciembre de 1995, el Reglamento (CE) nº 3094/95, sobre ayudas a la construcción naval (DO L 332, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento nº 3094/95»).

3 Conforme a su artículo 10, el Reglamento nº 3094/95 es aplicable a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo de la OCDE. A tenor del párrafo tercero de dicho artículo, en la versión resultante de su última modificación, que fue introducida por el Reglamento (CE) nº 2600/97 del Consejo, de 19 de diciembre de 1997 (DO L 351, p. 18), «a la espera de la entrada en vigor [del Acuerdo de la OCDE], se aplicarán las disposiciones pertinentes de la Directiva 90/684/CEE hasta la entrada en vigor de dicho Acuerdo, y como máximo hasta el 31 de diciembre de 1998».

4 El 19 de marzo de 1997, la Comisión presentó al Consejo una propuesta de Reglamento destinado a establecer en favor de los astilleros alemanes, helénicos y españoles normas transitorias y excepciones a lo dispuesto en el Reglamento nº 3094/95.

5 Como resultado de dicha propuesta, el Consejo adoptó, el 2 de junio de 1997, el Reglamento (CE) nº 1013/97, sobre ayudas a determinados astilleros en curso de reestructuración (DO L 148, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»).

6 Dicho Reglamento establece, en el apartado 4 del artículo 1:

«Podrán ser consideradas compatibles con el mercado común las ayudas para la reestructuración de los astilleros españoles de titularidad pública, hasta un importe de 135.028 millones de pesetas [...].

Seguirán siendo de aplicación a dichos astilleros todas las demás disposiciones de la Directiva 90/684/CEE.

El Gobierno español conviene en llevar a cabo, según el calendario aprobado por la Comisión y, en cualquier caso, antes del 31 de diciembre de 1997, una reducción de capacidad genuina e irreversible de 30.000 trbc [toneladas de registro bruto compensadas].»

7 En el undécimo considerando de la exposición de motivos del Reglamento impugnado se prevé:

«[...] bajo ese plan de reestructuración, se producirá una reducción de capacidad en esos astilleros de 240.000 toneladas de registro bruto compensadas (trbc) a 210.000 trbc, junto con el hecho de que no se volverá a iniciar la construcción en los astilleros públicos de Astano (135.000 trbc de capacidad), junto con las reducciones de capacidad adicional en el resto de España para llegar a 17.500 trbc adicionales y sin llevar a cabo transformaciones navales en el astillero de Astander mientras siga siendo de titularidad pública».

8 El astillero de Astander ejerce la parte fundamental de su actividad en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Procedimiento y pretensiones de las partes

9 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 14 de agosto de 1997, la parte demandante interpuso el presente recurso.

10 Mediante escrito registrado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 21 de octubre de 1997, el Consejo propuso, con arreglo al apartado 1 del artículo 114 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, una excepción de inadmisibilidad.

11 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 30 de octubre de 1997, la Comisión solicitó que se admitiera su intervención en apoyo de las pretensiones del Consejo.

12 La demandante presentó sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad el 10 de diciembre de 1997.

13 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 26 de enero de 1998, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte solicitó que se admitiera su intervención en apoyo de las pretensiones del Consejo.

14 En su demanda, la parte demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la referencia que se hace al astillero de Astander en el undécimo considerando del Reglamento impugnado.

— Anule el requisito que supedita la concesión de las ayudas previstas en los artículos 1 y 2 del Reglamento impugnado a la limitación de las actividades de transformación naval en el astillero de que se trata.

15 En su excepción de inadmisibilidad, el Consejo solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso.

— Condene en costas a la demandante.

16 En sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad, la demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime la excepción de inadmisibilidad.

— Acuerde la admisión del recurso y lo declare fundado.

— Condene en costas al Consejo.

Sobre la admisibilidad

17 A tenor del artículo 114 del Reglamento de Procedimiento, si una parte solicita al Tribunal de Primera Instancia que se pronuncie sobre la inadmisibilidad sin entrar en el fondo del asunto, el resto del procedimiento sobre la excepción de inadmisibilidad se desarrollará oralmente, salvo decisión en contrario del Tribunal de Primera Instancia. En el presente asunto, el Tribunal de Primera Instancia estima que los hechos se hallan suficientemente esclarecidos por los documentos que obran en autos y, por consiguiente, considera que procede resolver sobre el recurso sin iniciar la fase oral.

Alegaciones de las partes

18 El Consejo formula tres motivos en apoyo de la excepción de inadmisibilidad.

19 En primer lugar, afirma que, en su condición de ente regional de un Estado miembro, la demandante carece de legitimación a efectos del artículo 173 del Tratado CE.

20 El Consejo alega, en primer término, que la demandante no puede invocar el párrafo segundo del artículo 173 del Tratado (autos del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1997, Región Valona/Comisión, C-95/97, Rec. p. I-1787, apartado 6, y de 1 de octubre de 1997, Regione Toscana/Comisión, C-180/97, Rec. p. I-5245, apartado 8).

21 Aunque la demandante tiene la personalidad jurídica exigida para interponer recurso con arreglo al párrafo cuarto de dicho artículo, el Consejo expresa sus dudas acerca de la admisibilidad de un recurso interpuesto por un ente regional contra un acto legislativo adoptado por el Consejo en materia de ayudas de Estado. En efecto, según dicha Institución, del Reglamento impugnado se desprende que éste sólo afecta a tres Estados miembros, a saber, la República Federal de Alemania, la República Helénica y el Reino de España.

22 En opinión del Consejo, estos tres Estados miembros son los únicos responsables ante la Comisión de la aplicación del Reglamento impugnado (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de septiembre de 1983, Deutsche Milchkontor/Alemania, asuntos acumulados 205/82 a 215/82, Rec. p. 2633). En particular, considera que el Gobierno español es el único destinatario de la obligación de reducción de capacidad de los astilleros españoles (último párrafo del apartado 4 del artículo 1 del Reglamento impugnado).

23 El Consejo estima que aceptar la admisibilidad de un recurso interpuesto por un ente regional contra un Reglamento del Consejo en materia de ayudas de Estado podría suponer un menoscabo de la responsabilidad exclusiva de los Estados miembros en la aplicación del Reglamento de que se trate.

24 En segundo lugar, siempre según el Consejo, la demandante carece de interés para ejercitar la acción. La existencia de tal interés supone que el recurso, por su resultado, pueda proporcionar un beneficio a la parte que lo haya interpuesto (sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de octubre de 1995, Rendo y otros/Comisión, C-19/93 P, Rec. p. I-3319, apartado 13). Pues bien, esto no sucede en el caso de autos.

25 Por lo que respecta a la primera pretensión, dirigida a obtener la anulación de la parte del undécimo considerando del Reglamento impugnado que hace referencia al astillero de Astander, el Consejo alega que ésta no produce ningún efecto jurídico respecto a la demandante. Dicha referencia refleja simplemente un compromiso unilateral contraído por el Gobierno español en el seno del Consejo. Por consiguiente, no puede considerarse como una «medida» que produzca efectos jurídicos.

26 Por otra parte, el Consejo afirma que los considerandos de un acto legislativo carecen de valor normativo y no constituyen, en consecuencia, actos o decisiones susceptibles de un recurso de anulación (auto del Tribunal de Primera Instancia de 9 de junio de 1997, Elf Atochem/Comisión, T-9/97, Rec. p. II-909, apartado 19).

27 Respecto a la segunda pretensión, que tiene por objeto que se anule la supuesta condición que supedita la concesión de las ayudas de Estado previstas en los artículos 1 y 2 del Reglamento impugnado a la limitación de las actividades de transformación naval en el astillero de Astander, el Consejo afirma que la referencia a dicho astillero no constituye una condición material para la concesión de las ayudas, sino únicamente una condición en la que se basó el Consejo para llegar a un acuerdo sobre la adopción de dicho Reglamento.

28 Según el Consejo, la demandante solicita esencialmente o bien a la Comisión que no imponga esta condición al Reino de España en su decisión de autorización, o bien al Gobierno español que renuncie al compromiso contraído en la deliberación del Consejo. Pues bien, en su opinión, no corresponde al Tribunal de Primera Instancia pronunciarse sobre tales cuestiones.

29 En tercer lugar, siempre según el Consejo, la demandante no queda afectada directa ni individualmente, a los efectos del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, por las disposiciones del Reglamento impugnado ni por su undécimo considerando.

30 La demandante señala, con carácter preliminar, que la interposición de su recurso no pone en entredicho en modo alguno el principio de responsabilidad exclusiva de los Estados miembros frente a la Comisión en el ámbito de las ayudas de Estado. Antes al contrario, la interposición del recurso presupone dicha responsabilidad. En efecto, la demandante pretende, a través de su recurso, evitar los efectos no deseados que resultan de la aplicación leal de las disposiciones del Reglamento impugnado por el Estado miembro afectado.

31 A diferencia de lo que afirma el Consejo, reconocer a un ente regional la legitimación para interponer recurso contra un Reglamento en materia de ayudas de Estado no significa, según la demandante, que dicho ente quede colocado en el mismo plano que los Estados miembros. Tampoco le otorga la calidad de demandante privilegiado reconocida a los Estados miembros por el artículo 173 del Tratado.

32 La demandante considera, por el contrario, que, en su condición de persona jurídica, no puede privársele de la acción judicial que conforme al párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado pueden ejercitar las personas físicas o jurídicas, como si se hubiese creado un nuevo criterio objetivo de inadmisibilidad del recurso que les impidiera impugnar los Reglamentos adoptados en el ámbito de que se trata.

33 Según la demandante, no puede confundirse el carácter de destinatario a los efectos de ejecución y control de la norma reglamentaria, que son responsabilidad exclusiva de los Estados miembros en el ámbito a que se hace referencia, con el carácter de destinatario desde el punto de vista de los efectos producidos por la norma en cuanto tal.

34 En su opinión, aunque utilizó la forma de Reglamento, el Consejo supeditó, no obstante, los efectos de dicho Reglamento al cumplimiento de una decisión, también obligatoria, que, a diferencia del Reglamento, se dirige a destinatarios concretos. Entre éstos figura la Comunidad Autónoma de Cantabria.

35 La demandante estima que, en la medida en que queda directa o individualmente afectada por un Reglamento, como sucede en el caso de autos, debe poder impugnarlo de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado.

36 Por lo que respecta al interés para ejercitar la acción, la demandante alega que aunque, con carácter general, los considerandos constituyen solamente una motivación de las disposiciones materiales de los actos normativos, esto no sucede en el presente asunto.

37 En efecto, siempre según la demandante, mediante el undécimo considerando del Reglamento impugnado, el Consejo introdujo un requisito previo a una disposición general. En realidad, dicho considerando supedita el contenido normativo del Reglamento impugnado, que autoriza a la Comisión a aprobar determinadas ayudas de Estado en favor de los astilleros españoles, al cumplimiento, en particular, de una limitación de la actividad en el astillero de Astander.

38 Aun cuando, en un principio, se tratara de un compromiso unilateral contraído por el Gobierno español en el seno del Consejo, a partir de su incorporación al Reglamento impugnado sobrepasó dicho ámbito. Según la demandante, en lo sucesivo el compromiso produce efectos jurídicos de tal manera que supedita el resultado efec-

tivo de las disposiciones del Reglamento a su cumplimiento. Por consiguiente, es susceptible de recurso ya que produce efectos individuales y directos para la demandante.

39 Por último, la demandante niega que sea fundada la argumentación del Consejo según la cual no queda directa ni individualmente afectada por el Reglamento impugnado. En efecto, en su opinión, el undécimo considerando del Reglamento impugnado produce, de forma evidente, repercusiones socioeconómicas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en la que se encuentra el astillero de Astander.

40 Según la demandante, los efectos que desea producir el Reglamento impugnado no pueden calificarse en ningún caso como indirectos, ya que la limitación de las actividades del astillero afecta de forma directa al territorio en el que éste ejerce sus actividades y, por lo tanto, directamente a la demandante. La localización geográfica del astillero afectado permite también individualizar a la demandante frente a las demás entidades de la misma naturaleza.

41 Por consiguiente, la demandante considera que, en su condición de ente regional, está legitimada para interponer el recurso, al igual que el astillero de que se trata y el municipio en cuyo territorio está situado.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

42 En su condición de comunidad autónoma, la demandante no puede invocar el párrafo segundo del artículo 173 del Tratado. En efecto, del sistema general del Tratado se desprende claramente que el concepto de Estado miembro, a efectos de las disposiciones relativas a los recursos jurisdiccionales, se refiere únicamente a las autoridades gubernativas de los Estados miembros de las Comunidades Europeas y no puede ampliarse a los Gobiernos de regiones o de comunidades autónomas, sea cual fuere la amplitud de las competencias que les sean reconocidas (auto Regione

Toscana/Comisión, antes citado, apartado 6; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, Vlaams Gewest/Comisión, T-214/95, Rec. p. II-717, apartado 28).

43 En cambio, por disponer de personalidad jurídica conforme al Derecho interno español —cosa que el Consejo no niega—, la demandante puede, en principio, interponer un recurso de anulación conforme al párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, a tenor del cual toda persona física o jurídica puede interponer recurso contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un Reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, la afecten directa e individualmente.

44 Mediante el Reglamento impugnado, el Consejo facultó a la Comisión para adoptar decisiones, cuyos destinatarios son los Gobiernos alemán, helénico y español, que autorizan el pago de nuevas ayudas en favor de determinados astilleros situados en sus territorios respectivos. Es necesario hacer constar que ninguna de las disposiciones del Reglamento impugnado hace referencia a la demandante, en el sentido de concederle derechos o imponerle obligaciones.

45 Por consiguiente, la admisibilidad del presente recurso depende de si el Reglamento impugnado afecta a la demandante directa e individualmente en el sentido del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado.

46 La demandante afirma que el Reglamento impugnado la afecta porque la aplicación del compromiso contenido en su undécimo considerando implica una limitación de las actividades del astillero de Astander y, por lo tanto, tiene consecuencias socioeconómicas importantes en su territorio.

47 Pues bien, el Reglamento impugnado se refiere a un procedimiento de aplicación de las disposiciones relativas a las ayudas de Estado, cuya finalidad es, en particu-

lar, salvaguardar una competencia efectiva en el sector de la construcción naval. En consecuencia, son los astilleros los que, en su condición de operadores económicos contemplados por el Reglamento impugnado, quedan principalmente afectados por las disposiciones de este último.

48 Respecto a la cuestión de si otras personas físicas o jurídicas pueden considerarse afectadas en el sentido del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, procede recordar que, como se desprende de una jurisprudencia reiterada, no se puede considerar que afecte individualmente a una asociación creada para defender los intereses colectivos de una categoría de justiciables un acto que afecte a los intereses generales de dicha categoría y, por consiguiente, dicha asociación no está legitimada para interponer un recurso de anulación cuando sus miembros no puedan interponerlo a título individual (véase, por ejemplo, el auto del Tribunal de Primera Instancia de 30 de septiembre de 1997, Federolio/Comisión, T-122/96, Rec. p. II-1559, apartado 69).

49 Habida cuenta de esta jurisprudencia, el Tribunal de Primera Instancia considera que el interés general que puede tener la demandante, en su condición de tercera persona, en obtener un resultado favorable para la prosperidad económica de una empresa determinada y, en consecuencia, para el nivel de empleo en la región geográfica en la que esta última ejerce sus actividades no puede, por sí solo, bastar para considerar que la demandante queda afectada, en el sentido del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, por las disposiciones del Reglamento impugnado ni —*a fortiori*— que queda individualmente afectada (véanse, en el mismo sentido, los autos del Tribunal de Justicia de 30 de septiembre de 1992, Landbouwschap/Comisión, C-295/92, Rec. p. I-5003, apartado 12, y de 8 de abril de 1981, Ludwigshafener Walzmühle Erling y otros/Consejo y Comisión, asuntos acumulados 197/80 a 200/80, 243/80, 245/80 y 247/80, Rec. p. 1041, apartados 8 y 9).

50 Por lo tanto, para aceptar la admisibilidad de un recurso interpuesto por un ente regional de un Estado miembro, no basta con que éste invoque el hecho de que la aplicación o la ejecución de un acto comunitario pueda afectar, de manera general, a las condiciones socioeconómicas en su territorio.

51 En cualquier caso, aun suponiendo que la afirmación relativa al astillero de Astander contenida en el undécimo considerando del Reglamento impugnado deba estimarse como un requisito al que está supeditada una decisión ulterior de la Comisión que autorice la concesión de las ayudas previstas por el apartado 4 del artículo 1 del mismo Reglamento, la demandante no queda directamente afectada por dicho «requisito».

52 En efecto, la adopción del Reglamento impugnado no puede, por sí sola, producir las consecuencias sobre el nivel de empleo en la región y las repercusiones socioeconómicas alegadas por la demandante.

53 Para que se produjeran tales consecuencias sería necesaria la adopción, en primer lugar, de una decisión de la Comisión que autorizara el pago de las ayudas, con la condición de que no se efectuaran transformaciones navales en el astillero de Astander, y posteriormente la adopción por este último de medidas autónomas respecto a dicha decisión, a saber, despidos. No obstante, la posibilidad de que tales medidas no se adopten efectivamente no parece puramente teórica. Según la jurisprudencia, esta circunstancia basta para afirmar que la demandante no queda directamente afectada por las disposiciones del Reglamento impugnado (véanse, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de enero de 1985, Piraiki-Patraiki y otros/Comisión, 11/82, Rec. p. 207, apartado 7; la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de abril de 1995, CCE de Vittel y otros/Comisión, T-12/93, Rec. p. II-1247, apartado 53, y el auto del Tribunal de Primera Instancia de 18 de febrero de 1998, CE de la Société française de production y otros/ Comisión, T-189/97, Rec. p. II-335, apartado 47).

54 Del conjunto de las consideraciones anteriores se desprende que debe declararse la inadmisibilidad del recurso. Por consiguiente, no procede pronunciarse sobre las demandas de intervención en apoyo de las pretensiones del Consejo presentadas por la Comisión y el Reino Unido.

Costas

55 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante, habida cuenta de las pretensiones del Consejo, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera ampliada)

resuelve:

1) Declarar la inadmisibilidad del recurso.

2) Condenar en costas a la demandante.

Dictado en Luxemburgo, a 16 de junio de 1998.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

B. Vesterdorf