SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Quinta ampliada)
de 16 de octubre de 2003 *

En el asunto T-148/00,

The Panhellenic Union of Cotton Ginners and Exporters, con sede en Tesalónica (Grecia), representada por los Sres. K. Adamantopoulos, V. Akritidis y J. Gutiérrez Gisbert, abogados, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. M. Condou y el Sr. D. Triantafyllou, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: inglés.

apoyada por

República Helénica, representada por el Sr. I. Chalkias y la Sra. C. Tsiavou, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto la anulación parcial de la Decisión 2000/206/CE de la Comisión, de 20 de julio de 1999, relativa al régimen de ayudas aplicado en Grecia en favor del algodón por la Oficina Griega del Algodón (DO 2000, L 63, p. 27),

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

integrado por el Sr. R. García-Valdecasas, Presidente, y la Sra. P. Lindh y los Sres. J.D. Cooke, P. Mengozzi y H. Legal, Jueces;

Secretario: Sr. J. Plingers, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 27 de febrero de 2003;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

1 El Protocolo nº 4 sobre el algodón anejo al Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Helénica (DO 1979, L 291, p. 174; en lo sucesivo, «Protocolo nº 4») establece un régimen destinado especialmente a sostener la producción de algodón en las regiones de la Comunidad donde tal producción sea importante para la economía agrícola, a proporcionar una renta equitativa a los productores interesados y a estabilizar el mercado mediante la mejora de las estructuras en el ámbito de la oferta y de la comercialización.

2 El apartado 3 del Protocolo nº 4 establece que dicho régimen comprenderá «la concesión de una ayuda a la producción» que, «a fin de facilitar la gestión y el control, [...] se concederá por medio de las empresas de desmotado».

3 Dicho apartado señala asimismo que el importe de esta ayuda se establecerá periódicamente tomando como base la diferencia existente entre un precio de objetivo fijado para el algodón sin desmotar y el precio del mercado mundial determinado sobre la base de las ofertas y las cotizaciones registradas en el mercado mundial. El precio de objetivo lo fija el Consejo (apartado 8 del Protocolo nº 4), mientras que la Comisión determina el precio del mercado mundial y el importe de la ayuda (apartado 10 del Protocolo nº 4).

4 A tenor del apartado 5 del Protocolo nº 4, «el régimen de los intercambios de la Comunidad con los terceros países no deberá resultar afectado [y] no podrá establecerse, en particular, ninguna medida restrictiva de las importaciones».

5 De conformidad con el apartado 9 del Protocolo nº 4, el Consejo adoptó, el 27 de julio de 1981, el Reglamento (CEE) nº 2169/81, por el que se establecen las normas generales del régimen de ayudas al algodón (DO L 211, p. 2; EE 03/22, p. 245). Este Reglamento fue sustituido por el Reglamento (CE) nº 1554/95 del Consejo, de 29 de junio de 1995, por el que se establecen las normas generales del régimen de ayuda al algodón y deroga el Reglamento nº 2169/81 (DO L 148, p. 48).

6 A tenor del tercer considerando del Reglamento nº 2169/81:

«[...] para facilitar la gestión y el control [del régimen de ayudas al algodón], es conveniente conceder la ayuda a las empresas desmotadoras; [...] para que los agricultores puedan beneficiarse de dicho régimen, es conveniente supeditar la concesión de la ayuda a que éstos hayan obtenido un precio al menos igual a un precio mínimo por determinar, siendo tal precio mínimo próximo al precio de objetivo fijado de acuerdo con el apartado 8 del Protocolo [nº 4], o que la ayuda les será repercutida».

7 El artículo 6 del Reglamento nº 2169/81 regulaba las relaciones financieras entre las empresas de desmotado y los productores de algodón. Establecía que la ayuda sólo se concedería a aquellas empresas desmotadoras que la solicitasen y que hubieran presentado un contrato que previera, en particular, el pago al productor de un precio al menos igual al precio mínimo mencionado en el artículo 9 de este Reglamento, o bien, en caso de que realizasen el desmotado por cuenta de un productor individual o asociado, una declaración que especificase las condiciones en que se efectuaba el desmotado y las condiciones en que la ayuda era repercutida a los productores. El artículo 9 del Reglamento nº 2169/81 precisaba que el Consejo fijaría cada año, al mismo tiempo que el precio de objetivo, un

precio mínimo para el algodón sin desmotar, «a un nivel que garantice a los productores la consecución de sus ventas a un precio tan próximo como sea posible al precio de objetivo». El artículo 7 del Reglamento nº 1554/95 reproduce esencialmente el artículo 6 del Reglamento nº 2169/81.

8 El artículo 5, apartado 3, del Reglamento nº 2169/81 establecía en particular que «se [adquiría] el derecho a la ayuda en el momento del desmotado» y que «no obstante, [podía] anticiparse la ayuda en cuanto [entrase] el algodón sin desmotar en la empresa desmotadora, siempre que se [ofreciera] la suficiente garantía». El artículo 5, apartado 3, del Reglamento nº 1554/95 reproduce esencialmente esta última disposición.

9 El 3 de mayo de 1989, la Comisión aprobó el Reglamento (CEE) nº 1201/89, por el que se establecen disposiciones de aplicación del régimen de ayuda al algodón (DO L 123, p. 23). El artículo 7, apartado 2, de dicho Reglamento, en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 2878/95 de la Comisión, de 13 de diciembre de 1995, por el que se modifica el Reglamento nº 1201/89 (DO L 301, p. 21), establecía que, «en caso de hacerse antes de la presentación de la solicitud de sujeción a control, la solicitud de ayuda sólo [podía] admitirse cuando se [constituyera] una garantía de 12 ecus/100 kg». El apartado 3 del mismo artículo disponía que dicha garantía «se [constituiría] en una de las formas contempladas en el artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 2220/85 de la Comisión [de 22 de julio de 1985, por el que se establecen las modalidades comunes de aplicación del régimen de garantías para los productos agrícolas (DO L 205, p. 5; EE 03/36, p. 206)]», que su liberación «se [efectuaría] proporcionalmente a las cantidades respecto a las cuales se [cumpliera] la obligación establecida en el apartado 1 del artículo 9» y que se perdería «en proporción a aquéllas respecto a las que no se [cumpliera] dicha obligación». El artículo 9, apartado 1, del Reglamento nº 1201/89 imponía la presentación por parte de «las empresas de desmotado [...], en el momento en que [entrase] en ellas el algodón sin desmotar, [de] una solicitud de sujeción a control». El apartado 8 del mismo artículo, en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 2064/95 de la Comisión, de 29 de agosto de 1995, por el que se modifica el Reglamento nº 1201/89 (DO L 204, p. 8), establecía que, a partir del momento de la sujeción a control, los Estados miembros concederían a los interesados que lo solicitasen un anticipo a cuenta de la ayuda, siempre que se constituyera una garantía equivalente, como mínimo, al 110 % del importe de la ayuda que se anticipase; que el importe del anticipo se calcularía según las cantidades sujetas a control, que la garantía se prestaría en una de las formas contempladas en el artículo 8 del Reglamento nº 2220/85 y que su pérdida se produciría en proporción al importe del anticipo abonado que sobrepasara el importe de la ayuda que fuera a concederse.

10 El 23 de abril de 1992, la República Helénica aprobó la Ley nº 2040/92, relativa a la regulación de las cuestiones que competen al Ministerio de Agricultura y a las personas jurídicas bajo su control *(Diario Oficial de la República Helénica,* primera parte, nº 70) (en lo sucesivo, «Ley nº 2040/92»).

11 El artículo 30, apartado 1, de la Ley nº 2040/92, titulado «Reajuste de los recursos de la Oficina Griega del Algodón», establece lo siguiente:

«A partir de la fecha de publicación de la presente Ley, las empresas desmotadoras de algodón estarán sujetas a una exacción compensatoria a favor de la Oficina Griega del Algodón, equivalente al 1 % del precio pagado al productor por kilogramo de algodón sin desmotar [...]»

12 El artículo 30, apartado 3, de la Ley nº 2040/92 establece, además, un impuesto especial a favor de la Oficina Griega del Algodón que grava el algodón de uso industrial importado del extranjero y las fibras artificiales o sintéticas importadas del extranjero, hasta tres deniers, equivalente al 1 % de su valor (en lo sucesivo, «impuesto especial»).

Antecedentes del litigio

13 La demandante es una asociación profesional griega que reúne a los desmotadores y a los comerciantes griegos de algodón.

14 La Oficina Griega del Algodón es un organismo público sin ánimo de lucro que, conforme a sus estatutos, tiene como objetivo prestar una serie de servicios a los

productores y a los desmotadores de algodón. Dichos servicios estaban financiados por la exacción compensatoria mencionada en el apartado 11 *supra* (en lo sucesivo, «exacción compensatoria») y el impuesto especial.

15 Mediante escrito de 12 de noviembre de 1992, la demandante dirigió una denuncia a la Dirección General (DG) «Agricultura» de la Comisión en la que alegaba que la exacción compensatoria era ilegal en la medida en que se calculaba sobre el importe total percibido por los productores por la venta de algodón sin desmotar, es decir, incluso sobre el importe de la ayuda comunitaria. La demandante sostenía asimismo que las empresas desmotadoras no disfrutaban de los mencionados servicios de la Oficina Griega del Algodón y que ésta supeditaba la restitución de las garantías, que dichas empresas tenían que prestar para poder obtener un anticipo, al abono efectivo de la exacción compensatoria.

16 A raíz de dicha denuncia, la DG «Agricultura» dirigió varias solicitudes de información a las autoridades griegas acerca del funcionamiento de la Oficina Griega del Algodón y del «gravamen parafiscal» establecido a su favor. Las autoridades griegas respondieron a dichas solicitudes y la demandante presentó observaciones sobre esas respuestas.

17 El 17 de junio de 1994, la demandante informó a la DG «Agricultura» de que había entablado un recurso contra la Oficina Griega del Algodón ante los tribunales griegos para obtener el reembolso de la exacción compensatoria en la medida en que se aplicaba sobre el importe de la ayuda comunitaria.

18 El 27 de enero de 1995, la Comisión dirigió un escrito al Gobierno griego en el que señalaba que no tenía objeciones que formular contra determinadas actividades de la Oficina Griega del Algodón, que otras actividades de ésta constituían «servicios que [eran] competencia del Estado y no [tenían] carácter de ayuda a empresas privadas» y que había decidido iniciar el procedimiento establecido en el artículo 93, apartado 2, del Tratado CE (actualmente

artículo 88 CE, apartado 2) con respecto al resto de las actividades de la Oficina Griega del Algodón.

19 En el mismo escrito, la Comisión señalaba que «al tratarse de ayudas financiadas por un impuesto obligatorio, en este caso la exacción compensatoria y el impuesto especial, [había] estudiado asimismo la financiación de todas las ayudas». A este respecto, la Comisión observaba lo siguiente:

— el impuesto especial afectaba también a los productos importados de los demás Estados miembros;

— según la jurisprudencia, la financiación de una ayuda estatal mediante un impuesto obligatorio constituía un elemento fundamental de la ayuda, y en la valoración de la misma era conveniente estudiar tanto la ayuda como su financiación con respecto al Derecho comunitario;

— «aunque las ayudas sean compatibles tanto en su forma como en sus objetivos, no es menos cierto, de acuerdo con la jurisprudencia [...], que su financiación mediante impuestos que gravan igualmente los productos comunitarios importados de los demás Estados miembros y de los países del [Espacio Económico Europeo] tiene un efecto protector que va más allá de la ayuda propiamente dicha»;

— «efectivamente, aunque las ayudas financiadas por [la Oficina Griega del Algodón] [podían] beneficiar en cierta medida a los productos importados, también [era] cierto que no todos [podían] tener obtener de hecho la misma participación en esas ventajas, puesto que, desde el punto de vista práctico, a

los agentes económicos griegos se les [planteaba] una situación más favorable por la fuerza de la costumbre ya que los resultados perseguidos y las medidas emprendidas se [inspiraban] en especializaciones, necesidades y lagunas nacionales»;

— «exigir un requisito adicional (el pago efectivo del impuesto parafiscal) para la liberación de la fianza, que no estaba previsto en la normativa comunitaria, [constituía] una infracción al Reglamento [...] nº 2169/81»;

— la aplicación del impuesto especial era contraria al artículo 5 del Protocolo nº 4 y al artículo 12 del Tratado CE (actualmente artículo 25 CE, tras su modificación).

20 La Comisión precisaba que, teniendo en cuenta dichos elementos, había decidido iniciar también el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, con respecto a todas las ayudas, «por su financiación mediante el impuesto especial que afecta igualmente a los productos importados de los demás Estados miembros y de los países miembros del [Espacio Económico Europeo] y debido a que la financiación a través de la exacción compensatoria y el impuesto especial [adquiría] carácter de infracción a la normativa comunitaria».

21 Por último, a través de ese escrito de 27 de enero de 1995, la Comisión instaba al Gobierno griego a presentar sus observaciones y a comunicar determinada información. Mediante la publicación de dicho escrito en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 24 de octubre de 1995 (DO C 278, p. 4), los demás Estados miembros y los terceros interesados fueron informados de la apertura del procedimiento y se les instó a presentar sus eventuales observaciones. Mediante escrito de 12 de abril de 1995, el Gobierno griego transmitió sus observaciones y la información que se le había solicitado. También presentaron sus observaciones terceros interesados, entre ellos la demandante, mediante escrito de 23 de noviembre de 1995.

22 Paralelamente al procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, la Comisión, mediante escrito de 15 de enero de 1996, entabló el procedimiento previsto en el artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE) contra la República Helénica (en lo sucesivo, «procedimiento de infracción»). Estimaba, esencialmente, que el hecho de que la Oficina Griega del Algodón supeditase la liberación de las garantías bancarias al pago efectivo de la exacción compensatoria constituía una violación de los artículos 7, apartado 3, y 9, apartado 1, del Reglamento nº 1201/89, de las normas de la organización común de mercados en el sector del algodón, y más en concreto del Reglamento nº 2169/81, del principio de proporcionalidad y del artículo 40, apartado 3, del Tratado CE (actualmente artículo 34 CE, apartado 2, tras su modificación). En dicho escrito, la Comisión requería al Gobierno griego para que presentara sus observaciones y proporcionara cierta información. Mediante fax de 25 de enero de 1996, la DG «Agricultura» informó a la demandante de la apertura del procedimiento de infracción.

23 El 14 de mayo de 1996, la demandante dirigió a la DG «Agricultura» una segunda denuncia contra la República Helénica, basándose en el artículo 226 CE. Alegaba, por un lado, que el artículo 30, apartado 1, de la Ley nº 2040/92 violaba el artículo 5, apartado 3, del Reglamento nº 2169/81, el artículo 7 del Reglamento nº 1201/89, lo dispuesto en el Protocolo nº 4, el artículo 189 del Tratado CE (actualmente artículo 249 CE) y el artículo 34 CE, apartado 2. Por otro lado, sostenía que el artículo 30, apartado 3, de esa misma Ley infringía los artículos 9 del Tratado CE (actualmente artículo 23 CE, tras su modificación) y 12 del Tratado CE (actualmente artículo 25 CE, tras su modificación), el artículo 249 CE, lo dispuesto en el Protocolo nº 4, los artículos 18 a 27 del Tratado CE (derogados por el Tratado de Amsterdam), los artículos 28 del Tratado CE (actualmente artículo 26 CE, tras su modificación) y 29 del Tratado CE (actualmente artículo 27 CE, tras su modificación) y los artículos 113 del Tratado CE (actualmente artículo 133 CE, tras su modificación) y siguientes, así como las normas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). En un escrito adjunto a dicha denuncia, la demandante alegaba asimismo que el mecanismo de financiación de las actividades de la Oficina Griega del Algodón constituía una ayuda de Estado ilegal e incompatible con el mercado común. Por otra parte, solicitaba a la Comisión la adopción de medidas provisionales por las que se instara a la República Helénica a suspender la ejecución de la Ley nº 2040/92.

24 Mediante fax de 19 de noviembre de 1997, la DG «Agricultura» solicitó a la demandante, en el marco del procedimiento de infracción, que le facilitara

determinados documentos. La demandante contestó a dicha solicitud mediante escrito de 28 de noviembre de 1997 y presentó una serie de observaciones mediante escritos de 8 de julio, 2 y 16 de septiembre de 1998.

25 El 2 de diciembre de 1998, la Comisión decidió archivar el expediente relativo al procedimiento de infracción.

26 El 20 de julio de 1999, la Comisión aprobó la Decisión 2000/206/CE, relativa al régimen de ayudas aplicado en Grecia en favor del algodón por la Oficina Griega del Algodón (DO 2000, L 63, p. 27; en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

27 El punto IV, apartado 2, de la Decisión controvertida señala:

«En relación con la postura de la Comisión respecto de la compatibilidad de la exacción compensatoria del 1 % sobre la producción interior griega y sobre las ayudas comunitarias abonadas a los productores griegos con la organización común del mercado del algodón, cabe señalar que este extremo fue examinado en el marco de un procedimiento de infracción. Dado que las disposiciones del Reglamento [...] nº 1554/95 no excluyen explícitamente tal exacción, el 2 de noviembre de 1998 la Comisión decidió archivar el expediente.»

28 El punto IV, apartado 3, de la Decisión controvertida es del siguiente tenor:

«De las observaciones presentadas a la Comisión con motivo del procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 88 [CE] se desprende que las tasas

parafiscales examinadas constituyen en cierta medida una subvención cruzada. En efecto, las tasas se aplican a las empresas desmotadoras y sirven para financiar medidas dirigidas principalmente a los productores agrícolas. La práctica asentada por la Comisión en lo referente a las tasas parafiscales consiste en aceptar que éstas se recauden en una fase distinta de la productiva (por ejemplo, tasas recaudadas en los mataderos para financiar la lucha contra las epizootias). En el caso objeto de examen, no parece posible que los desmotadores transfieran el pago de la tasa a los productores agrícolas debido a los mecanismos de la organización común del mercado del algodón.

Atendiendo a lo anterior, la Comisión concluye que, en la medida en que la financiación de las ayudas mediante la exacción del 1 % sobre la producción interior griega y sobre las ayudas comunitarias abonadas a los productores griegos se atiene a la organización común del mercado del algodón, no tiene motivos para formular objeciones al respecto en virtud de los artículos 87 [CE] a 89 [CE].»

29 La parte dispositiva de la Decisión controvertida establece lo siguiente:

«*Artículo 1*

Las ayudas estatales concedidas en Grecia en el marco de las funciones estatutarias de la Oficina Griega del Algodón y financiadas mediante las contribuciones obligatorias previstas en el apartado 3 del artículo 30 de la Ley nº 2040/92 son incompatibles con el mercado común, en la medida en que se financian a través de tasas parafiscales impuestas a los productos importados.

Artículo 2

Grecia deberá modificar el régimen contemplado en el artículo 1, a fin de hacerlo compatible con la presente Decisión.

Artículo 3

1. Grecia adoptará todas las medidas necesarias para obtener de los beneficiarios la recuperación de la ayuda contemplada en el artículo 1 que haya sido puesta a su disposición ilegalmente.

2. La recuperación se efectuará con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional. La ayuda recuperable devengará intereses desde la fecha en que estuvo a disposición de los beneficiarios hasta la de su recuperación. Los intereses se calcularán sobre la base del tipo de referencia utilizado para el cálculo del equivalente de subvención en el marco de las ayudas regionales.

Artículo 4

Grecia informará a la Comisión, en un plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión, de las medidas que se proponga adoptar en cumplimiento de la misma.

Artículo 5

El destinatario de la presente Decisión será la República Helénica.»

Procedimiento y pretensiones de las partes

30 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 2 de junio de 2000, la demandante interpuso el presente recurso.

31 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría el 14 de julio de 2000, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad conforme al artículo 114, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia. El 15 de septiembre de 2000, la demandante presentó sus observaciones sobre dicha excepción de inadmisibilidad.

32 Mediante escrito presentado en la Secretaría el 7 de diciembre de 2000, la República Helénica solicitó intervenir en el presente litigio en apoyo de las pretensiones de la Comisión. El Presidente de la Sala Quinta ampliada admitió dicha intervención mediante auto de 9 de marzo de 2001.

33 Mediante auto de 15 de diciembre de 2000, el Tribunal de Primera Instancia acordó unir la excepción de inadmisibilidad al examen del fondo del asunto.

34 El 23 de abril de 2001, la República Helénica presentó su escrito de formalización de la intervención, en relación con el cual la demandante presentó sus observaciones. La Comisión renunció a presentar observaciones sobre dicho escrito.

35 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta ampliada) decidió iniciar la fase oral. En el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, instó a la Comisión a que respondiera a algunas preguntas escritas y aportara determinados documentos. La Comisión se atuvo a este requerimiento.

36 En la vista de 27 de febrero de 2003 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia.

37 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la admisibilidad del recurso.

— Anule el artículo 1 de la Decisión controvertida «en la medida en que sólo declara incompatible con el mercado común el artículo 30, apartado 3, de la Ley nº 2040/92 [...] y no así el artículo 30, apartado 1, [de la misma Ley]».

— Condene en costas a la Comisión.

38 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso.

— Con carácter subsidiario, desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la demandante.

39 La República Helénica solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso.

— Con carácter subsidiario, desestime el recurso por infundado.

Fundamentos de Derecho

Alegaciones de las partes

40 La Comisión y la República Helénica sostienen que el recurso es inadmisible.

41 En primer lugar, consideran que supone una desviación de procedimiento.

42 En su opinión, la demandante, «pasando por alto los aspectos relativos a la ayuda estatal», pretende en realidad conseguir que el Tribunal de Primera Instancia se pronuncie sobre la legalidad de la exacción compensatoria y de la decisión de la Comisión de poner fin al procedimiento de infracción. Ahora bien, a su juicio, «considerada aisladamente», una violación del Derecho comunitario como la invocada por la demandante no está comprendida en el ámbito del control de las ayudas de Estado y únicamente puede examinarse en el marco de un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 226 CE. Además,

sostienen que, según reiterada jurisprudencia, los particulares no pueden impugnar la negativa de la Comisión a incoar o continuar tal procedimiento (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de mayo de 1996, AITEC/Comisión, T-277/94, Rec. p. II-351, apartado 55).

43 Consideran, por otra parte, que la demandante utiliza asimismo el presente recurso de anulación como un recurso por omisión del artículo 175 del Tratado CE (actualmente artículo 232 CE). En efecto, la demandante critica el hecho de que la Comisión no declarara también la incompatibilidad del artículo 30, apartado 1, de la Ley nº 2040/92 con el mercado común. Ahora bien, el artículo 232 CE contempla la omisión consistente en abstenerse de pronunciarse o de definir una posición, y no la adopción de un acto diferente del que los interesados hubieran deseado o considerado necesario.

44 En segundo lugar, la Comisión, apoyada por la República Helénica, alega que la demandante no está afectada individualmente por la Decisión controvertida, la cual se dirige a la República Helénica.

45 La Comisión afirma que, conforme a la jurisprudencia, las asociaciones únicamente pueden considerarse individualmente afectadas por una decisión en el ámbito de las ayudas de Estado si agrupan a empresas competidoras de las beneficiarias de las ayudas de que se trata, han participado activamente en el procedimiento incoado con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, y se ven afectadas en su condición de negociadoras o si, al interponer sus recursos, sustituyen a uno o varios de los miembros a los que representan, a condición de que éstos a su vez hubieran podido interponer válidamente un recurso por sí mismos (sentencias del Tribunal de Justicia de 28 de enero de 1986, Cofaz y otros/Comisión, 169/84, Rec. p. 391, apartado 25; de 2 de febrero de 1988, Van der Kooy y otros/Comisión, asuntos acumulados 67/85, 68/85 y 70/85, Rec. p. 219, apartados 21 a 24; de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión, C-313/90, Rec. p. I-1125, apartados 28 a 30, y de 23 de mayo de 2000, Comité

d'entreprise de la Société française de production y otros/Comisión, C-106/98 P, Rec. p. I-3659, apartado 42; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 1996, AIUFFASS y AKT/Comisión, T-380/94, Rec. p. II-2169, apartado 50). Pues bien, en el presente caso, la demandante no cumple estos requisitos, a excepción del relativo a la participación activa en el procedimiento.

46 La Comisión destaca, además, que la Decisión controvertida versa sobre un régimen general de ayudas y que, conforme a la jurisprudencia, las empresas competidoras de una empresa potencialmente beneficiaria de una ayuda con arreglo a tal régimen no tienen legitimación activa para impugnar una decisión de la Comisión que autoriza dicho régimen (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de junio de 1996, Kahn Scheepvaart/Comisión, T-398/94, Rec. p. II-477). A su juicio, lo mismo ha de ocurrir *a fortiori*, con las empresas no competidoras y las asociaciones que las representan. La Comisión invoca asimismo la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 11 de febrero de 1999, Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen y Hapag-Lloyd/Comisión (T-86/96, Rec. p. II-179), apartado 45, en la que se declaró que los potenciales beneficiarios de un régimen general de ayudas no estaban individualmente afectados por una decisión de la Comisión relativa a tal régimen.

47 En tercer lugar, la Comisión alega, en su escrito de contestación a la demanda, que la demandante, suponiendo que represente los intereses de empresas beneficiarias de las medidas de ayuda en cuestión, carece de interés para ejercitar la acción. En efecto, a su juicio, la demandante no impugna la Decisión controvertida por denegar la concesión de un beneficio a sus miembros, sino por no ser «suficientemente desfavorable por lo que respecta a la financiación de la ayuda». Si la Comisión hubiera admitido las críticas de la demandante referentes al artículo 30, apartado 1, de la Ley nº 2040/92, habría declarado la incompatibilidad con el mercado común de las ayudas de Estado en su conjunto, es decir, no sólo en la medida en que se financian mediante el impuesto especial, sino también en la medida en que lo hacen mediante la exacción compensatoria.

48 La Comisión señala asimismo que la demandante impugna el hecho de que uno de los dos modos de financiación de las medidas de ayuda de que se trata no fue declarado incompatible y, en consecuencia, no cuestiona la parte dispositiva de la Decisión controvertida, que se refiere a las medidas de ayuda y no a su financiación. En efecto, la incompatibilidad del impuesto especial sólo es el

motivo en el que se basa la incompatibilidad de la ayuda. La Comisión destaca que las valoraciones efectuadas en los fundamentos de una decisión únicamente pueden ser el objeto de un recurso de anulación si constituyen el soporte necesario de la parte dispositiva del acto lesivo para la demandante (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de septiembre de 1992, NBV y NVB/Comisión, T-138/89, Rec. p. II-2181, apartado 31). En el presente caso, al ir las valoraciones sobre la compatibilidad de la exacción compensatoria en el sentido de una declaración de compatibilidad de las medidas de ayuda en la parte dispositiva de la Decisión controvertida, la demandante, como asociación de empresas beneficiarias de dichas medidas de ayuda, carece de interés para impugnarlas. Además, a juicio de la Comisión, dichas valoraciones no constituyen el soporte de la parte dispositiva de la Decisión controvertida, ya que la incompatibilidad del impuesto especial impide, por sí sola, que se puedan autorizar las medidas de ayuda.

49 En cuarto lugar, la Comisión sostiene en su dúplica que la demandante realizó, en su réplica, una «reorientación fundamental de la demanda» y una «reformulación de la mayoría de los motivos originales». En particular, la Comisión señala que la demandante «evita cuidadosamente la cuestión de la compatibilidad de la exacción [compensatoria] con la organización común de mercado del algodón, cuando se trataba del principal argumento de su demanda». Por tanto, la demandante no sólo introdujo nuevos motivos, inadmisibles en virtud del artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, sino que también adoptó una posición contradictoria respecto a las pretensiones de la demanda.

50 La demandante niega, en primer lugar, que el recurso suponga una desviación de procedimiento.

51 En sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad, la demandante sostiene, en primer término, que el recurso no se dirige contra la exacción compensatoria, sino que «tiene como objetivo evidente demostrar que la Comisión incurrió en error manifiesto al no cumplir con su obligación de examinar la compatibilidad del elemento de ayuda del artículo 30, apartado 1, de la Ley nº 2040/92 con arreglo a las normas aplicables a las ayudas de Estado por separado y con independencia del modo de financiación». La demandante alega,

más concretamente, que critica la apreciación jurídica realizada por la Comisión en el punto IV, apartado 3, párrafo segundo, de la Decisión controvertida. A este respecto, manifiesta que «la Comisión, cuando aprecia la compatibilidad con el mercado común de una medida como el artículo 30, apartados 1 y 3, de la Ley nº 2040/92 a la luz de los artículos 87 [CE] y 88 CE, debe, en primer lugar, considerar el método de financiación de la ayuda y, en segundo lugar, examinar por separado la compatibilidad del elemento de ayuda». A su juicio, en el presente caso, la Comisión, al haber declarado el modo de financiación previsto en el artículo 30, apartado 3, de la Ley nº 2040/92 «incompatible con el mercado común en la medida en que infringe las normas de la organización común de mercado del algodón», no estaba obligada a examinar además la compatibilidad de dicha disposición con las normas aplicables a las ayudas de Estado. En cambio, por lo que respecta al artículo 30, apartado 1, de la Ley nº 2040/92, desde el momento en que había sido declarado compatible con las normas de la organización común de mercados en el sector del algodón, correspondía también a la Comisión, en opinión de la demandante, examinar «el elemento de ayuda de Estado» de dicho artículo con respecto a las normas aplicables a las ayudas de Estado. La demandante precisa que, mediante el presente recurso, «su objetivo principal es conseguir que el Tribunal de Primera Instancia se pronuncie confirmando que la Comisión incurrió en error manifiesto de apreciación de los hechos al declarar la compatibilidad del elemento de ayuda del artículo 30, apartado 1, de la Ley nº 2040/92 con los artículos 87 [CE] a 89 [...] CE, sin proceder a un análisis riguroso y correcto, es decir, a un análisis de si el artículo 30, apartado 1, de la Ley nº 2040/92 responde a los cuatro requisitos previstos en el artículo 87 [...] CE».

52 La demandante aduce, en segundo término, que, mediante el presente recurso, no invoca ninguna omisión por parte de la Comisión ni se opone a la decisión de ésta de poner fin al procedimiento de infracción.

53 En segundo lugar, la demandante señala que, como asociación que agrupa empresas beneficiarias de las medidas de ayuda en cuestión, ha de considerársela individualmente afectada por la Decisión controvertida. Por otra parte, cuestiona las alegaciones de la Comisión basadas en el hecho de que la Decisión controvertida trata de un régimen general de ayudas, y expone que las referencias hechas por la Comisión a las sentencias Kahn Scheepvaart/Comisión y Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen y Hapag-Lloyd/Comisión, antes citadas, carecen de relevancia.

54 En tercer lugar, la demandante sostiene que es irrelevante la alegación de la Comisión de que carece de interés legítimo alguno para promover la anulación de la Decisión controvertida por no ser «suficientemente desfavorable». En efecto, a su juicio, tiene legitimación activa para impugnar la Decisión controvertida por el mero hecho de ser una asociación que representa a los beneficiarios de las medidas de ayuda de que se trata, con independencia del motivo que la condujo a interponer el presente recurso.

Apreciación de Tribunal de Primera Instancia

55 En primer lugar, es preciso considerar el objeto del recurso.

56 En sus pretensiones, la demandante solicita la anulación del «artículo 1 de la [Decisión controvertida] en la medida en que sólo declara incompatible con el mercado común el artículo 30, apartado 3, de la Ley nº 2040/92 [...] y no así el artículo 30, apartado 1, [de la misma Ley]».

57 Ahora bien, dicho artículo 1 no declara —como tampoco lo hacen otros pasajes de la parte dispositiva de la Decisión controvertida— la incompatibilidad del artículo 30, apartado 3, de la Ley nº 2040/92 con el mercado común. En efecto, la declaración de incompatibilidad que establece sólo contempla las medidas de ayuda concedidas por la Oficina Griega del Algodón y financiadas mediante el impuesto especial creado por dicha disposición, un aspecto de la Decisión controvertida que la demandante no discute en absoluto.

58 En realidad, la demandante no cuestiona la parte dispositiva de la Decisión controvertida en sí, sino determinadas valoraciones realizadas por la Comisión en sus fundamentos y, más concretamente, las relativas a la exacción compensatoria contenidas en su punto IV, apartados 2 y 3.

59 En segundo lugar, procede señalar que de la demanda se desprende con claridad que, contrariamente a la posición que adopta en sus escritos posteriores (véase, en particular, el apartado 51 *supra),* la demandante discute, con carácter principal, la conclusión de la Comisión de que la exacción compensatoria es conforme a la organización común de mercados en el sector del algodón (punto IV, apartado 2, de la Decisión controvertida). Así, lo esencial de la argumentación jurídica que desarrolla en su demanda se dedica a dicho aspecto y viene a cuestionar la posición adoptada por la Comisión en el marco del procedimiento de infracción.

60 Pues bien, la demandante carece de legitimación activa para impugnar dicha conclusión.

61 Por un lado, en efecto, la mencionada conclusión se deriva, en realidad, de la decisión de 2 de diciembre de 1998 relativa al archivo del procedimiento de infracción. El punto IV, apartado 2, de la Decisión controvertida se limita a recordar la posición adoptada ya por la Comisión en su decisión de 2 de diciembre de 1998 y no contiene ningún elemento nuevo que pueda producir efectos jurídicos obligatorios que afecten a los intereses de la demandante, modificando de forma caracterizada su situación jurídica.

62 Por otro lado, resulta evidente que, al impugnar de este modo la apreciación contenida en el punto IV, apartado 2, de la Decisión controvertida, la demandante pretende de hecho cuestionar, al amparo de un recurso de anulación dirigido contra una decisión sobre ayudas de Estado, el desenlace del procedimiento de infracción. Pues bien, además de que ello constituye una violación del principio de autonomía de las distintas vías de recurso, procede recordar que los particulares no están legitimados para impugnar una decisión de la Comisión de no continuar un procedimiento por incumplimiento incoado contra un Estado miembro (sentencias del Tribunal de Justicia de 1 de marzo de 1966, Lütticke y otros/Comisión, 48/65, Rec. pp. 27 y ss., en especial p. 39; de 14 de febrero de 1989, Star Fruit/Comisión, 247/87, Rec. p. 291, apartados 11 y 12, y de 17 de mayo de 1990, Sonito y otros/Comisión, C-87/89, Rec. p. I-1981, apartados 6 y 7).

63 Por otra parte, la demandante expone un argumento subsidiario —que, en sus escritos posteriores a la demanda, pretende hacer pasar por su argumento principal— según el cual, suponiendo que el artículo 30, apartado 1, de la Ley nº 2040/92 sea conforme a la organización común de mercados en el sector del algodón, corresponde también a la Comisión analizar, «por separado y con independencia del modo de financiación», la compatibilidad de dicha disposición «con arreglo a las normas que regulan las ayudas de Estado». De este modo critica la apreciación contenida en el punto IV, apartado 3, párrafo segundo, de la Decisión controvertida y, más concretamente, el hecho de que presuntamente la Comisión haya estimado el artículo 30, apartado 1, de la Ley nº 2040/92 compatible con las normas sobre ayudas de Estado basándose meramente en que se ajusta a la organización común de mercados en el sector del algodón.

64 Procede señalar que esta tesis subsidiaria ha evolucionado a lo largo del procedimiento pero que, cualquiera que sea la versión que se tome, el recurso debe declararse inadmisible.

65 En efecto, el argumento subsidiario, tal y como se expuso en la demanda, se basa en la idea de que el artículo 30, apartado 1, de la Ley nº 2040/92 es en sí una ayuda de Estado (véanse los puntos 157 a 159 de la demanda) o que conlleva un «elemento de ayuda de Estado» (véanse los puntos 160, 162, 163 y 164 de la demanda). Pues bien, resulta manifiesto —como admite además la propia demandante en sus escritos posteriores— que dicha disposición no constituye una ayuda de Estado ni contiene tal «elemento», sino que tan sólo es uno de los dos métodos de financiación de las ayudas de Estado concedidas por la Oficina Griega del Algodón. Asimismo, resulta evidente que la Comisión no habría podido declarar dicha disposición compatible o incompatible con el mercado común con arreglo al artículo 87 CE, puesto que dicha declaración únicamente puede tener por objeto las medidas de ayuda propiamente dichas.

66 En realidad, está claro que, al asimilar indebidamente el artículo 30, apartado 1, de la Ley nº 2040/92 a una ayuda de Estado, el único objetivo de la demandante es, de nuevo, conseguir que el Tribunal de Primera Instancia controle la legalidad de dicha disposición, cuando la Comisión ya se pronunció al respecto en el marco del procedimiento de infracción. Al actuar de esta manera, la demandante incurre en una violación del principio de autonomía de las distintas vías de recurso.

67 Esta conclusión viene corroborada por el hecho de que, en su réplica, la demandante, apartándose de su tesis inicial, aduce ser «perfectamente consciente de que una exacción no puede ser asimilada a una ayuda» y haber «considerado siempre que las medidas de ayuda de Estado controvertidas están constituidas por los servicios ofrecidos por la Oficina [Griega del Algodón] y no por la propia exacción» (véanse los puntos 3, 17, 36 y 39 de la réplica). En su réplica, la demandante centra más concretamente su argumento subsidiario no ya en el artículo 30, apartado 1, de la Ley nº 2040/92 como tal, sino en dichos servicios, en la medida en que se financian mediante la exacción compensatoria (véanse los puntos 19, 20, 26 y 39 de la réplica).

68 Sin embargo, debe rechazarse la modificación que se introduce así en el argumento subsidiario expuesto en la demanda, ya que constituye un motivo nuevo, inadmisible con arreglo al artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento.

69 De todo lo anterior se desprende que debe declararse la inadmisibilidad del recurso sin que sea necesario pronunciarse sobre los demás motivos de inadmisibilidad planteados por la Comisión.

Costas

70 A tenor del artículo 87, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos invocados por la demandante, procede condenarla a soportar, además de sus propias costas, las costas en que haya incurrido la Comisión, conforme a lo solicitado por ésta.

71 Conforme al artículo 87, apartado 4, del mismo Reglamento, la República Helénica soportará sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta ampliada)

decide:

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

2) **La demandante cargará con sus propias costas, así como con las causadas por la Comisión.**

3) **La República Helénica cargará con sus propias costas.**

García-Valdecasas Lindh Cooke

Mengozzi Legal

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de octubre de 2003.

El Secretario

H. Jung

La Presidenta

P. Lindh