transporte por ferrocarril de materias minerales. En efecto, otros operadores económicos, especialmente las empresas de transporte y los compradores, son afectados también por semejante decisión, de manera que no se puede considerar que afecte a operadores cuyo número o individualidad estaban determinados y eran comprobables en el momento en que se adoptó.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-6/92 *

I. Exposición de los hechos

La Legge finanziaria n° 887, de 22 de diciembre de 1984 (Ley de Finanzas 1985, publicada en el suplemento de la *Gazzetta ufficiale della Reppublica italiana* n° 356, del 29 de diciembre de 1984, Anexo 3) prevé que el Estado italiano tomaré a su cargo una parte de los gastos vinculados al transporte por ferrocarril de determinadas mercancías procedentes de Cerdeña y de Sicilia; la reducción será del 30 % si las mercancías transportadas son minerales brutos y del 60 % si se trata de materias producidas y transformadas en las citadas regiones.

El régimen está descrito en el último guión del artículo 19 de la Ley en los términos siguientes:

«Los transportes de materias minerales a granel producidas en las islas y desde allí expedidas se beneficiarán de una redución del 30 % de las tarifas de los ferrocarriles nacionales. Esta reducción será del 60 % para los materiales producidos y transformados en las islas. El importe de las reducciones correrá a cargo de Hacienda, que reembolsará a los ferrocarriles nacionales las cantidades debidas según la normativa comunitaria.»

La Comisión se ha preguntado sobre si el régimen italiano es compatible con el artículo 80 del Tratado CEE; esta disposición prohíbe a los Estados miembros imponer condiciones e favor para el transporte de mercancías en interés de determinadas empresas y da a la Comisión la facultad de autorizar tales medidas después de haber valorado su necesidad para las regiones afectadas y su incidencia en la competencia entre tipos de transporte.

El artículo 80 está redactado así:

«1. A partir del comienzo de la segunda etapa quedará prohibida la imposición por un Estado miembro, al transporte dentro de

* Lengua de procedimiento: italiano.

la Comunidad, de precios y condiciones que impliquen en cualquier forma una ayuda o protección a una o más empresas o industrias determinadas, a menos que tal imposición haya sido autorizada por la Comisión.

2. La Comisión, por propia iniciativa o a instancia de un Estado miembro, examinará los precios y condiciones mencionados en el apartado 1, teniendo especialmente en cuenta, por una parte, las exigencias de una política económica regional adecuada, las necesidades de las regiones subdesarrolladas y los problemas de las regiones gravemente afectadas por circunstancias políticas y, por otra, la incidencia de tales precios y condiciones en la competencia entre los distintos tipos de transporte.

La Comisión, previa consulta a todos los Estados miembros interesados, tomará las decisiones necesarias.

3. La prohibición a que se alude en el apartado 1 no afectará a las tarifas de competencia.»

Con arreglo al apartado 2 del artículo 80, la Comisión invitó al Gobierno italiano a presentar sus observaciones, mediante cartas de 7 de septiembre de 1989 y de 18 de diciembre de 1989. Luego se esforzó, mediante carta de 1 de agosto de 1990, por acordar una fecha de encuentro. Por último, al no recibir ninguna respuesta satisfactoria de las autoridades italianas, promulgó la Decisión 91/523/CEE, de 18 de septiembre de 1991, relativa a la eliminación de las tarifas de ayuda a los ferrocarriles italianos para el transporte de materias minerales a granel y de materiales producidos y transformados en las islas de Sicilia y Cerdeña (DO L 283, p. 20; en lo sucesivo, «Decisión»).

Según el preámbulo de esta Decisión, la Comisión entiende que el régimen italiano es incompatible con el artículo 80 del Tratado, por cuanto dicho régimen se orienta a sostener determinadas empresas localizadas en las citadas regiones, no es necesario para el desarrollo de dichas regiones y tiene una incidencia nefasta sobre la competenia entre los medios de transporte.

Por lo que se refiere a la importancia del régimen de apoyo para el desarrollo de las mencionadas regiones, la Comisión destacó:

«que las reducciones de las tarifas se han concedido sin límite de tiempo, y que tales ayudas no contribuyen al desarrollo estructural ni a la mejora de la situación de dichas regiones; [...] (que) no encuentran justificación en el marco de una política regional y no contribuyen a paliar las necesidades de las regiones menos desarrolladas.»

A propósito del efecto del régimen sobre la competencia entre medios de transporte, subrayó:

«que ello puede perjudicar y modificar en gran medida la capacidad de competencia de otros medios de transporte; que a la Comisión le consta la existencia efectiva de dichos perjuicios en casos concretos; [...] (que existe) un desequilibrio considerable entre el volumen de mercancías transportadas hacia Sicilia y Cerdeña y el volumen procedente de dichas regiones, lo que, en condiciones normales de competencia, dificulta a los transportistas encontrar cargamentos para su transporte desde las islas; que, con las tarifas de ayuda estas dificultades no harán sino agravarse;».

II. Procedimiento escrito y pretensiones de las partes

Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 6 de enero de 1992, la Federazione sindacale italiana dell'industria estrattiva (en lo sucesivo, «Federación»), la Società italiana sali alcalini SpA, la Thalassia SpA, la Laviosa chemica mineraria SpA, así como la Società sarda di bentonite SpA solicitaron, con arreglo al párrafo 2 del artículo 173 del Tratado CEE, que el Tribunal de Justicia:

— Acuerde la admisión del presente recurso.

— En cuanto al fondo, anule la Decisión 91/523/CEE de la Comisión, de 18 de septiembre de 1991, relativa a la eliminación de las tarifas de ayuda a los ferrocarriles italianos para el transporte de materias minerales a granel y de materiales producidos y transformados en las islas de Sicilia y Cerdeña.

— Condene en costas a la Comisión.

Mediante escrito presentado el 7 de febrero de 1992, la Comisión, con arreglo al apartado 1 del artículo 91 del Reglamento de Procedimiento, solicitó al Tribunal de Justicia que:

— Acuerde sobre la admisibilidad del recurso sin emprender el debate sobre el fondo.

— Acuerde la inadmisión del recurso.

— Condene en costas a la parte demandante.

En sus observaciones presentadas el 23 de marzo de 1992, las demandantes han solicitado el Tribunal de Justicia que desestime la excepción de inadmisibilidad planteada por la Comisión y la condene en las costas de la fase incidental del procedimiento, reservando las costas restantes.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba, únicamente sobre la excepción de inadmisibilidad.

Mediante auto de 17 de diciembre de 1992, el Presidente admitió la intervención de las regiones Sicilia y Cerdeña en apoyo de las partes demandantes.

III. Motivos y alegaciones de las partes

Las *partes demandantes* sostienen la admisibilidad del recurso.

En apoyo de su afirmación, alegan en primer lugar que tienen un interés en conseguir la anulación de la Decisión discutida: su razonamiento se articula en torno a tres alegaciones.

La primera: la Decisión constituye según ellas un obstáculo para la autorización de medidas de ayuda, obstáculo que una sentencia de anulación eliminaría. Una vez la Decisión anulada, las demandantes podrían exigir que la Comisión adoptase una segunda

Decisión que, para ser conforme al Tratado, debería autorizar las medidas de que se trata por cuanto son necesarias para el desarrollo de las regiones afectadas y no tienen incidencia nefasta sobre la competencia entre los tipos de transporte.

Añaden que la posibilidad de exigir semejante Decisión está confirmada por el apartado 2 del artículo 80 del Tratado, que prevé que la Comisión puede autorizar medidas de ayuda por propia iniciativa, sin que el Estado se las pida. Esta disposición supone que las personas físicas o jurídicas pueden, siempre según las demandantes, dirigir a la Comisión una petición de autorización y que la Comisión debe atenderla o, si la rechaza, justificar su actitud.

Segunda alegación: la prohibición de las medidas italianas derivaría, contra lo que sostiene la Comisión, de la Decisión y no del Tratado. Añaden las demandantes que, por ello, tienen un interés en pedir la anulación de esta Decisión.

Sobre este punto, las demandantes subrayan que, si la prohibición derivara del Tratado, la Comisión hubiera debido interponer un recurso por incumplimiento contra Italia desde la entrada en vigor de las medidas prohibidas (1 de enero de 1985). Por otra parte alegan que el Tratado contiene otras prohibiciones frente a las que los Estados miembros pueden establecer excepciones si la Comisión o el Consejo se lo autorizan. Hacen observar a este respecto, sin citar la referencia precisa, que en alguna de las hipótesis a que se aplica esta prohibición, el Tribunal de Justicia no ha declarado la inadmisibilidad por falta de interés de los recursos interpuestos por particulares contra actos adoptados por dichas Instituciones en los que se negaban a conceder la autorización solicitada.

En segundo lugar las demandantes sostienen que están i) afectadas ii) directa e iii) individualmente por la Decisión impugnada. Están afectadas, dicen, en la medida en que disfrutan de medidas de ayuda contempladas por la Decisión atacada. El efecto de la Decisión sobre las demandantes sería directo, dado que, según ellas, esta Decisión no deja ningún margen de apreciación a Italia, que se vería obligada a suprimir las medidas. Y las demandantes se verían afectadas individualmente en la medida en que dicen pertenecer a la categoría limitada de empresas que extraen o fabrican en Sicilia o en Cerdeña las mercancías a que se refiere la Decisión y donde, por su número limitado, estas empresas podían ser identificadas por la Comisión en el momento de adoptar la Decisión discutida.

El vínculo individual entre las demandantes y el acto impugnado es según ellas conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual existe semejante vínculo cuando el acto ha sido adoptado en consideración a la posición particular del demandante o también cuando dicho acto se refiere a un círculo cerrado de sujetos entre los cuales figura el demandante y que era identificables en el momento de su adopción (véanse las sentencias de 15 de julio de 1963, Plaumann, 25/62, Rec. p. 199; de 1 de julio de 1965, Toepfer, asuntos acumulados 106/63 y 107/63, Rec. p. 525, y de 23 de noviembre de 1971, Bock, 62/70, Rec. p. 897).

En tercer lugar, las demandantes subrayan que, para declarar la admisibilidad del recurso, no debe concurrir ningún otro requisito que los mencionados.

En particular, no tendrían que demostrar que Italia no es más que el destinatario aparente de la Decisión y que ésta estaba en realidad

dirigida a ellas. Añaden que un demandante no está obligado a demostrar que es el destinatario real del acto impugnado más que cuando se trate de un reglamento; tendría entonces que probar que, bajo la apariencia de un reglamento, el acto es en realidad una decisión que le afecta directa e individualmente.

Por su parte la *Comisión* afirma la inadmisibilidad del recurso.

Con carácter preliminar, recuerda que la autorización de medidas de ayuda como las vigentes en Italia constituye una excepción a la prohibición de tarifas preferenciales y que las excepciones al Tratado deben ser objeto de interpretación restrictiva; deduce de ello que un recurso contra una Decisión que rechaza una excepción no pude considerarse admitido más que si concurren requisitos estrictos.

A continuación, desarrolla las razones por las que entiende que el presente recurso no reúne dichos requisitos.

En primer lugar, afirma que la prohibición de tarifas preferenciales así como los requisitos para conseguir una excepción se prevén en el propio Tratado. La Decisión, dice, se ha limitado a comprobar que no concurrían estos requisitos en el presente caso, pero por sí misma no ha modificado la situación de las demandantes.

De ahí saca la Comisión dos consecuencias.

En primer lugar, la Decisión carecería de efecto jurídico y, por lo tanto, no podría ser objeto de un recurso.

A continuación, las demandantes no tendrían interés en conseguir la anulación de un acto que no les afecta jurídicamente.

Sobre el plano del interés en ejercitar la acción, la Comisión añade que una sentencia de anulación dejaría subsistir la prohibición de las medidas de ayuda, dado que esta prohibición deriva del mismo Tratado. Por otra parte, si consiguieran semejante sentencia, las demandantes no podrían exigir que la Comisión adoptara una Decisión que autorizara las medidas; el artículo 80, en efecto, no reconoce a las empresas ningún derecho de iniciativa en la materia, según la Comisión.

En segundo lugar, la Comisión alega que las demandantes han sido afectadas individualmente por la Decisión atacada.

Establece al respecto una distinción entre, por una parte, la Federación que, como asociación de empresas, actúa en el marco del presente recurso en nombre de sus miembros y, por otra parte, las empresas que han interpuesto el recurso en nombre propio.

La Federación tendría que demostrar que ha sido perjudicado un interés propio —es decir, diferente del de sus miembros— (auto de 24 de octubre de 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes, asuntos acumulados 16/62 y 17/62, Rec. p. 937; de 11 de julio de 1979, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays, 60/79, Rec. p. 2429, y conclusiones del Abogado General Sr. Mancini

relativas a la sentencia de 10 de julio de 1986, DEFI, 282/85, Rec. p. 2469) lo que no aparece en autos.

En cuanto a las empresas, no están afectadas según la Comisión más que en su calidad objetiva de empresas que ejercen determinadas actividades en Sicilia o en Cerdeña, con igual título que todas las empresas que se encuentran actual o potencialmente en la misma situación. Semejante vínculo —prosigue la Comisión— no es suficiente para ejercitar un recurso de anulación (véanse la sentencia de 14 de julio de 1983, Spijker Kwasten, 231/82, Rec. p. 2559 y el auto de 14 de noviembre de 1991, Nikou Petridi, asuntos acumulados C-232/91 y C-233/91, Rec. p. I-5351).

La última causa de inadmisibilidad estaría vinculada al destinatario de la Decisión. Para poderse admitir su recurso, las demandantes deberán probar que la Decisión sólo en apariencia se dirigía a Italia y estaba en realidad destinada a las demandantes. Esta exigencia, según la Comisión, no se cumple en este caso, dado que la Decisión se refiere a la resolución política tomada por Italia de establecer tales medidas. Esta resolución se ha considerado incompatible con el Tratado y la Decisión sería el medio jurídico a través del cual la incompatibilidad se comunicó al autor de dichas medidas.

IV. Respuesta a la pregunta del Tribunal de Justicia

En la vista de 11 de febrero de 1993, el Tribunal de Justicia pidió a las demandantes que le proporcionaran la lista de los beneficiarios de la tarifa de favor, precisando a qué título disfrutaban de ella.

Las *demandantes* presentaron una lista de cinco beneficiarios. De ellos, dos figuran entre las Sociedades que han interpuesto el presente recurso y son la Società italiana sali alcalini SpA y la Società sarda di bentonite SpA. Tres beneficiarios no figuran entre los demandantes: son la SIES SpA, con domicilio social en Trapani, la Sviluppo industriale miniere sarda SpA, con domicilio social en Villaspeciosa (pero esta sociedad está controlada por Laviosa chemica mineraria SpA, demandante en el presente asunto) y la Maffei SpA, con domicilio social en Milán (Sociedad que controla la Srl Maffei sarda cagliari, titular de una concesión de explotación de un yacimiento de feldespato).

Las demandantes han añadido: «Anteriormente habían disfrutado de las facilidades a las que se ha hecho alusión, durante breves períodos y por cantidades limitadas de productos, la Thalassia SpA, demandante en el presente asunto (Thalassia SpA está plenamente bajo control de la Società italiana sali alcalini SpA); el grupo ENI, a través de las Sociedades EVC SpA y SAMIM SpA que controla, y el grupo EFIM, a través de la Sociedad Alumix SpA que controla».

Las demandantes adjuntaron cuatro copias de talones de expedición.

La *Región de Cerdeña* estima que se debe deducir de esta lista que todas las empresas que se han beneficiado de la tarifa de favor explotan minas o salinas situadas en Sicilia o en Cerdeña. Ahora bien, con arreglo al Real Decreto nº 1443, de 29 de julio de 1927, las minas y salinas sólo pueden ser explotadas previa obtención de una concesión. La calidad de titular de semejante concesión sería pues la condición necesaria para que una empresa pudiera disfrutar de la tarifa de que se trata.

Según dicha Región, la Decisión impugnada afecta directamente a las demandantes, porque exige que el Estado italiano suprima una medida de la que ellas se han beneficiado en concreto. Además, dicha Decisión las afecta individualmente, prosigue, porque son titulares de una concesión minera otorgada por el Estado italiano y esta calidad las diferencia de la generalidad de los otros operadores económicos.

Efectivamente, la Región de Cerdeña considera que una persona puede ser afectada individualmente por una Decisión dirigida a un tercero cuando las circunstancias de hecho o de Derecho la diferencian de los demás sujetos de Derecho al mismo título que el destinatario formal del acto. Apoya esta consideración en un análisis de las sentencias de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris (730/79, Rec. p. 2671) y de 2 de febrero de 1988, Van der Kooy y otros (asuntos acumulados 67/85, 68/85 y 70/85, Rec. p. 219).

En el asunto Philip Morris, una sola empresa podía beneficiarse de la ayuda proyectada por un Estado miembro. Por su propia voluntad, una tercera empresa no se podría encontrar en la misma situación que Philip Morris. Por el contrario, en el asunto Van der Kooy y otros, cualquiera hubiera podido encontrarse en la misma situación de beneficiario de la ayuda que el demandante. Basándose en las sentencias de 1 de julio de 1965, Toepfer, y de 23 de noviembre de 1971, Bock, antes citadas y de 27 de noviembre de 1984, Agricola Commerciale Olio (232/81, Rec. p. 3881), la Región de Cerdeña considera que el interés individual nace cuando no depende únicamente de la voluntad de un particular decidir si forma parte o no de la categoría de sujetos directamente afectados por el acto.

La *Región de Sicilia* apoya también a las demandantes. Efectivamente, según ella, por la naturaleza de los productos que son objeto de la tarifa de favor, los beneficiarios de estas facilidades constituyen un círculo cerrado y son identificables porque son titulares de concesiones mineras.

Por su parte la *Comisión* señala que ha preguntado a los ferrocarriles italianos sobre la lista presentada por los demandantes.

Estos le han contestado que esta lista era exacta pero que las empresas citadas no podían considerarse como una categoría cerrada, puesto que todos los que reúnen los requisitos exigidos por la ley para poder disfrutar de las ventajas de la tarifa tienen derecho a ello.

Así pues, según la Comisión, la lista no prueba la existencia de una categoría cerrada.

La Comisión subraya que es errónea la afirmación de las demandantes según la cual sólo los titulares de una concesión de explotación de canteras pueden disfrutar de dicha tarifa. Hace observar en efecto que, según los talones de expedición presentados por los demandantes, para disfrutar de la tarifa, el usuario debe simplemente acreditar que la expedición estaba compuesta de materias minerales producidas o transformadas en Cerdeña o en Sicilia. Ahora bien, la transformación de las materias minerales no requiere ninguna concesión por parte de la autoridad pública, como tampoco, por supuesto, la expedición de estas mismas sustancias. La Comisión subraya además que determinados talones de expedición presentados por las

demandantes llevan el nombre de un expedidor diferente de todas las sociedades enumeradas en la lista. En cualquier caso, el requisito de una concesión administrativa para la explotación de una cantera no bastaría siquiera para hacer de los concesionarios una categoría de sujetos individualmente afectados a los efectos del artículo 173 del Tratado. Efectivamente, cualquiera podría pedir acogerse a tal concesión.

La Comisión hace notar seguidamente que la lista no menciona los beneficiarios, sino únicamente los usuarios de la tarifa. Subraya a este respecto que los demandantes no han podido precisar si los contratos de transporte firmados por estos usuarios hacían disfrutar a estos últimos total o parcialmente de la reducción de precios concedida. En efecto, determinados contratos se podrían haber celebrado con una cláusula Cif o con una cláusula Fob que pusieran los gastos de transporte a cargo de los compradores. Subraya además que la reducción del precio puede beneficiar únicamente el transportista o ser repartida entre transportistas y compradores que de este modo se convierten también en beneficiarios.

Por último, según la Comisión, sólo los ferrocarriles pueden considerarse individualmente afectados por su Decisión. Esta, en efecto, anula según ella un trato de favor en relación con sus competidores y coloca en pie de igualdad a los diferentes operadores públicos y privados que realizan los servicios de transporte de mercancías terrestre o marítimo a partir de Sicilia y Cerdeña.

La Comisión mantiene pues que no procede la admisión del recurso.

R. Joliet
Juez Ponente