SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Octava ampliada)

de 11 de junio de 2009 *

En el asunto T-292/02,

Confederazione Nazionale dei Servizi (Confservizi), con domicilio social en Roma, representada por los Sres. C. Tessarolo, A. Vianello, S. Gobbato y F. Spitaleri, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. V. Di Bucci, en calidad de agente,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: italiano.

apoyada por

Associazione Nazionale fra gli Industriali degli Acquedotti — Anfida, con domicilio social en Roma, representada por el Sr. P. Alberti, abogado,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso de anulación de los artículos 2 y 3 de la Decisión 2003/193/CE de la Comisión, de 5 de junio de 2002, relativa a la ayuda estatal a las exenciones fiscales y préstamos privilegiados concedidos por Italia a empresas de servicios con accionariado mayoritariamente público (DO 2003, L 77, p. 21),

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

integrado por la Sra. M.E. Martins Ribeiro, Presidenta, y los Sres. D. Šváby, S. Papasavvas, N. Wahl (Ponente) y A. Dittrich, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de abril de 2008;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

1 La demandante, la Confederazione Nazionale dei Servizi (Confservizi), anteriormente denominada Cispel, es una confederación que agrupa a empresas públicas o privadas y entidades que operan en el sector de los servicios públicos locales. Según sus estatutos, su misión consiste, en particular, en representar, promocionar y proteger a dichas empresas y entidades. Se encarga, entre otras cosas, de negociar el convenio colectivo de trabajo nacional aplicable a los directivos de las empresas de servicios públicos locales.

Marco jurídico nacional

2 La legge nº 142 ordinamento delle autonomie locali (Ley nº 142, reguladora de las autonomías locales, de 8 de junio de 1990, GURI nº 135, de 12 de junio de 1990; en lo sucesivo, «Ley nº 142/90») introdujo en Italia una reforma de los instrumentos de ordenación legales puestos a disposición de los municipios para la gestión de los servicios públicos, en particular en los sectores del suministro de agua, gas y electricidad y del transporte. El artículo 22 de dicha Ley, en su versión modificada, contempló la posibilidad de que los municipios constituyesen sociedades bajo distintas formas jurídicas para prestar servicios públicos. Entre éstas figura la constitución de sociedades mercantiles o sociedades de responsabilidad limitada con capital mayoritariamente público (en lo sucesivo, «sociedades constituidas al amparo de la Ley nº 142/90»).

3 Dentro de este contexto, en virtud del artículo 9 *bis* de la legge nº 488 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1º luglio 1986, nº 318, recante provvedimenti urgenti per la finanza locale (Ley nº 488, por la que se convierte en ley, con enmiendas, el Decreto-ley nº 318, de 1 de julio de 1986, de medidas urgentes en favor de las Haciendas locales, de 9 de agosto de 1986; GURI nº 190, de 18 de agosto de 1986), se concedieron entre 1994 y 1998 préstamos a un tipo de interés especial de la Cassa Depositi e Prestiti (en lo sucesivo, «CDDPP») a sociedades constituidas al amparo de la Ley nº 142/90, que prestaban servicios públicos (en lo sucesivo, «préstamos de la CDDPP»).

4 Por otra parte, en virtud de las disposiciones del artículo 3, apartados 69 y 70, de la legge nº 549 (su) misure di razionalizzazione della finanza pubblica (Ley nº 549, de medidas de racionalización de la Hacienda Pública, de 28 de diciembre de 1995, suplemento ordinario de la GURI nº 302, de 29 de diciembre de 1995; en lo sucesivo, «Ley nº 549/95») en relación con las del decreto-legge nº 331 (su) armonizzazione delle disposizioni in materia di imposte sugli oli minerali, sull'alcole, sulle bevande alcoliche, sui tabacchi lavorati e in materia di IVA con quelle recate da direttive CEE e modificazioni conseguenti a detta armonizzazione, nonché disposizioni concernenti la disciplina dei centri autorizzati di assistenza fiscale, le procedure dei rimborsi di imposta, l'esclusione dall'ILOR dei redditi di impresa fino all'ammontare corrispondente al contributo diretto lavorativo, l'istituzione per il 1993 di un'imposta erariale straordinaria su taluni beni ed altre disposizioni tributarie (Decreto-ley nº 331, de armonización de las disposiciones tributarias en diversos ámbitos, de 30 de agosto de 1993, GURI nº 203, de 30 de agosto de 1993; en lo sucesivo, «Decreto-ley nº 331/93»), se adoptaron las siguientes medidas a favor de las sociedades constituidas al amparo de la Ley nº 142/90:

— la exención de todos los derechos que gravaban las transmisiones patrimoniales derivadas de la transformación de empresas especiales y empresas municipales en sociedades constituidas al amparo de la Ley nº 142/90 (en lo sucesivo, «exención de los derechos sobre las transmisiones patrimoniales»);

— la exención total del impuesto de sociedades, es decir, el impuesto sobre los beneficios de las personas jurídicas y el impuesto local sobre la renta, durante tres años y como máximo hasta el ejercicio de 1999 (en lo sucesivo, «exención durante tres años del impuesto de sociedades»).

Procedimiento administrativo

5 A raíz de una denuncia relativa a dichas medidas, la Comisión solicitó información al respecto a las autoridades italianas mediante escritos de 12 de mayo, 16 de junio y 21 de noviembre de 1997.

6 Mediante escrito de 17 de diciembre de 1997, las autoridades italianas facilitaron parte de la información solicitada. Además, a instancias de las autoridades italianas, se celebró una reunión el 19 de enero de 1998.

7 Mediante escrito de 17 de mayo de 1999, la Comisión notificó a las autoridades italianas su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2. Dicha decisión se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DO 1999, C 220, p. 14).

8 Tras recibir observaciones de terceros interesados y de las autoridades italianas, la Comisión solicitó en varias ocasiones a éstas información adicional. Asimismo se celebraron encuentros entre la Comisión, por un lado, y las autoridades italianas y los terceros interesados que intervinieron, por otro.

9 Algunas sociedades constituidas al amparo de la Ley nº 142/90, como ACEA SpA, AEM SpA y Azienda Mediterranea Gas e Acqua SpA (AMGA), que además han interpuesto recurso de anulación contra la decisión que es objeto del presente asunto (asuntos T-297/02, T-301/02 y T-300/02), alegaron, en particular, que los tres tipos de medidas en cuestión no constituían ayudas de Estado.

10 Las autoridades italianas y la demandante se adhirieron, en lo sustancial, a esta postura.

11 En cambio, la Bundesverband der deutschen Industrie eV (BDI), asociación de empresarios alemanes, consideró que las medidas en cuestión podrían provocar distorsiones de competencia no sólo en Italia, sino también en Alemania.

12 Asimismo, Gas-it, asociación italiana de operadores privados del sector de la distribución de gas, declaró que las medidas en cuestión, y en particular la exención durante tres años del impuesto sobre sociedades, constituían ayudas estatales.

13 El 5 de junio de 2002, la Comisión adoptó la Decisión 2003/193/CE, relativa a la ayuda estatal a las exenciones fiscales y préstamos privilegiados concedidos por Italia a sociedades constituidas al amparo de la Ley nº 142/90 (DO 2003, L 77, p. 21; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

Decisión impugnada

14 La Comisión subraya en primer término que su examen se circunscribe a los regímenes de ayudas de alcance general instituidos por las medidas controvertidas y no incluye las ayudas individuales otorgadas a cada empresa, de modo que el examen que lleva a cabo en la Decisión impugnada es general y abstracto. A este respecto, declara que la República Italiana «no ha concedido ventajas fiscales individualmente y no [le] ha notificado […] ningún caso individual de ayuda facilitando toda la información necesaria para poder evaluarlo». La Comisión indica que, por consiguiente, tiene que hacer un examen general y abstracto de los regímenes controvertidos tanto desde el punto de vista de su calificación como de su compatibilidad con el mercado común (considerandos 42 a 45 de la Decisión impugnada).

15 Según la Comisión, los préstamos de la CDDPP y la exención trienal del impuesto sobre sociedades (en lo sucesivo, conjuntamente denominados «medidas controvertidas») son ayudas estatales. Dicha institución señala, en efecto, que la concesión, mediante fondos estatales, de tales beneficios a las sociedades constituidas al amparo de la Ley nº 142/90 tiene como efecto reforzar su posición competitiva frente a todas las demás empresas que quieran prestar los mismos servicios (considerandos 48 a 75 de la

Decisión impugnada). Afirma que las medidas controvertidas son incompatibles con el mercado común, puesto que no reúnen los requisitos del artículo 87 CE, apartados 2 y 3, ni los del artículo 86 CE, apartado 2 y, además, son contrarias al artículo 43 CE (considerandos 94 a 122 de la Decisión impugnada).

16 En cambio, según la Comisión, la exención de los derechos sobre las transmisiones patrimoniales no constituye ayuda de Estado en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, dado que estos derechos se devengan por la constitución de una nueva entidad económica o por la transmisión de activos entre distintas entidades económicas. Ahora bien, desde un punto de vista sustancial, las empresas municipales y las sociedades constituidas al amparo de la Ley nº 142/90 encarnan una misma entidad económica. Por lo tanto, la exención de tales derechos de la que gozan está justificada por la naturaleza o la economía del sistema (considerandos 76 a 81 de la Decisión impugnada).

17 La parte dispositiva de la Decisión impugnada tiene el siguiente tenor:

«*Artículo 1*

La exención de los derechos de aportación […] no constituye ayuda en el sentido del […] artículo 87 [CE, apartado 1].

Artículo 2

La exención durante tres años del impuesto sobre sociedades […] y las ventajas derivadas de los préstamos [de la CDDP] constituyen ayudas estatales en el sentido del […] artículo 87 [CE, apartado 1].

Dichas ayudas no son compatibles con el mercado común.

Artículo 3

Italia tomará todas las medidas necesarias para obtener del beneficiario la recuperación de la ayuda concedida en virtud de los regímenes a que hace referencia el artículo 2, ya puestos ilegítimamente a su disposición.

La recuperación se ejecutará sin demora y con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional, siempre que éstos permitan la ejecución inmediata y efectiva de la Decisión [impugnada].

La ayuda que debe recuperarse produce intereses desde la fecha en que fue puesta a disposición de los beneficiarios y hasta la fecha de su efectiva recuperación, calculados según el tipo de referencia utilizado para el cálculo del equivalente de subvención en el ámbito de las ayudas de finalidad regional.

[…]»

Procedimiento y pretensiones de las partes

18 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 27 de septiembre de 2002, la demandante interpuso el presente recurso.

19 Mediante escrito presentado en la secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 20 de diciembre de 2002, la Associazione Nazionale fra gli Industriali degli Acquedotti — Anfida solicitó intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Mediante auto de 12 de mayo de 2003, el Presidente de la Sala Quinta ampliada del Tribunal de Primera Instancia (composición anterior) admitió dicha intervención. La coadyuvante presentó su escrito de formalización de la intervención y las demás partes presentaron sus observaciones sobre éste en los plazos señalados.

20 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 6 de enero de 2003, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 114, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia.

21 El 28 de febrero de 2003, la demandante presentó sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad.

22 El 8 de agosto de 2002, la República Italiana interpuso asimismo un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia contra la Decisión impugnada, que fue registrado con la referencia C-290/02. El Tribunal de Justicia declaró que dicho recurso y los que dieron lugar a los asuntos T-292/02, T-297/02, T-300/02, T-301/02 y T-309/02 tenían el mismo objeto, la anulación de la Decisión impugnada, y eran conexos, puesto que los motivos expuestos en todos estos asuntos coincidían en buena medida. Mediante auto

de 10 de junio de 2003, el Tribunal de Justicia suspendió el procedimiento en el asunto C-290/02, conforme a lo dispuesto en el artículo 54, párrafo tercero, de su Estatuto, hasta que el Tribunal de Primera Instancia dictase una resolución definitiva en los asuntos T-292/02, T-297/02, T-300/02, T-301/02 y T-309/02.

23 Mediante auto de 8 de junio de 2004, el Tribunal de Justicia decidió remitir el asunto C-290/02 al Tribunal de Primera Instancia, que había adquirido competencia para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por los Estados miembros contra la Comisión, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Decisión 2004/407/CE, Euratom del Consejo, de 26 de abril de 2004, por la que se modifican los artículos 51 y 54 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia (DO L 132, p. 5). Dicho asunto se registró en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia con la referencia T-222/04.

24 Mediante auto de 5 de agosto de 2004, el Tribunal de Primera Instancia decidió unir la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión al examen del fondo.

25 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Octava ampliada) decidió iniciar la fase oral y, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, formuló a las partes una serie de preguntas escritas, a las que éstas respondieron en el plazo señalado.

26 Mediante auto del Presidente de la Sala Octava ampliada del Tribunal de Primera Instancia de 13 de marzo de 2008, se ordenó la acumulación de los asuntos T-292/02, T-297/02, T-300/02, T-301/02, T-309/02, T-189/03 y T-222/04 a efectos de la fase oral del procedimiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 50 del Reglamento de Procedimiento.

27 En la vista celebrada el 16 de abril de 2008 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia.

28 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la admisibilidad del recurso.

— Anule el artículo 2 de la Decisión impugnada.

— Con carácter subsidiario, anule el artículo 3 de la Decisión impugnada, por una parte, en la medida en que obliga a la República Italiana a recuperar las ayudas concedidas mediante las medidas controvertidas y, por otra parte, en la medida en que indica el tipo de referencia utilizado para el cálculo de la orden de recuperación.

— Condene en costas a la Comisión.

29 La Comisión, apoyada por la coadyuvante, 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.

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

30 Con carácter preliminar, la Comisión niega el interés de la demandante en ejercitar la acción en lo que se refiere a los préstamos de la CDDPP. Señala que la demandante es una confederación que representa los intereses de, entre otras, las sociedades constituidas al amparo de la Ley nº 142/90. Según ella, en el caso de autos resulta imposible verificar si uno o varios de sus miembros se han beneficiado efectivamente de dichos préstamos en la medida en que la demandante no ha presentado la lista de tales miembros.

31 Seguidamente, la Comisión niega la legitimación de la demandante. Según dicha institución, la Decisión impugnada no afecta individualmente a la demandante, en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto.

32 Por lo que se refiere a la cuestión de si dicha Decisión afecta individualmente a los miembros de la demandante, la Comisión alega, sustancialmente, que la Decisión impugnada debe calificarse como acto de alcance general, puesto que se refiere a un régimen de ayudas y, por lo tanto, a un número indeterminado e indeterminable de empresas definidas en función de un criterio general, como es su pertenencia a una categoría de empresas. Según ella, no desvirtúa el alcance general y, por consiguiente, la naturaleza normativa de un acto la posibilidad de determinar con mayor o menor precisión el número o incluso la identidad de los sujetos de Derecho a los que se aplica en un momento dado, siempre que dicha aplicación se haga en virtud de una situación objetiva de Derecho o de hecho definida por el acto en relación con la finalidad de éste.

33 Según la Comisión, para que un acto de alcance general afecte individualmente a un particular, dicho acto debe lesionar sus derechos específicos o bien la institución de la que emana debe estar obligada a tener en cuenta sus consecuencias sobre la situación de ese particular afectado. Sin embargo, la Comisión considera que no sucede así en el caso de autos. Según ella, la Decisión impugnada tuvo repercusiones sobre la situación de todas las empresas que se beneficiaron de las medidas controvertidas. Por consiguiente, no se lesionaron los derechos específicos de determinadas empresas que pudieran diferenciarse de cualquier otra empresa beneficiaria de las medidas controvertidas. Por otra parte, la Comisión señala que, al adoptar la Decisión impugnada, no debía ni podía tener en cuenta sus consecuencias sobre la situación de una empresa concreta. Añade que ni la declaración de incompatibilidad ni la orden de recuperación contenidas en la Decisión impugnada se refieren a la situación de beneficiarios individuales.

34 Según la Comisión, avala su análisis la jurisprudencia existente en materia de ayudas estatales a cuyo tenor el hecho de ser beneficiario de un régimen de ayudas que se ha declarado incompatible con el mercado común no basta para demostrar la afectación individual en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto.

35 La Comisión sostiene que esta jurisprudencia reiterada no se ha puesto en entredicho en asuntos más recientes. Según ella, la solución adoptada en la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de octubre de 2000, Italia y Sardegna Lines/Comisión (C-15/98 y C-105/99, Rec. p. I-8855; en lo sucesivo, «sentencia Sardegna Lines»), no puede aplicarse a todos los recursos formulados por los beneficiarios de un régimen de ayudas que se ha declarado ilegal e incompatible con el mercado común y cuya recuperación se ha ordenado. Esta conclusión se impone particularmente –afirma– cuando, como en el caso de autos, el régimen de ayudas de que se trata ha sido examinado en abstracto. Por otra parte, según dicha institución, en el asunto que dio lugar a la sentencia Sardegna Lines, la demandante disfrutó en realidad de una ayuda individual, puesto que se trataba de una ventaja concedida en virtud de un acto adoptado al amparo de una ley regional que se caracterizaba por una amplia discrecionalidad. Además, indica, dicha situación fue exhaustivamente examinada durante el procedimiento de investigación formal.

36 Según la Comisión, los hechos del caso de autos difieren asimismo de los que dieron lugar a la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión

(C-298/00 P, Rec. p. I-4087; en lo sucesivo, «sentencia Alzetta»), en la medida en que, en el caso de autos, ella no conocía ni el número exacto ni la identidad de los beneficiarios de las ayudas controvertidas, no disponía de la totalidad de los datos pertinentes y no conocía el importe de la ayuda otorgada en cada caso. Además, señala, en el presente asunto, la exención trienal del impuesto de sociedades se aplica de forma automática, mientras que las ayudas objeto del asunto que dio lugar a la sentencia Alzetta habían sido otorgadas mediante un acto posterior.

37 En cualquier caso, ni el hecho de haber participado en el procedimiento formal previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, ni la orden de recuperación contenida en la Decisión impugnada bastan, según la Comisión, para individualizar a la demandante. En efecto, señala, dado que los recursos interpuestos por los potenciales beneficiarios de un régimen de ayudas notificado no son admisibles con arreglo al artículo 230 CE, lo mismo debe suceder con los interpuestos por los beneficiarios de un régimen de ayudas no notificado.

38 Según la Comisión, la demandante tampoco tiene legitimación propia. Dicha institución afirma que, como entidad distinta, la demandante no sufre perjuicio alguno por la supresión de las medidas controvertidas. Por otra parte, el hecho de que interviniese en el procedimiento instruido ante ella no basta, según la Comisión, para individualizarla en el sentido de la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión (25/62, Rec. p. 197). Por último, indica, la demandante no actuó como negociador en el sentido de la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de febrero de 1988, Van der Kooy y otros/Comisión (67/85, 68/85 y 70/85, Rec. p. 219). El hecho de que represente los intereses de sus miembros o de que actúe como grupo de presión y el hecho de que participe en las negociaciones sindicales no son, según ella, relevantes. Además, el Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [88 CE] (DO L 83, p. 1), no reconoce ningún estatus especial a las asociaciones representativas de intereses colectivos. Por otra parte, la Comisión considera que no es pertinente en el caso de autos la jurisprudencia según la cual los competidores de los beneficiarios de ayudas se ven individualmente afectados cuando ella aprueba ayudas sin incoar el procedimiento de investigación formal. Añade que, cuando adopta una decisión relativa a un régimen de ayudas, no debe examinar las situaciones individuales de los beneficiarios.

39 Por último, la Comisión sostiene que el hecho de declarar inadmisible el recurso interpuesto por la demandante en el caso de autos no vulnera el principio de tutela judicial efectiva, ya que los recursos previstos en los artículos 241 CE y 234 CE son

suficientes (sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de julio de 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Consejo, C-50/00 P, Rec. p. I-6677; en lo sucesivo, «sentencia UPA»). La alegación de la demandante basada en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000 (DO 2000, C 364, p. 1) no es convincente, puesto que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (DO 2004, C 310, p. 1) no ha modificado los requisitos de admisibilidad de los recursos interpuestos por los particulares.

40 La coadyuvante se adhiere, en lo sustancial, a la postura de la Comisión.

41 La demandante afirma tener asimismo interés en ejercitar la acción en lo que respecta a los préstamos de la CDDPP. En efecto, según ella, recurre igualmente la parte de la Decisión impugnada relativa a los préstamos de la CDDPP de los que sus miembros se beneficiaron.

42 La demandante niega seguidamente la afirmación de que la Decisión impugnada constituye un acto de alcance general. En primer lugar, sostiene que la Comisión hizo depender el alcance de la Decisión impugnada del tipo de ayudas de que se tratase. Pues bien, según la demandante, en el ámbito del Derecho de la competencia y de las ayudas de Estado, una decisión adoptada frente a un Estado miembro es un acto individual. A este respecto –señala–, la jurisprudencia evocada por la Comisión en apoyo de sus alegaciones no es pertinente, en la medida en que se refiere a la legitimación de los particulares para impugnar actos de alcance general y de carácter normativo. Según ella, para apreciar la admisibilidad de un recurso interpuesto por un sujeto que no es destinatario del acto impugnado, hay que determinar los efectos de éste.

43 En segundo lugar, la demandante alega que en el momento de la adopción de la Decisión impugnada, el número de empresas a las que se aplicaba era determinado y determinable. Señala que dicha Decisión originó un perjuicio patrimonial inmediato y directo a las empresas que son miembros suyos, en la medida en que la Comisión ordenó en ella la recuperación de las ayudas de las que efectivamente disfrutaron. La demandante indica que, por consiguiente, la situación jurídica de sus miembros es

asimilable a la de beneficiarios de una ayuda individual, que se encontraban, pues, en una situación análoga a la de los destinatarios directos de la Decisión impugnada.

44 Según la demandante, resultan individualmente afectados quienes efectivamente se han beneficiado de ayudas otorgadas en virtud de un régimen general de ayudas que se ha declarado incompatible y cuya recuperación ha ordenado la Comisión.

45 Además, en apoyo de su demanda, la demandante invoca el derecho a la tutela judicial. Según ella, en efecto, el hecho de declararse la admisibilidad del presente recurso permitiría garantizar una tutela judicial plena y efectiva de los particulares, de conformidad con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

46 La demandante considera que la Decisión impugnada le afecta individualmente en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto, no sólo porque afecta a sus miembros, sino también como titular de una legitimación propia.

47 A este respecto, alega en primer lugar que se encontraba en una posición de negociador en el sentido de la sentencia Van der Kooy y otros/Comisión, antes citada. Señala, en efecto, que es la asociación sectorial de las empresas y entidades que explotan los servicios públicos locales en Italia. Según ella, sus funciones consisten, en particular, en ejercer la representación sindical y de los intereses de éstas. Por otra parte, se la menciona en diversas disposiciones legislativas como interlocutor de los poderes públicos. Así, en 1996, negoció con los poderes públicos el texto de un convenio que coordinaba el conjunto de las disposiciones contractuales básicas reguladoras de la relación laboral de los directivos de las empresas de servicios públicos locales en Italia. Añade que dicho convenio prevé un colegio arbitral en materia de resolución de la relación laboral, parte de cuyos miembros son designados por ella.

48 Además, la demandante alude a su participación en el procedimiento administrativo ante la Comisión y al principio de seguridad jurídica.

49 Por último, invoca, en apoyo de la admisibilidad del recurso, los artículos 1, letra h), y 20 del Reglamento nº 659/1999.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

50 Con arreglo al artículo 230 CE, párrafo cuarto, una persona física o jurídica únicamente puede interponer recurso contra una decisión dirigida a otra persona si dicha decisión le afecta directa e individualmente.

51 Por lo tanto, procede verificar si la demandante posee legitimación activa.

52 Según la jurisprudencia, los recursos interpuestos por una asociación son admisibles en ciertas situaciones, a saber, cuando ésta representa los intereses de empresas que por sí mismas estarían legitimadas activamente o, cuando queda individualizada por la afectación de sus propios intereses como asociación, en particular, porque su posición de negociadora se ha visto afectada por el acto cuya anulación se solicita, o también cuando una disposición legal le reconoce expresamente una serie de derechos de carácter procedimental (auto del Tribunal de Primera Instancia de 28 de junio de 2005, FederDoc y otros/Comisión, T-170/04, Rec. p. II-2503, apartado 49; véanse asimismo, en este sentido, la sentencia Van de Kooy y otros/Comisión, antes citada, apartados 21 a 24, y la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de abril de 1998, Greenpeace Council y otros/Comisión, C-321/95 P, Rec. p. I-1651, apartados 14 y 29).

53 Por lo que respecta a la primera situación, debe recordarse, en cuanto a la alegación de la demandante de que representa a empresas que eran identificables en el momento de la adopción de la Decisión impugnada, que la posibilidad de determinar, con mayor o menor precisión, el número e incluso la identidad de los sujetos de derecho a los que se aplica una medida no implica en absoluto que se deba considerar a estos sujetos individualmente afectados por dicha medida, siempre que conste, como en el caso de autos, que esta aplicación se efectúa en virtud de una situación objetiva de Derecho o de hecho definida por el acto de que se trate (sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de noviembre de 2001, Antillean Rice Mills/Consejo, C-451/98, Rec. p. I-8949, apartado 52, y auto del Tribunal de Primera Instancia de 28 de febrero de 2005, von Pezold/Comisión, T-108/03, Rec. p. II-655, apartado 46).

54 A continuación, procede recordar que de las sentencias Sardegna Lines y Alzetta se infiere que un beneficiario debe reputarse individualmente afectado por la decisión que obliga al Estado miembro a recuperar de aquél las ayudas desembolsadas.

55 Por lo tanto, interesa determinar si la demandante representa efectivamente a tales beneficiarios. A este respecto, procede señalar que la demandante no ha podido demostrar, ni en su respuesta a la pregunta escrita formulada por el Tribunal de Primera Instancia ni durante la vista, que entre sus miembros figuren beneficiarios de las medidas cuya recuperación se ha ordenado. Además, en el caso de autos, está claro que la demandante no ha representado los intereses de las demandantes en los asuntos T-297/02, T-300/02, T-301/02, T-309/02 y T-189/03, puesto que éstas representan sus propios intereses. Así pues, procede concluir que la demandante no se encuentra en el primer supuesto contemplado en el apartado 52.

56 Seguidamente, por lo que se refiere a la segunda situación, ha de observarse que, si bien es cierto que la existencia de circunstancias especiales, como la participación de una asociación en el marco de un procedimiento que condujo a la adopción de un acto en el sentido del artículo 230 CE, puede justificar la admisibilidad de un recurso interpuesto por una asociación cuyos miembros no resultan individualmente afectados por el acto controvertido, en especial cuando su posición de negociadora se ha visto afectada por dicho acto (véase, en este sentido, la sentencia Van der Kooy y otros/Comisión, antes

citada, apartados 21 a 24, y el auto FederDoc y otros/Comisión, antes citado, apartado 51), no se desprende de los autos que así haya ocurrido en el presente asunto.

57 En efecto, en el caso de autos, la demandante simplemente participó en el procedimiento habitualmente seguido para la adopción de una normativa nacional, como parte a la que se oyó y consultó. El hecho de que pudiese ser parte negociadora del convenio colectivo nacional de los directivos de los servicios públicos de que se trata no tiene pertinencia alguna en el contexto del presente litigio.

58 Además, el hecho de que la demandante participase en la fase administrativa en virtud del artículo 1, letra h), y del artículo 20 del Reglamento nº 659/1999 no permite considerarla afectada en su posición de negociadora en el sentido de la sentencia Van der Kooy y otros/Comisión, antes citada. En efecto, dichas disposiciones no reconocen a las asociaciones representativas ningún estatus especial con respecto al de cualquier otra parte interesada. De ello se desprende que la demandante no se encuentra en la segunda situación contemplada en el apartado 52 *supra.*

59 Por último, en lo que respecta a la tercera situación, si bien es cierto que el artículo 1, letra h), y el artículo 20 del Reglamento nº 659/1999 confieren derechos procesales a las partes interesadas, debe señalarse que el presente recurso no tiene por objeto salvaguardar tales derechos. En efecto, se incoó el procedimiento del artículo 88 CE, apartado 2, y la demandante presentó observaciones en el marco de dicho procedimiento. En tales circunstancias, el mero hecho de que pueda ser considerada interesada en el sentido de las disposiciones antes citadas no basta para reconocer la admisibilidad del recurso (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 2005, Comisión/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, Rec. p. I-10737, apartado 37). Por otra parte, la circunstancia de que el ordenamiento jurídico italiano haya podido reconocerle misiones y funciones específicas no basta para justificar una modificación del sistema de recursos que establece el artículo 230 CE y que está destinado a encomendar al juez comunitario el

control de la legalidad de los actos de las instituciones (véase, en este sentido, el auto FederDoc y otros/Comisión, antes citado, apartado 52, y la jurisprudencia citada).

60 Se desprende de las anteriores consideraciones que la demandante no ha acreditado que se encontrase en la tercera situación contemplada en el apartado 52 *supra.*

61 La alegación de la demandante basada en las exigencias de una tutela judicial efectiva no puede desvirtuar esta conclusión. Por una parte, el Tribunal de Justicia ha confirmado su reiterada jurisprudencia relativa a la interpretación del artículo 230 CE, párrafo cuarto, en su sentencia de 1 de abril de 2004, Comisión/Jégo-Quéré (C-263/02 P, Rec. p. I-3425), y en su sentencia UPA. Por otra parte, si bien es cierto que el requisito relativo a la afectación individual que exige el artículo 230 CE, párrafo cuarto, debe interpretarse a la luz del principio de tutela judicial efectiva y teniendo en cuenta las distintas circunstancias que pueden individualizar a una demandante, tal interpretación no puede conducir a ignorar dicho requisito (sentencia UPA, apartado 44).

62 Por último la alegación que la demandante basa en el artículo III-365, apartado 4, del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa debe declararse inoperante, puesto que éste no ha entrado en vigor y, además, ha sido sustituido por el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO 2008, C 115, p. 1).

63 Se desprende del conjunto de las consideraciones anteriores que la demandante no puede reputarse individualmente afectada por la Decisión impugnada en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto, y que, por lo tanto, el recurso en su totalidad debe declararse inadmisible.

Costas

64 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión.

65 En aplicación del artículo 87, apartado 4, párrafo tercero, del Reglamento de Procedimiento, la parte coadyuvante cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Octava ampliada)

decide:

1) Declarar la inadmisibilidad del recurso.

2) Condenar a la Confederazione Nazionale di Servizi (Confservizi) a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión.

3) La Associazione Nazionale fra gli Industriali degli Acquedotti–Anfida cargará con sus propias costas.

Martins Ribeiro Šváby Papasavvas

Wahl Dittrich

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 11 de junio de 2009.

Firmas