SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Primera ampliada)

de 18 de diciembre de 1997 *

En el asunto T-178/94,

Asociación Telefónica de Mutualistas (ATM), asociación española con domicilio social en Madrid, representada por los Sres. Juan Eugenio Blanco Rodríguez y Bernardo Vicente Hernández Bataller, Abogados del Ilustre Colegio de Madrid, y por M^e^ Lydie Lorang, Abogada de Luxemburgo, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e^ André Sérébriacoff, 11, rue Goethe,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada, en la fase escrita del procedimiento, inicialmente por los Sres. Francisco Enrique González Diaz y Michel Nolin y posteriormente por los Sres. Francisco Santaolalla y Michel Nolin y, en su fase oral, por el Sr. Fernando Castillo de la Torre, miembros de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: español.

que tiene por objeto una demanda de anulación de la decisión de la Comisión de archivar la denuncia presentada por la Asociación Telefónica de Mutualistas contra las ayudas de Estado supuestamente otorgadas a la Compañía Telefónica de España, S. A., decisión que fue comunicada a dicha asociación mediante carta D/30508 de la Comisión, de 15 de febrero de 1994,

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

integrado por: el Sr. A. Saggio, Presidente; el Sr. A. Kalogeropoulos, la Sra. V. Tiili y los Sres. R. M. Moura Ramos y J. Pirrung, Jueces;

Secretaria: Sra. B. Pastor, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de septiembre de 1997;

dicta la siguiente

Sentencia

Hechos que dieron origen a la denuncia

1 La asociación demandante, denominada Asociación Telefónica de Mutualistas (en lo sucesivo, «ATM»), fue creada en 1987 para defender los derechos de los miembros de la Institución Telefónica de Previsión (en lo sucesivo, «ITP»), Mutualidad de Previsión Social creada por la Compañía Telefónica de España, S. A. (en lo sucesivo, «TESA»), en beneficio de sus asalariados y pensionistas.

2 TESA es una sociedad anónima de carácter comercial con participación del Estado, que ha obtenido del Estado español la concesión del servicio público de telefonía básica. En 1992, la participación del Estado ascendía a un 32 % del capital social de la sociedad, mientras que el resto del capital estaba repartido entre otros 300.000 accionistas, todos ellos con una participación inferior al 0,5 % de las acciones. La demandante ha explicado en la vista que el Estado posee en la actualidad el 21 % del capital social. Por otro lado, el Estado nombra a la mayor parte de los miembros de los órganos de administración de TESA.

3 TESA creó la ITP en 1944, basándose en la Ley de Montepíos y Mutualidades de Previsión Social de 6 de diciembre de 1941 y en su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto de 26 de mayo de 1943. A tenor de lo dispuesto en dicho Reglamento, dichos Montepíos y Mutualidades se regirían por sus propios estatutos y reglamentos, que habrían de ajustarse a lo preceptuado en dicha Ley y en el mencionado Reglamento de desarrollo. El Reglamento disponía además que las prestaciones otorgadas por dichas entidades se considerarían compatibles con los beneficios que pudieran corresponder a sus asociados por consecuencia del régimen de los Seguros Sociales obligatorios establecidos por el Estado, salvo que por preceptos legales en contrario o por disposición expresa del Ministerio de Trabajo se declararan dichas prestaciones sustitutivas de dichos Seguros Sociales obligatorios.

4 En 1966 la ITP pasó a tener el carácter de entidad sustitutoria de la Seguridad Social para las contingencias de jubilación, invalidez permanente, muerte y supervivencia derivadas de enfermedad común. Por otra parte, las prestaciones que otorgaba la ITP eran, al parecer, superiores a las otorgadas por el sistema público.

5 Los propios reglamentos de las Mutualidades establecían las prestaciones que estas últimas otorgaban y las cotizaciones que se les abonaban. El Reglamento de la ITP fijó inicialmente la cotización de TESA a la ITP en un 7 % de los salarios pagados a los trabajadores, cotización que más tarde pasó a ser de un 8 % y de un 9 %, sucesivamente.

6 Consta asimismo en autos que las entidades y empresas excluidas de la cobertura del Régimen General de la Seguridad Social para ciertas contingencias, por disponer de una Mutualidad que reemplaza en cierta medida a dicho Régimen General, tienen derecho a que se les aplique un coeficiente reductor sobre el tipo general de cotización. Los coeficientes se fijaban cada año mediante Orden del Ministerio responsable de la Seguridad Social. No se ha impugnado la afirmación de que la reducción podía alcanzar hasta un 14 % de los salarios.

7 El objetivo de la Ley General de la Seguridad Social de 1966 fue coordinar y unificar los Seguros Sociales generales. Dicha Ley preveía, en principio, la integración en el Régimen General de la Seguridad Social de los colectivos comprendidos en el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social pero aún no cubiertos por dicho Régimen.

8 Un Real Decreto de 20 de noviembre de 1985 dispone que las Instituciones a que pertenecen los colectivos a que haya de afectar la integración vendrán obligadas a realizar a favor de la Seguridad Social la compensación económica que corresponda a las cargas y obligaciones que sean asumidas por aquélla y que, en el supuesto de que los recursos disponibles para atender al pago de las obligaciones en las que dichas Instituciones sustituyen a la Seguridad Social no sean suficientes para cubrir los costes de la integración, la diferencia será aportada por las entidades o empresas que vinieran obligadas a cubrir financieramente el pago de las prestaciones que tales Instituciones otorgaban.

9 Entre tanto, en 1977, el Ministerio de Trabajo había aprobado el Reglamento modificado de la ITP. Su Disposición Transitoria Cuarta indica que TESA «garantiza con su aval la efectividad de las prestaciones que se hayan de satisfacer por la ITP durante un período de diez años, y para concretar esa responsabilidad se fijará cada año la cantidad máxima avalada, cuyo aval será renovable anualmente para mantener su duración por el plazo de diez años a partir de cada renovación». Según la demandante, la Administración Pública exigió incluso, como requisito para aprobar el Reglamento, la prestación del aval.

10 Según el acta de la reunión de la Comisión Rectora de la ITP de 24 de julio de 1979, dicha Comisión hizo constar que, en el contexto de la adquisición por parte de la ITP de un paquete de acciones de TESA, esta última había declarado que suscribía determinados compromisos frente a la ITP. Dichos compromisos consistían, en particular, en «la extensión del aval [...] hasta cubrir las reservas técnicas que resulten de los estudios actuariales correspondientes» y en la obligación de mantener dicho aval, actualizado año a año, como se indicaba en la Disposición Transitoria citada en el apartado anterior.

11 La demandante alega, sin que la Comisión la contradiga sobre este punto, que TESA sólo procedió a fijar la cuantía del aval para el presupuesto del ejercicio 1977, cifrándolo en 8.000 millones de pesetas.

12 La demandante afirma igualmente que, en su reunión de 28 de enero de 1987, el Consejo de Administración de TESA consideró caducado el plazo de diez años durante el cual debía tener vigencia el aval inicialmente prestado en 1977 y canceló por tanto dicho aval.

13 El 27 de diciembre de 1991, el Consejo de Ministros español acordó integrar en el Régimen General de la Seguridad Social los colectivos de activos y pasivos de la ITP. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social determinó los efectos de la integración por Orden de 30 de diciembre de 1991. Mediante Resolución de 25 de mayo de 1992, la Dirección General de Planificación y Ordenación Económica de la Seguridad Social, competente al efecto, fijó los costes de la integración. Dicha Resolución disponía además que, de ser insuficientes los recursos de la ITP, TESA vendría obligada a pagar la diferencia entre los pagos efectuados por la ITP y el coste total a satisfacer por los pasivos. Por lo que respecta al sistema de previsión complementario, el 8 de julio de 1992 se firmó un acuerdo por el que TESA se comprometía a abonar determinadas prestaciones a los beneficiarios.

14 El 10 de junio de 1992, el Ministerio de Economía y Hacienda acordó la disolución de oficio y la liquidación de la ITP. La demandante ha señalado, no obstante, sin que la demandada la contradijera sobre este punto, que el procedimiento de disolución no había llegado aún a su conclusión definitiva.

Procedimiento administrativo

15 En este contexto, el 1 de julio de 1993 se presentó una denuncia ante la Comisión, en nombre de la ATM, en la que se acusaba a las autoridades españolas de haber permitido una minoración de las cargas sociales de TESA que constituía una ayuda de Estado. Las medidas que la denuncia criticaba, descritas a la luz de las precisiones aportadas a lo largo del procedimiento administrativo y del contencioso, son las siguientes.

16 Según la demandante, lo que constituye la ayuda es, en primer lugar, el hecho de que las autoridades permitieran a TESA beneficiarse, entre 1982 y finales de 1991, de la diferencia entre, por una parte, la cantidad que ésta abonó efectivamente a ITP en concepto de cotizaciones y, por otra, el importe de las cotizaciones que, gracias al coeficiente reductor, no tuvo que abonar al Régimen General de la Seguridad Social. Dicha ayuda asciende a 270.000 millones de pesetas. Por otra parte, la demandante solicitó a la Comisión que ordenara a TESA abonar a la ITP dicha diferencia.

17 En segundo lugar, la demandante considera que las autoridades permitieron que se cancelara un aval que TESA estaba obligada a mantener en vigor a fin de que la ITP pudiera disponer en todo momento de cobertura suficiente para las prestaciones que debía otorgar en los diez años siguientes. Dicha decisión estatal supuso para TESA un beneficio que ascendió a 8.000 millones de pesetas.

18 La demandante afirmó además en su denuncia que tales medidas de ayuda habían llevado a la ITP a una situación deficitaria, y que ello había provocado, por tanto, que se procediera a su liquidación.

19 Mediante escrito de 12 de agosto de 1993, la Comisión ofreció a la demandante la posibilidad de añadir observaciones complementarias a su denuncia. Tras una reunión celebrada el 15 de septiembre de 1993, la demandante presentó información adicional mediante escrito de 29 de octubre de 1993. Mediante escrito de 12 de noviembre de 1993, la Comisión ofreció de nuevo a la demandante la posibilidad de completar sus informaciones, lo que ésta hizo mediante escrito de 3 de diciembre de 1993.

20 Según la respuesta de la Comisión a una pregunta formulada por este Tribunal, no existió intercambio de correspondencia con el Estado español ni decisión formal dirigida a dicho Estado.

21 Al término del intercambio de correspondencia entre la Comisión y la demandante, dicha Institución comunicó al representante de la demandante, Sr. Molina del Pozo, mediante carta D/30508, de 15 de febrero de 1994 (en lo sucesivo, «escrito de 15 de febrero de 1994»), que tras analizar toda la información suministrada no se apreciaba evidencia alguna de la existencia de una ayuda de Estado a favor de TESA. Por lo tanto, la Comisión archivó la denuncia de la demandante.

22 La motivación del escrito de 15 de febrero de 1994 está redactada en los siguientes términos:

«En la cancelación del aval [...], no existe intervención alguna del Estado. [...] aunque TESA es una empresa mayoritariamente poseída por el Estado, ni el Estado ni ningún otro de sus accionistas es en principio responsable de las acciones o compromisos contraídos por TESA, la cual tiene una personalidad jurídica diferente.

Si ITP y los trabajadores se sienten lesionados en sus derechos por el incumplimiento de un compromiso por parte de TESA, pueden buscar reparación, como así han hecho, ante los tribunales nacionales competentes que, si así lo estiman procedente, restablecerán a los demandantes en sus derechos.

La exoneración del pago de ciertas cuotas a la Seguridad Social [...] fue decidida por el Gobierno español de acuerdo con la legislación general española en el ámbito social, en vista de que los requisitos exigidos en esas normas eran cumplidos por TESA. En relación con el posible incumplimiento por parte de TESA de sus compromisos bajo la citada legislación general, el Tribunal Supremo español falló en sentencia de 26 de diciembre de 1990 que, a la luz de la legislación general aplicable, TESA no estaba obligada a ingresar en ITP más aportaciones de las que efectivamente satisfizo. Por consiguiente, la Comisión no puede concluir que la citada diferencia constituya una ayuda de Estado, ya que tal situación no es contraria a la normativa general aplicable.

[...] en cualquier caso, la pretensión de los demandantes de que la Comisión ordene a TESA ingresar en ITP el importe de la diferencia no es conforme con el Derecho comunitario, ya que la Comisión, caso de existir ayuda y de que ésta fuese incompatible, ordenaría el reembolso de la misma al Estado.»

Procedimiento

23 En estas circunstancias, la demandante interpuso el presente recurso mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 22 de abril de 1994.

24 Mediante escrito separado, registrado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 28 de julio de 1994, la parte demandada propuso una excepción de inadmisibilidad del presente recurso, conforme a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 114 del Reglamento de Procedimiento.

25 La demandante presentó sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad el 12 de septiembre de 1994.

26 Mediante auto del Tribunal de Primera Instancia de 14 de junio de 1995, la excepción de inadmisibilidad se unió al examen de fondo.

27 Las partes presentaron sus escritos de contestación a la demanda, de réplica y de dúplica en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia los días 21 de agosto, 9 de octubre y 15 de diciembre de 1995, respectivamente.

28 Oído el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera ampliada) decidió iniciar la fase oral. En el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, el Tribunal de Primera Instancia formuló ciertas preguntas por escrito a las partes, a las que éstas respondieron en tiempo y forma.

29 En la vista celebrada el 30 de septiembre de 1997 se oyeron los informes orales de las partes, así como sus respuestas a las preguntas formuladas verbalmente por el Tribunal de Primera Instancia.

Pretensiones de las partes

30 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Acuerde la admisión del presente recurso y lo declare fundado.

— Anule la carta de fecha 15 de febrero de 1994 por la que la Comisión acordó el archivo de su denuncia.

— Condene en costas a la Comisión.

31 La demandada solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Con carácter principal, declare la inadmisibilidad del recurso.

— Subsidiariamente, desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la parte demandante.

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

32 La demandada invoca dos motivos de inadmisibilidad contra el presente recurso. En primer lugar alega que la demandante carece de interés para ejercitar la acción. En segundo lugar, que no existe acto impugnable en lo que respecta a la demandante y que, en todo caso, ésta no ha acreditado la legitimación que exige el párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado CE.

33 Por lo que respecta al primer motivo de inadmisibilidad, la inexistencia de interés para ejercitar la acción se deduce, en primer lugar, del hecho de que, aun en el

supuesto de que las intervenciones financieras del Estado Español en favor de TESA fueran efectivamente ayudas de Estado incompatibles con el mercado común, una eventual orden de reembolso no beneficiaría en nada a la parte demandante, ya que las cargas sociales no percibidas tendrían que reembolsarse al Estado español, y no a la ITP o a la ATM. Según la demandada, el ordenamiento jurídico español no prevé la posibilidad de compensar la diferencia entre la cotización normal a la Seguridad Social y la cotización inferior que TESA abonaba a la ITP, tal como lo reconoció el Tribunal Supremo en su sentencia antes citada.

34 La demandada añade que, habida cuenta de la disolución de la ITP, un reembolso en favor de esta última resulta incluso jurídicamente imposible a partir de 1992. Aunque las supuestas ayudas debieran restituirse ingresándolas en las arcas de la ITP, su importe, como consecuencia de la liquidación, debería entregarse a la Seguridad Social para hacer frente al coste de la integración de aquélla en el Régimen General de la Seguridad Social.

35 En segundo lugar, la inexistencia de interés para ejercitar la acción se deriva del hecho de que la supuesta ayuda de Estado beneficiaría tan sólo a TESA, empresa con la cual ni la parte demandante ni sus miembros se encuentran directa o indirectamente en relación de competencia. La demandada cita a este respecto los autos del Tribunal de Justicia de 30 de septiembre de 1992, Landbouwschap/Comisión (C-295/92, Rec. p. I-5003), y de 8 de abril de 1981, Ludwigshafener Walzmühle/Consejo y Comisión (asuntos acumulados 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 y 247/80, Rec. p. 1041), alegando que el análisis de las relaciones de competencia con vistas a la determinación de la existencia o no de un interés para ejercitar la acción debe efectuarse en relación con la parte demandante, y no en relación con personas o empresas que pudieran verse actual o potencialmente afectadas por el acto impugnado. En el presente caso, ni la ATM ni sus miembros se encuentran directa o indirectamente en relación de competencia con TESA, ni en alguna otra relación pertinente desde el punto de vista de la protección de la libre competencia. De ello se deduce, según la demandada, que el mantenimiento o la anulación de la decisión impugnada no afecta en modo alguno a los intereses de la ATM.

36 El segundo motivo de inadmisibilidad se basa en la inexistencia de acto impugnable por la demandante. La demandada alega, en primer lugar, que el escrito de 15 de febrero de 1994 no es una decisión dirigida a la demandante, ya que, a diferencia de lo previsto en el Reglamento nº 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, Primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado (DO 1962, 13 p. 204; EE 08/01, p. 22), en el sector de ayudas de Estado no existe un procedimiento de «queja» que haya de desembocar, si así lo desea la demandante, en una decisión de la que ésta pueda ser destinataria y que sea susceptible de recurso de anulación. Según la Comisión, dicha posición quedó claramente confirmada en las sentencias del Tribunal de Justicia de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión (C-313/90, Rec. p. I-1125), y de 19 de mayo de 1993, Cook/Comisión (C-198/91, Rec. p. I-2487), y sintetizada en las conclusiones del Abogado General Sr. Tesauro en el asunto Cook/Comisión, antes citado (Rec. p. I-2502).

37 De hecho, en su opinión, un escrito como el que se examina en el caso de autos es simplemente una información sobre una decisión dirigida al Estado miembro, único destinatario de decisiones en el sector de las ayudas de Estado. El escrito se limita a poner en conocimiento de aquellos que han denunciado la existencia de la ayuda el contenido de la decisión propiamente dicha. El escrito de 15 de febrero de 1994, en sí, no pone pues término al procedimiento, que, por otra, parte podría reabrirse si la empresa denunciante aportara nuevos elementos de hecho o de Derecho que justificaran dicha reapertura.

38 La demandada considera además que, en todo caso, la demandante no resulta individualmente afectada, como exige el párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado. Como asociación privada que actúa en el presente procedimiento en interés de sus miembros y no en su propio interés, la demandante no resulta individualmente afectada por una decisión que declara que la supuesta intervención financiera del Estado en favor de TESA no constituye una ayuda de Estado en el sentido del artículo 92 del Tratado. Más concretamente, la demandante no ha representado el papel de interlocutor privilegiado en el sentido de la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de febrero de 1988, Van der Kooy/Comisión (asuntos acumulados 67/85, 68/85 y 70/85, Rec. p. 219). Así mismo, aunque la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de julio de 1995, AITEC y otros/Comisión (asuntos acumulados T-447/93, T-448/93 y T/449/93, Rec. p. II-1971), confirmó que una asociación profesional podía considerarse individualmente afectada en la medida en que pudiera demostrar que las ayudas controvertidas habían afectado sensiblemente a la posición competitiva de algunos de sus miembros y en la medida en que un hipo-

tético recurso de tales miembros habría sido declarado admisible con arreglo a la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de enero 1986, Cofaz y otros/Comisión (169/84, Rec. p. 391), la Comisión considera, sin embargo, que no es éste el caso en el presente litigio.

39 A juicio de la demandada, la demandante tampoco resulta directamente afectada, como exige el párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, puesto que no existe nexo alguno de causalidad entre la decisión de no plantear objeciones, por no haber ayudas de Estado, y el eventual perjuicio dimanante de la legislación española en materia de Seguridad Social. En efecto, suponiendo que la Comisión hubiera errado en su calificación de la intervención financiera del Estado español en favor de TESA y debiera, por tanto, ordenar la recuperación de la ayuda, el ordenamiento jurídico español no prevé mecanismo alguno que posibilite el resarcimiento del perjuicio alegado por la demandante.

40 La demandante defiende la admisibilidad de su recurso. Por lo que respecta al primer motivo de inadmisibilidad, reafirma su interés en ejercitar la acción. En primer lugar, la cancelación del aval y las cotizaciones excesivamente bajas, es decir, las ayudas denunciadas, fueron en su opinión la causa de que ITP no pudiera hacerse cargo de las prestaciones a los beneficiarios y fuera integrada en el Régimen General de la Seguridad Social. El reembolso por parte de TESA de las ayudas de Estado que la demandante considera incompatibles con el mercado común la beneficiaría, pues dichas sumas revertirían de la Administración española a la ITP, beneficiando, en definitiva, a los miembros de la demandante.

41 La demandante alega que la Comisión ha interpretado incorrectamente la sentencia del Tribunal Supremo antes citada. Según la demandante, dicha sentencia no se pronuncia sobre la cuestión de si procede o no el reintegro. El órgano jurisdiccional nacional se fundó exclusivamente en una norma de carácter procesal y consideró que quienes debían haber postulado la pretensión no eran los trabajadores y pensionistas actores, sino los órganos de gobierno de la ITP.

42 En su opinión, resulta también jurídicamente insostenible la afirmación de la Comisión de que la restitución de dicha suma a la ITP es jurídicamente imposible a partir de 1992, ya que la extinción de la ITP no es inminente. Aun suponiendo

cubiertos los requisitos legales y dictados los pronunciamientos jurídicos relativos a la extinción, un fallo favorable del Tribunal de Primera Instancia en el presente asunto podría suscitar la revisión de las actuaciones administrativas que originaron el trámite de disolución de la ITP.

43 Por lo que respecta a la situación de la competencia en el mercado, la demandante alega haber sufrido un perjuicio real y cierto a causa de la ayuda de Estado a TESA, dado que la minoración de las cargas sociales afectó a los derechos de sus miembros. La demandante invoca en este contexto la sentencia Cook/Comisión, antes citada, según la cual los interesados, a efectos del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, han sido definidos como las personas, empresas o asociaciones que puedan verse afectadas en sus intereses por la concesión de la ayuda, es decir, las empresas competidoras y las organizaciones profesionales. Como la demandante es una asociación profesional creada para defender a los mutualistas, todo lo que afecte a la ITP o a TESA tiene un interés directo para ella.

44 La demandante también considera tener un interés para ejercitar la acción en el presente caso por haber sido creada para defender los derechos de la ITP, en unas circunstancias en que habría sido imposible defender de otro modo tales derechos, habida cuenta de que la ITP estaba dominada por TESA.

45 La demandante alega, por lo que respecta al segundo motivo de inadmisibilidad, que ella es la destinataria del escrito de 15 de febrero de 1994, que constituye una decisión que produce efectos jurídicos vinculantes. Se trata, en efecto, de un acto que pone término al procedimiento de denuncia y contiene una apreciación de las ayudas controvertidas y que, por tanto, impide que los miembros de la demandante obtengan reparación en el futuro.

46 A este respecto, la demandante invoca la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 1993, Francia/Comisión (C-325/91, Rec. p. I-3283), apartado 9, alegando que la existencia de un acto impugnable con arreglo al artículo 173 del Tratado

depende de si dicho acto produce efectos jurídicos, y la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 1988, Irish Cement Ltd/Comisión (asuntos acumulados 166/86 y 220/86, Rec. p. 6473), apartado 11, donde el Tribunal de Justicia calificó la negativa a iniciar un procedimiento con arreglo al apartado 2 del artículo 93 de medida que produce efectos jurídicos. La demandante cita también la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 1994, SFEI y otros/Comisión (C-39/93 P, Rec. p. I-2681), apartados 27 y 28, donde se declara que una Institución que está dotada de la facultad de comprobar una infracción y de sancionarla y ante la que los particulares pueden presentar denuncias, como es la Comisión en materia de Derecho de la competencia, adopta necesariamente un acto que produce efectos jurídicos cuando pone fin a la investigación que ha iniciado a consecuencia de esta denuncia, y que el acto de archivo de una denuncia no se puede calificar de preliminar o preparatorio, pues constituye la última fase del procedimiento: no va seguido de ningún otro acto que pueda dar lugar a un recurso de anulación.

47 La demandante afirma además haber intervenido activamente en el procedimiento incoado por la Comisión a raíz de su denuncia. En su opinión, dicha circunstancia la legitima para impugnar la decisión adoptada al término del procedimiento (sentencia Cofaz y otros/Comisión, antes citada).

48 Por último, la demandante alega que procede admitir el presente recurso, a fin de salvaguardar su derecho a un recurso efectivo, reconocido en el artículo 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, pues no existe en España ningún procedimiento adecuado, en materia de ayudas de Estado, que le permita impugnar la minoración de cargas sociales autorizada, por omisión, por el Reino de España.

49 La demandada aduce, en su escrito de dúplica, que la sentencia en el asunto SFEI y otros/Comisión, antes citada, hace referencia al procedimiento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado, en el que se prevé la posibilidad de presentar denuncias. Dicha jurisprudencia no es aplicable al caso de autos. En lo que respecta a la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Irish Cement/Comisión, antes citada, la demandada señala que, si no hubiera considerado en dicha sentencia que el recurso había sido interpuesto fuera de plazo, el Tribunal de Justicia habría tenido que examinar si la demandante resultaba directa e individualmente afectada por el escrito de la Comisión.

50 Por último, en cuanto a la alegación de la demandante basada en la imposibilidad de obtener una tutela judicial en el caso de que se declarara la inadmisibilidad del presente recurso, la demandada indica que el apartado 1 del artículo 92 del Tratado es directamente aplicable y puede, por tanto, ser invocado por la demandante ante los Tribunales nacionales si así lo estima pertinente.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

51 En primer lugar, este Tribunal de Primera Instancia subraya que una decisión por la que se pone fin al examen de la compatibilidad con el Tratado de una medida de ayuda tiene siempre por destinatario al Estado miembro de que se trate, y que un particular está legitimado para impugnarla ante el Juez comunitario si se cumplen los requisitos del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado.

52 Procede señalar en este momento que, por lo que respecta a la parte demandante, el escrito de 15 de febrero de 1994 constituye simplemente una comunicación que refleja el contenido de una decisión que tiene por destinatario al Estado miembro de que se trata. El Tribunal de Primera Instancia considera, por tanto, razonable interpretar que las pretensiones de la demandante tendentes a la anulación del escrito de 15 de febrero de 1994, por el que la Comisión declaró haber archivado la denuncia presentada por ella, tienen por objeto en realidad la anulación de la decisión cuyo destinatario es el Estado miembro de que se trata y reproducida en dicho escrito.

53 Pues bien, con arreglo al párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, una persona física o jurídica sólo puede interponer recurso contra los actos que produzcan efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a sus intereses modificando de modo caracterizado su situación jurídica.

54 Así pues, procede analizar si la decisión de poner fin al examen de la compatibilidad con el Tratado de las ayudas de Estado denunciadas por la demandante, decisión que fue comunicada a ésta mediante el escrito de 15 de febrero de 1994 pero que tenía en realidad por destinatario al Reino de España, afecta a los intereses de la demandante modificando de modo caracterizado su situación jurídica. Sólo en este caso podrá acreditar la demandante su interés en la anulación del acto impugnado.

55 En el caso de autos, la demandante alega que la decisión de la Comisión contiene una apreciación de las ayudas impugnadas y, por tanto, impide que sus miembros obtengan reparación en el futuro. Procede, pues, resumir los hechos del caso a fin de determinar cuál es el vínculo entre la decisión de la Comisión y el perjuicio alegado por la demandante.

56 La demandante es una asociación formada por los mutualistas de una Mutualidad de Previsión, la ITP. Dichos mutualistas son todos trabajadores o pensionistas de TESA, sociedad que creó la ITP para ofrecer un sistema de previsión social a sus trabajadores. El Tribunal de Primera Instancia advierte pues que, en realidad, los miembros de la asociación demandante denuncian las supuestas ayudas de Estado recibidas por el empresario para el que trabajan o trabajaron.

57 La demandante sostiene que, de no haber existido estas supuestas ayudas ilegales, no se habría producido la integración de la ITP en el Régimen General de la Seguridad Social y los mutualistas habrían podido continuar disfrutando de unas prestaciones superiores a las que otorga dicho Régimen General. Añade que, si se reembolsara al Estado el importe de las ayudas, que es lo que a su juicio la Comisión hubiera debido ordenar, el Estado abonaría dicha cantidad a la ITP. En consecuencia, ésta resucitaría y los mutualistas recobrarían su derecho a unas prestaciones más elevadas.

58 Pues bien, debe señalarse que el Tribunal Supremo ha juzgado que «no alcanza derecho alguno a solicitar en favor de la [ITP] otras aportaciones [...] que aquellas legalmente previstas en [la norma] por la que se rige, siendo notorio que el desfase existente entre la normal cotización a la Tesorería General de la Seguridad Social,

en mérito a la asunción integral por ella de los riesgos asegurados, y la parcial cotización efectuada, en este caso, a [la Mutualidad] de TESA [...] constituye un problema de modificación normativa no susceptible de enmienda a través de la vía judicial» (tercer fundamento de Derecho de la sentencia citada). El Tribunal de Primera Instancia observa que la Comisión tenía razón al concluir que, con arreglo a la legislación nacional, TESA no estaba obligada a realizar aportaciones a la ITP superiores a las que efectivamente realizó. Además, la normativa nacional no prevé el abono a la ITP de la diferencia entre la cotización normal al Régimen General de la Seguridad Social y la cotización inferior devengada por dicha Mutualidad, conforme a las disposiciones que le eran aplicables en la época en que acaecieron los hechos (véanse los apartados 5 y 6 *supra).*

59 Suponiendo incluso que se anulara la decisión y que la Comisión se viera obligada a adoptar medidas para la ejecución de la sentencia, nada permite afirmar que, razonablemente, dicho procedimiento desembocaría en un abono a la ITP de la diferencia antes mencionada.

60 En efecto, como afirma acertadamente la Comisión, en el supuesto de que se ordenara reembolsar la ayuda, las cotizaciones no ingresadas deberían ser reembolsadas al Estado español, que no tendría obligación alguna de transferirlas a continuación a la ITP, con arreglo a la legislación nacional. Aún más, dado que la integración de las Mutualidades de Previsión privadas en el Régimen General de la Seguridad Social respondía a objetivos políticos (véase el apartado 7 *supra)*, nada permite pensar que sería posible resucitar la ITP.

61 Por lo que respecta al otro componente de la supuesta ayuda, el Tribunal de Primera Instancia observa que, aunque la Comisión hubiera declarado que la cancelación del aval constituía una ayuda de Estado y hubiera ordenado su reembolso, dicho reembolso habría consistido simplemente en hacer que TESA garantizara el pago de las prestaciones sociales debidas a los mutualistas. Pues bien, las normas y decisiones nacionales citadas en los apartados 8 y 13 *supra* obligan ya a TESA a cubrir el coste de la integración de la ITP en el Régimen General de la Seguridad Social. Desde que se produjo la integración de la ITP, las prestaciones son pagadas por el Régimen General de la Seguridad Social. Como la demandante no ha demostrado que la cancelación del aval hubiera supuesto pérdidas concretas para sus miembros, no ha demostrado tampoco que una eventual devolución habría generado beneficios exigibles por estos mismos miembros. Tampoco ha demostrado que, si el aval hubiera continuado vigente, no se habría producido la integración de la ITP en el Régimen General.

62 A la vista de las circunstancias que acaban de exponerse, resulta evidente que, a pesar de que su resultado es el archivo de la denuncia de la demandante, la decisión no afecta a la esfera jurídica de ésta. De ello se sigue que el mantenimiento o la anulación de dicha decisión no puede afectar de modo alguno a los intereses de la demandante o de sus miembros. Por lo tanto, la demandante no tiene interés alguno en obtener la anulación de la decisión que impugna y, en consecuencia, no satisface los requisitos del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado.

63 El Tribunal de Primera Instancia observa además que, al tratarse en realidad de una asociación de trabajadores de la empresa supuestamente beneficiaria de una ayuda de Estado, la demandante no es, en absoluto, un competidor de dicha empresa ni puede tampoco acreditar un interés para ejercitar la acción derivado de las relaciones de competencia (en lo que respecta a la interacción entre las relaciones de competencia y la admisibilidad, véanse, por ejemplo, el auto Landbouwschap/Comisión, antes citado, apartado 12, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de abril de 1995, ASPEC y otros/Comisión, T-435/93, Rec. p. II-1281, apartado 63).

64 Dadas estas circunstancias, la demandante no acredita un interés en la anulación de la decisión que le fue comunicada mediante el escrito de 15 de febrero de 1994.

65 Del conjunto de consideraciones precedentes se deduce que procede declarar la inadmisibilidad del presente recurso, sin necesidad de analizar los demás argumentos expuestos por la demandante y por la Comisión.

Costas

66 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así se hubiere solicitado. Por haber sido desestimadas las pretensiones de la parte demandante, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las costas de la Comisión, conforme a lo solicitado por ésta.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera ampliada)

decide:

1) Declarar la inadmisibilidad del recurso.

2) Condenar a la demandante a cargar con sus propias costas y con las costas de la Comisión.

Saggio Kalogeropoulos Tiili

Moura Ramos Pirrung

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 18 de diciembre de 1997.

El Secretario El Presidente

H. Jung A. Saggio